

# Rättstat, Europeiska unionen och Finland

Juha Raitio, Allan Rosas och Pekka Pohjankoski

PUBLIKATIONSSERIE FÖR STATSRÅDETS  
UTREDNINGS- OCH FORSKNINGSVERKSAMHET 2022:57

[tietokayttoon.fi/sv](https://tietokayttoon.fi/sv)

Publikationsserie för statsrådets utrednings- och forskningsverksamhet 2022:57

# Rättstat, Europeiska unionen och Finland

Juha Raitio, Allan Rosas och Pekka Pohjankoski

Statsrådets kansli, Helsingfors 2022

**Julkaisujen jakelu**

Distribution av publikationer

**Valtioneuvoston  
julkaisuarkisto Valto**

Publikations-  
arkivet Valto

[julkaisut.valtioneuvosto.fi](http://julkaisut.valtioneuvosto.fi)

**Julkaisumyynti**

Beställningar av publikationer

**Valtioneuvoston  
verkkokirjakauppa**

Statsrådets  
nätbokhandel

[vnjulkaisumyynti.fi](http://vnjulkaisumyynti.fi)

Statsrådets kansli

CC BY-ND 4.0

ISBN pdf: 978-952-383-452-1

ISSN pdf: 2342-6799

Layout: Statsrådets förvaltningsenhet, publikationsverksamheten

Helsingfors 2022 Finland

## Rättstat, Europeiska unionen och Finland

---

**Publikationsserie för statsrådets utrednings- och forskningsverksamhet 2022:57****Utgivare** Statsrådets kansli**Författare** Juha Raitio, Allan Rosas och Pekka Pohjankoski**Redigerare** Juha Raitio, Allan Rosas och Pekka Pohjankoski**Utarbetad av** Helsingfors universitet**Språk** finska**Sidantal**

198

**Referat**

I projektet har rättsstaten som begrepp granskats samt dess betydelse och ingripanden mot kränkande av den ur EU-rättens (Europeiska unionen) synvinkel. Undersökningen har gjorts med kontextuella rättsvetenskapliga metoder. I undersökningen ser vi att rättsstatsprincipen är en bindande förpliktelse i EU-rätten, som bör förstås i ett bredare sammanhang som har sin grund i unionens värderingar och som förpliktar unionen samt medlemsstaterna innehållsmässigt i samma riktning. Enligt undersökningen påverkar respekterandet av rättsstatsprincipen väsentligt EU:s verksamhetsförutsättningar, speciellt på de regleringsområden som grundar sig i myndighetsåtgärders ömsesidiga erkännande. Enligt EU-rätten kan man i efterhand ingripa i rättsstatsöverträdelse, speciellt med hjälp av sanktionsförfaranden av politisk natur, villkorlighetsförordningen samt överträdelseförfaranden samt på förhand med hjälp av särskilt angivna finansieringsprogram. I fråga om EU:s yttre förbindelser definieras rättsstaten i princip på samma sätt som i verksamheten inom unionen, men EU kan inte globalt ensam definiera innehållet i rättsstatsbegreppet. Finlands rättsstatssituation är rätt bra i internationell jämförelse; problemen hör närmast till tillgången på rättsskydd. Den inhemska rättsstatssituationen har inte uttömmande utvärderats i undersökningen, men i slutet har vissa aktuella rättsstatsproblem som berör EU-rätten och som gäller Finland lyfts fram.

Publikationen har genomgått en extern vetenskaplig utvärdering.

**Klausul**

Den här publikation är en del i genomförandet av statsrådets utrednings- och forskningsplan. (tietokayttoon.fi) De som producerar informationen ansvarar för innehållet i publikationen. Textinnehållet återspeglar inte nödvändigtvis statsrådets ståndpunkt

**Nyckelord**

forskning, forskningsverksamhet, EU, rättstat, europarätt, Finland

**ISBN PDF** 978-952-383-452-1**ISSN PDF**

2342-6799

**URN-adress**<https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-452-1>

---

## Oikeusvaltiollisuus Euroopan unionissa ja Suomessa

### Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2022:57

**Julkaisija** Valtioneuvoston kanslia

**Tekijä/t** Juha Raitio, Allan Rosas ja Pekka Pohjankoski

**Toimittaja/t** Juha Raitio, Allan Rosas ja Pekka Pohjankoski

**Yhteisötekijä** Helsingin yliopisto

**Kieli** suomi

**Sivumäärä**

198

#### Tiivistelmä

Hankkeessa on selvitetty oikeusvaltion käsitettä, merkitystä ja sitä koskeviin rikkomuksiin puuttumista Euroopan unionin (EU) oikeuden näkökulmasta. Selvitys on laadittu kontekstuaalisen lainopin menetelmin. Selvityksessä katsotaan, että oikeusvaltiollisuus on EU-oikeudessa asetettu sitova velvoite, joka on ymmärrettävä laajemmassa unionin arvoihin pohjautuvassa asiayhteydessä, ja joka velvoittaa unionia sekä jäsenvaltioita sisällöltään samansuuntaisena. Selvityksen perusteella oikeusvaltion kunnioittaminen vaikuttaa olennaisesti EU:n toimintaedellytyksiin, erityisesti viranomaistoimien vastavuoroiseen tunnustamiseen perustuvilla sääntelyaloilla. EU-oikeus mahdollistaa puuttumisen oikeusvaltiorikkomuksiin jälkikäteisesti erityisesti poliittisluonteisen sanktiomenettelyn, ehdollisuusasetuksen sekä rikkomusmenettelyn kautta sekä etukäteisesti erityisesti tiettyjen rahoitusohjelmien välityksellä. EU:n ulkosuhteissa oikeusvaltio määritellään lähtökohtaisesti samoin kuin unionin sisäisessä toiminnassa, mutta EU ei voi yksin määrittää oikeusvaltio-käsitteen sisältöä globaalisti. Suomen oikeusvaltiotilanne on kansainvälisessä vertailussa varsin hyvä; ongelmat liittyvät lähinnä oikeusturvan saatavuuteen. Selvityksessä ei ole arvioitu kotimaista oikeusvaltiotilannetta tyhjentävästi, mutta on lopuksi nostettu esiin eräitä Suomea koskevia EU-oikeuteen liittyviä ajankohtaisia oikeusvaltion ongelmia.

Julkaisu on läpikäynyt ulkopuolisen tieteellisen arvioinnin.

#### Klausuuli

Tämä julkaisu on toteutettu osana valtioneuvoston selvitys- ja tutkimussuunnitelman toimeenpanoa. (tietokayttoon.fi) Julkaisun sisällöstä vastaavat tiedon tuottajat, eikä tekstisisältö välttämättä edusta valtioneuvoston näkemystä.

#### Asiasanat

tutkimus, tutkimustoiminta, EU, oikeusvaltio, eurooppaoikeus, suomi

**ISBN PDF** 978-952-383-452-1

**ISSN PDF**

2342-6799

**Julkaisun osoite** <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-452-1>

## The Rule of Law in the European Union and Finland

---

**Publications of the Government's analysis, assessment and research activities 2022:57**

<b>Publisher</b>	Prime Minister's Office		
<b>Author(s)</b>	Juha Raitio, Allan Rosas and Pekka Pohjankoski		
<b>Editor(s)</b>	Juha Raitio, Allan Rosas and Pekka Pohjankoski		
<b>Group author</b>	University of Helsinki		
<b>Language</b>	Finnish	<b>Pages</b>	198

---

**Abstract**

The research project has studied the concept, significance, and breaches of the rule of law from the perspective of the law of the European Union (EU). The study has been undertaken using methods of a contextual jurisprudence. Based on the findings of the study, EU law posits the rule of law as a binding obligation which must be understood in the broader context of the Union's values and which obligates both the Union and the Member States in a similar manner. According to the findings, respect for the rule of law affects the EU's functioning in a significant manner, especially in regulatory fields based on the mutual recognition of official acts. EU law enables addressing breaches of the rule of law ex post in particular through the politically-oriented sanctioning procedure, the conditionality regulation, as well as the infringement procedure, and ex ante especially via certain financial programmes. The rule of law is defined for the purposes of the EU's external relations in principle in a similar manner as in the Union's internal activity, but globally the EU cannot define the content of the rule of law alone. The rule of law situation in Finland is quite good by international comparison; problems exist primarily in connection with access to justice. The study has not assessed the rule of law situation in Finland exhaustively, but it has highlighted in a final chapter a number of topical national issues, connected to EU law, which appear problematic for the rule of law.

This publication has undergone an external scientific review.

**Provision** This publication is part of the implementation of the Government Plan for Analysis, Assessment and Research. (tietokayttoon.fi) The content is the responsibility of the producers of the information and does not necessarily represent the view of the Government.

**Keywords** research, research activities, EU, rule of law, European law, Finland

---

<b>ISBN PDF</b>	978-952-383-452-1	<b>ISSN PDF</b>	2342-6799
-----------------	-------------------	-----------------	-----------

---

**URN address** <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-452-1>

---

# Innehåll

<b>Till läsaren</b> .....	8
<b>SAMMANFATTNING (EXECUTIVE SUMMARY)</b> .....	9
<b>1 Inledning</b> .....	13
1.1 Vad är rättsstatsprincipen och varför är det viktigt att studera den?.....	13
1.2 Forskningens mål, frågeställning och avgränsningar.....	16
1.3 Utredningens utgångspunkter, forskningsmaterial och metoder.....	19
1.4 Utredningens struktur.....	23
<b>2 Begreppet rättsstatsprincipen i Finland och Europeiska unionen</b> .....	25
2.1 Begreppet rättsstatsprincipen i Finland.....	25
2.2 Begreppet rättsstatsprincipen i EU .....	32
2.3 Förhållandet mellan rättsstatsprincipen och de mänskliga rättigheterna .....	38
2.4 Rättsstat och demokrati.....	42
<b>3 Rättsstaten och EU:s verksamhetsförutsättningar</b> .....	51
3.1 Ömsesidigt förtroende .....	51
3.1.1 Ömsesidigt förtroende som en EU-rättslig skyldighet .....	51
3.1.2 Konsekvenserna av brott mot rättsstatsprincipen för det ömsesidiga förtroendet mellan medlemsstaternas myndigheter .....	60
3.2 Domstolarnas oberoendes .....	68
3.2.1 Domstolarnas oberoende som ett EU-rättsligt krav .....	68
3.2.2 Innehållet i domstolarnas oberoende .....	73
<b>4 Brott mot rättsstatsprincipen och ingrepp i brott</b> .....	83
4.1 Brott mot rättsstatsprincipen i EU .....	84
4.1.1 Vad betyder "brott mot rättsstatsprincipen" i EU-rätten?.....	84
4.1.2 Rättsstatsprincipen och EU-rättens företräde .....	92
4.2 Ingripande i brott mot rättsstatsprincipen.....	101
4.2.1 7 artikeln i FEU: sanktioner .....	101
4.2.2 Villkor för användning av EU-medel .....	106
4.2.3 Överträdelseförfarande .....	110
4.2.4 Ingripa i brott mot rättsstatsprincipen i medlemsstaterna: EU-finansiering och förfarande vid förhandsavgörande.....	115

<b>5</b>	<b>Främjande av rättsstatsprincipen i EU:s yttre förbindelser</b> .....	121
5.1	Rättsstatsprincipen i EU:s yttre förbindelser – Allmänt .....	122
5.2	Verktyg för att främja rättsstaten i EU:s yttre förbindelser .....	125
5.2.1	Internationellt påverkansarbete .....	125
5.2.2	Villkorande av kommersiella och ekonomiska fördelar .....	127
5.2.3	Åtgärder inom ramen för internationella avtal som ingåtts av EU .....	129
5.2.4	Restriktiva åtgärder (sanktioner) .....	133
5.3	Rättsstaten och internationell rätt .....	134
5.4	Sammanfattning av observationerna .....	137
<b>6</b>	<b>Observationer om rättsstatsprincipen i Finland</b> .....	138
6.1	En översikt över rättsstatsprincipen i Finland .....	138
6.1.1	World Justice Projects index för rättsstatsprincipen .....	138
6.1.2	Kommissionens rapport om rättsstatsprincipen .....	141
6.1.2.1	Hur rättsväsendet fungerar .....	141
6.1.2.2	Bekämpning av korruption .....	142
6.1.2.3	Mediefrihet och mediepluralism .....	143
6.1.2.4	Andra institutionella frågor som rör inbördes kontroll av delar av styrelseskicket ...	144
6.1.3	Observationer om WJP:s och kommissionens bedömningar av rättsstatsprincipen i Finland ...	145
6.2	Observationer av problempunkter rörande rättsstatsprincipen i Finland .....	146
6.2.1	Grundlagsutskottets roll och konsekvensen i den kontroll av lagar som görs i efterhand .....	146
6.2.1.1	Grundlagsutskottets roll: en oberoende tolkare av lagen? .....	147
6.2.1.2	Konsekvens i ingripandet i lagar som görs i efterhand: uppenbarhetskravet enligt 106 § i grundlagen .....	152
6.2.2	Domstolarnas oberoende, tillgång till rättssäkerhet och genomförande av EU-lagstiftningen i Finland .....	159
6.2.2.1	Garantier för domstolarnas oberoende .....	159
6.2.2.2	Tillgång till rättssäkerhet: för långa handläggningstider, för dyr process? .....	163
6.2.2.3	Problem med genomförandet av rättigheter enligt EU-rätten – t.ex. distansförsäljning av alkohol .....	166
<b>7</b>	<b>Slutsatser</b> .....	173
	<b>Bilaga: A Declaration on the Rule of Law in the European Union</b> .....	178
	<b>Källor</b> .....	181



## TILL LÄSAREN

Den här rapporten är en översikt över begreppet rättsstatsprincipen och dess praktiska betydelse i EU-rätten. Att undersöka rättsstatsprincipen är en aktuell fråga eftersom den är allvarligt hotad i världen och i Europa. Till och med vissa EU-medlemsstater har ifrågasatt rättsstatsprincipen betydelse och endast betraktat den som ett politiskt ideal. Att domstolarna används som regeringens förlängda arm, att man missbrukar gemensamma EU-medel och att man framhäver "folkets vilja" som grund till majoritetsstyre, på bekostnad av minoriteters rättigheter är verklighet i Europa på 2020-talet. Det är viktigt att klargöra innebörden av rättsstatsprincipen i EU-rätten, särskilt ur Finlands synvinkel.

Rapporten har utarbetats av den juridiska fakulteten vid Helsingfors universitet genom att studera rättsstatsprincipen som fenomen inom EU-rätten. [Helsinki Rule of Law Forum \(HROLF\)](#), som grundades inom ramen för projektet, har samlat 23 experter på EU-rätt från Europa, USA och Finland. Expertgruppen har genomfört webinarier och poddsändningar och arbetar också på ett engelskspråkigt vetenskapligt samlingsverk om rättsstatsprincipen i EU-rätten. HROLF:s experter har tillsammans i olika kanaler kommit med ett uttalande om rättsstatsprincipen i EU ("A Declaration on the Rule of Law in the European Union"), som också bifogas denna rapport.

Vi tackar statsrådet för den finansiering som beviljats projektet. Vi riktar också vårt tack till projektets styrgrupp, som har bestått av medlemmar från justitieministeriet, utrikesministeriet, statsrådets kansli samt externa experter från de högsta domstolarna och domstolsverket. Tack också till projektets anonyma referentgranskare. Diskussionerna med HROLF:s expertgrupp har fördjupat vår förståelse för rättsstatsprincipen, vilket har varit centralt med tanke på utredningen. Vår forskningsassistent Verna von Martens har haft en viktig roll i att stödja vårt arbete under hela forskningsprojektet.

Helsingfors den 13 april 2022

Juha Raitio

Allan Rosas

Pekka Pohjankoski

## SAMMANFATTNING (EXECUTIVE SUMMARY)

Rättsstatsprincipen är ett grundläggande begrepp i de västerländska samhällena och en garanti för fri demokrati och individens grundläggande rättigheter. De allvarliga hoten mot rättsstatsprincipen i världen och i Europa gör det motiverat att göra en granskning av den. I denna utredningen behandlas rättsstatsprincipen med hjälp av kontextuell juridik. I analysen betonas särskilt EU-rätten och EU-domstolens avgörandepraxis för att förstå det europeiska begreppet rättsstatsprincipen. Rättsstatsprincipens betydelse för EU:s verksamhet bedöms genom konkreta problemsituationer. Läget i Finland när det gäller rättsstatsprincipen granskas också inom ramen för internationella jämförande studier. Tyngdpunkten i utredningen ligger på att förtydliga begreppet rättsstatsprincipen i EU-rätten och bedöma hur man kan ingripa i brott mot rättsstatsprincipen i EU. I utredningen granskas inte rättsstatsprincipen på global nivå, med undantag av rättsstatsprincipen som en del av EU:s yttre förbindelser. Läget för rättsstatsprincipen i Finland bedöms främst utifrån en historisk bakgrund samt i förhållande till vissa problempunkter i anslutning till EU-rätten.

Under de första årtiondena av Finlands självständighet var rättsstatsprincipen starkt förknippad med lagbundenhet. När det gäller externa och interna hot betonades rättsstatsprincipen främst som ett krav för att följa lagarna, även om också rättssäkerhetens betydelse betonades. Från och med 1960-talet ledde ambitionen att skapa en välfärdsstat till en bredare förståelse av statens roll än den formella lagbundenheten. Vid millennieskiftet betonades allt mer de grundläggande rättigheterna och de mänskliga rättigheterna i och med att Finland anslöt sig till Europeiska människorättskonventionen 1990 och i och med reformen av de grundläggande fri- och rättigheterna 1995. Anslutningen till Europeiska unionen 1995 och grundlagsreformen 2000 innebar också en stor omvälvning. Finländarnas förståelse för rättsstatsprincipen har under 2000-talet i synnerhet byggt på statsförfattningen enligt den nya grundlagen, i vilken Finlands medlemskap i EU numera också bekräftas. I dagens Finland uppfattas rättsstatsprincipen som en del av en alleuropeisk modell, där särskilt demokratin samt individens grundläggande fri- och rättigheter och mänskliga rättigheter, som tryggas av oberoende domstolar, har en framträdande ställning.

Mot denna bakgrund är det naturligt att försöka klargöra det begreppsmässiga innehållet i rättsstatsprincipen i EU-rätten. I utredningen anser man att rättsstatsprincipen avser de principer som reglerar rättssystemets funktion i EU, såsom legalitetsprincipen,

rättssäkerheten, förbud mot maktmissbruk från den verkställande maktens sida, effektivt rättsskydd och maktindelning. Å andra sidan måste rättsstaten förstås som en del av de värderingar som EU bygger på. Inom EU erkänns i synnerhet "treenigheten" mellan respekten för de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna, det demokratiska samhällssystemet och rättsstatsprincipen, vilket innebär att dessa värderingar behöver varandra för att förverkligas. Begreppet rättsstatsprincipen kan alltså inte helt särskiljas från demokrati och grundläggande och mänskliga rättigheter. Rättsstatsprincipen är dock inte en begreppsmässig restkategori: demokrati, grundläggande och mänskliga rättigheter samt rättsstatsprincipen innebär inte samma sak, även om de är förknippade med en viss begreppsmässig överlappning, utan de har alla sitt eget innehåll.

I utredningen visar det att rättsstatsprincipen i EU-rätten inte bara är politisk retorik utan en rättslig skyldighet som är inskriven i fördragen och bindande för medlemsstaterna. Det är ett centralt värde som ingår i EU:s konstitutionella identitet, som inte bara definierar unionen som en konstitutionell gemenskap och en internationell aktör, utan också styr de offentliga organens bedömningar och domstolarnas rättskipning när de agerar enligt EU-rätten. EU-domstolen har särskilt ansett att medlemsstaterna har en omfattande skyldighet att säkerställa sina domstolars oberoende; denna skyldighet begränsar sig inte enbart till situationer då EU-rätten tillämpas konkret. Rättsstatsprincipen kommer också att beaktas i domstolarnas och myndigheternas praktiska arbete enligt EU-rätten. Vid tolkningen av EU-lagstiftningen måste man välja den tolkning som är mest förenlig med rättsstatsprincipen. Man kan tala om skyldigheten att göra en "rättsstatsprincippositiv" lagtolkning. För EU-rättens del innebär rättsstatsprincipen också att man respekterar EU-rättens företräde.

Utredningen anser att rättsstatsprincipen ska förstås med samma innehåll på EU-nivå och medlemsstatsnivå. För att unionens gemensamma rättsordning skall fungera är det viktigt att förstå rättsstatsprincipen på samma sätt. I EU är rättsstatsprincipen inte à la carte: enskilda medlemsstater kan inte definiera rättsstatsprincipens grundläggande egenskaper avvikande från EU-rätten. Rättsstaten definieras inte i EU-fördragen, men dess begreppsmässiga innehåll har klargjorts genom EU-lagstiftningen och EU-domstolens avgörandepraxis. Många av rättsstatens principer är väl etablerade i västerländska demokratier. Även om det finns legitima skillnader i betoning när det gäller tolkningen av ett begrepp som rättsstatsprincipen är de grundläggande principerna när det gäller rättsstatsprincipen som fastställs i EU-rätten tydliga och det finns gott om material tillgängligt för att förtydliga dem. Europeiska unionens domstol har ansett att rättsstatsprincipen är ett väletablerat begrepp och har också befogenhet att tolka den exakta innebörden av rättsstatsprincipen inom ramen för EU-rätten.

EU kan inte fungera utan rättsstatsprincipen. Brott mot rättsstatsprincipen kan leda till att det ömsesidiga erkännandet av förvaltningsbeslut av offentliga myndigheter eller

domstolsavgöranden i olika medlemsstater kan lamslösas. I utredningen visar man att en sådan negativ utveckling kan påverka frågor som exempelvis gränsöverskridande utlämning av brottslingar, verkställighet av indrivningsdomar eller fri rörlighet för varor inom unionens område. Medlemsstaterna har en skyldighet enligt EU-rätten att lita på varandras rättssystem, vilket endast kan krävas om rättsstatsprincipen respekteras överallt. Regleringslösningar som bygger på ömsesidigt förtroende genomsyrar många områden av EU-rätten. Förtroendet mellan medlemsstaterna har ibland urholkats under de senaste åren till följd av brott mot rättsstatsprincipen, vilket kan få allvarliga konsekvenser för unionens framtida verksamhetsförutsättningar. Att trygga rättsstatsprincipen är därför en förutsättning för att ett antal konkreta regleringsåtgärder ska fungera i praktiken.

I utredningen tittar man också närmare på hur man kan hantera brott mot rättsstatsprincipen i EU. Det politiska sanktionsförfarandet i artikel 7 i EU-fördraget har visat sig vara ineffektivt i praktiken på grund av det höga röstantal som krävs. EU-lagstiftaren har infört den så kallade villkorlighetsförordningen 2020/2092, genom vilken det är möjligt att stoppa de utbetalningar som görs till medlemsstaterna ur unionens budget på grund av brott mot rättsstatsprincipen. I skrivande stund håller denna förordning på att införas. Grundfördragen innehåller också bestämmelser om ett så kallat överträdelseförfarande för att rikta sanktioner vid enskilda handlingar från medlemsstaterna som strider mot EU-rätten. Även om ingripandena i efterhand i ärenden som rör rättsstatsprincipen hittills har varit något ineffektiva, tyder utredningen på att det inte i så stor utsträckning beror på att de rättsliga medlen är svaga som på bristande politisk vilja att ta till dessa i sig effektiva medel. Dessutom strävar man efter att behandla problem med rättsstatsprincipen i förväg, främst genom olika finansieringsprogram som stöder rättsstatsprincipen i medlemsstaterna.

Rättsstatsprincipen måste också beaktas i EU:s utrikespolitik. Enligt utredningen är EU:s interna rättsstatsprincip-begrepp i princip synonymt med den rättsstatsprincip som unionen främjar i sina yttre förbindelser. I sina globala yttre förbindelser kan EU dock inte ensamt definiera rättsstatsprincipen. Därför bestäms tyngdpunkterna när det gäller rättsstatsprincipen i de yttre förbindelserna inte bara utifrån den förståelse för rättsstaten som råder inom EU, utan också utifrån de intressen och mål som ska beaktas i hanteringen av unionens yttre förbindelser. Rättsstatsprincipen kan därför ibland bli nedtonad i de yttre förbindelserna. I rapporten argumenteras det för att rättsstatsprincipen skulle kunna ges en mer konsekvent och framträdande roll i EU:s utrikespolitik. Detta kan anses ännu mer relevant i skrivande stund under det pågående kriget i Ukraina, när EU:s och de västerländska liberala demokratiernas värderingar, inklusive rättsstatsprincipen, speglas i förhållande till Rysslands och Kinas auktoritära system.

Globala jämförande studier visar att rättssäkerheten i Finland är tämligen god och att problemen främst handlar om höga kostnader för rättegångar och effektiviteten i polisutredningar. Utredningen innehåller ingen uttömmande analys av läget för

rättsstatsprincipen i Finland, utan lyfter fram några av problempunkterna som har med EU-rätten att göra. Enligt utredningen fastställer det så kallade uppenbarhetskravet för rättslig kontroll i efterhand enligt 106 § i grundlagen omotiverat en annan tröskel för att inte tillämpa bestämmelser som är oförenliga med grundlagen å ena sidan och med EU-rätten å andra sidan. Dessutom har det i vissa fall visat sig vara svårt att i praktiken genomföra de rättigheter som följer av EU-lagstiftningen i Finland (t.ex. distansförsäljning av alkohol). Ur EU-rättens synvinkel är det positivt att en arbetsgrupp har tillsatts i Finland för att granska eventuella strukturella svagheter i domstolsväsendets verksamhet. Trots det goda allmänna läget finns det anledning att även i fortsättningen kritiskt granska den inhemska rättsstatsprincipen i synnerhet i ljuset av kraven i EU-rätten.

# 1 Inledning

## 1.1 Vad är rättsstatsprincipen och varför är det viktigt att studera den?

Rättsstatsprincipen är ett grundläggande begrepp i moderna samhällen, men vad betyder det i Europeiska unionen och i Finland? Det är den grundläggande frågan som vår forskning behandlar. Det finns inte en definition av rättsstatsprincipen, och i den inhemska och europeiska rättsstatsdebatten närmar man sig ämnet från egna utgångspunkter. Det svenska uttrycket "rättsstatsprincip" leder lätt till att man tänker på statens roll när det gäller att förverkliga rättsstaten, medan motsvarande uttryck på andra språk, särskilt på engelska ("*the rule of law*"), fokuserar på den mer allmänna innebörden av lagen snarare än på staten. Lagbundenheten är kärnan i rättsstatsprincipen, men det har varit allmänt accepterat i västerländska konstitutionella demokratier åtminstone sedan andra världskriget att det inte räcker med att formellt följa lagen för att garantera rättsstatsprincipen. I stället måste man också uppmärksamma lagarnas innehåll, hur de är utformade och vilka medel som rättssystemet erbjuder för att trygga individens rättigheter. Rättsstatsprincipen är alltså nära kopplat till demokrati och respekt för de grundläggande rättigheterna.

Rättsstatsprincipen är enkelt uttryckt en uppsättning principer som bestämmer hur lagar uppstår och hur de tillämpas i samhället. Till och med de gamla grekiska filosoferna ansåg att det var bättre att skapa regler genom lagar än att låta enskilda personer bestämma.<sup>1</sup> Från och med medeltiden och framåt utvecklades gradvis idén att regenten också var bunden av lagen och att den skyddade mot regimens godtycke.<sup>2</sup> Utvecklingen av rättsstatsprincipen är intimt förknippad med tryggheten av individens friheter. I Finland har rättsstatsprincipen historiskt sett varit förknippad med en betoning på lagbundenheten.<sup>3</sup> I och med den internationella ordningens framväxt har man också börjat tala om tanke om en global rättsstatsprincip.<sup>4</sup> Under de senaste åren har rättsstatsprincipen blivit ett centralt tema i EU. Rättsstatsprincipen har, särskilt mot bakgrund av EU-domstolens rättspraxis,

1 Aristotle, *Politics*. Övers. och red. Benjamin Jowett. Clarendon Press 1885, ss. 101-102 (III. 16, 1287a, 3-6).

2 Brian Z. Tamanaha, *On the Rule of Law: History, Politics, Theory*. Cambridge University Press 2004, s. 15 ss.

3 Juha Raitio, *Oikeusvaltion ääriiviat*. Alma Talent 2017 (Raitio 2017), s. 1-12.

4 Se t.ex. Denise Wohlwend, *The International Rule of Law*. Edward Elgar 2021 (Wohlwend 2021). Se även Jaakko Husa, *Advanced Introduction to Law and Globalisation*. Edward Elgar 2018, s. 49-63.

fått allt större betydelse som ett sameuropeiskt begrepp som har betraktats som en del av EU:s konstitutionella identitet.<sup>5</sup> Mot denna bakgrund är det viktigt att studera rättsstatsprincipen ur EU-rättens synvinkel.

Forskningsuppgiften i rapporten kompliceras av det faktum att en heltäckande definition av rättsstatsprincipen inte kan hittas i lagboken eller i EU:s fördrag. Liksom *Tuori* kan man konstatera att rättsstaten inte bara ett normativt begrepp utan också ett rättskulturellt begrepp<sup>6</sup>, så för att förstå det krävs det en återgång till rättssystemets kulturella rötter och därmed en kontextuell tolkning. Tuoris kritiska rättspositivisms grundläggande teser om rättens ytliga och djupa nivåer kan användas för att tydliggöra det mångdimensionella i begreppet rättsstatsprincipen.<sup>7</sup> På den ytliga rättsliga nivån finns det ingen specifik normativ formulering, det vill säga någon paragraf, något moment eller någon artikel i lagtexten som kan användas som en definition av rättsstatsprincipen. På de djupare rättsliga nivåerna har emellertid rättskulturen och århundraden av utveckling etablerat den tolkningskontext inom vilket rättsstaten kan förstås som en av de viktigaste beståndsdelarna i ett demokratiskt samhälle. Detta angreppssätt kan tillämpas både på nationella analyser och analyser av EU:s rättsstatsprinciper.

För Finland är Europeiska unionen den centrala tolkningskontexten för rättsstatsprincipen. Medlemskapet i EU är inskrivet i 1 § 3 mom. i Finlands grundlag (731/1999). I EU-rätten är begreppet rättsstatsprincipen inte exakt definierat i någon särskild artikel i grundfördraget. Däremot definieras den normativa tolkningskontexten för begreppet rättsstatsprincip i artikel 2 i fördraget om Europeiska unionen (EUF) som en del av Europeiska unionens värdegrund. Dessa värderingar innefattar "respekt för människans värdighet, frihet, demokrati, jämlikhet, rättsstaten och respekt för de mänskliga rättigheterna, inklusive rättigheter för personer som tillhör minoriteter". Särskilt när det gäller rättsstatsprincipen är treenigheten mellan rättsstatsprincipen, demokratin och de mänskliga rättigheterna en grundläggande utgångspunkt för EU-rätten. Det är meningslöst att tala om rättsstatsprincipen utan förvaltningens demokratiska legitimitet och de grundläggande materiella rättigheter som skyddar individens rättigheter mot regimens godtycke och som skyddas av oberoende domstolar. I Finlands och EU:s rättssystem betonas inte bara lagbundenhet, utan

5 För rättsstatsprincipen som en del av EU:s identitet, se Europeiska unionens domstols domar i målen C-156/21, Ungern mot parlamentet och rådet, ECLI:EU:C:2022:97, punkt 232 och C-157/21, Polen mot parlamentet och rådet, ECLI:EU:C:2022:98, punkt 264.

6 Se Kaarlo Tuori, *Oikeuden ratio ja voluntas*. WSOYpro 2007 (Tuori 2007), s. 222. Tuori har på ett liknande sätt gjort en distinktion mellan normerna i den ytliga nivån i konstitutionsrätten och rättskulturens principer.

7 För mer om rättens många nivåer, se t.ex. Kaarlo Tuori, *Kriittinen oikeuspositivismi*. WSLT 2000 (Tuori 2000), s. 163–216 och Kaarlo Tuori, *Critical Legal Positivism*. Ashgate 2002, s. 147–196.

även demokrati och grundläggande och mänskliga rättigheter till sitt innehåll som garantier som är nära förknippade med rättsstatsprincipen. I 1 och 2 § artikeln i grundlagen uttrycks således statens skyldighet att skydda "individens fri- och rättigheter" och principen om demokrati och rättsstatsprincipen.<sup>8</sup>

Utöver förståelsen av rättsstatsprincipen som begrepp är det viktigt att fråga sig vilken praktisk betydelse rättsstatsprincipen har i EU och Finland. Det är viktigt att understryka att undersöka rättsstatsprincipen inte bara är en akademisk övning. Rättsstatsprincipen är viktig inte bara för att skydda demokratin och de grundläggande rättigheterna, utan också för den praktiska rättskipningen. Inte bara EU självt utan även dess medlemsstater måste respektera EU:s värdegrund, inklusive rättsstatsprincipen. Det är ingen överdrift att säga att hela EU är i fara om de grundläggande villkoren för rättsstatens principen inte uppfylls i de olika medlemsstaterna. Den aktuella utredningen betonar således till väsentliga delar de praktiska konsekvenserna av att rättsstatsprincipen urholkas för EU:s funktion, individens rättigheter och likabehandling av medlemsstaterna. Utöver de kulturella och kontextuella aspekterna av den europeiska rättsordningens struktur finns det också skäl att granska vad som händer rent konkret i EU:s rättsordning.

I samband med det måste det konstateras att osäkerheten när det gäller rättsstatens garantier inom EU kan leda till att det ömsesidiga förtroendet mellan de rättsliga myndigheterna i de olika medlemsstaterna förstörs, vilket kan få långtgående konsekvenser för de regleringsåtgärder som bygger på principen om ömsesidigt erkännande, i synnerhet inom unionens område "frihet, säkerhet och rättvisa"<sup>9</sup>. Denna lagstiftningsteknik är genomgående för EU-rätten i frågor som gäller exempelvis utlämning av brottslingar, behandling av asylansökningar, verkställande av civilrättsliga domar och rörligheten för varor på den inre marknaden. EU-rätten ställer också krav på domstolarnas oberoende. Dessutom är principen om EU-rättens företräde nära förknippad med rättsstatsprincipen i EU, eftersom den gör det möjligt att garantera att de rättigheter och skyldigheter som följer av EU-rätten tillgodoses på lika villkor i alla medlemsstater. I utredningen behandlas nedan i detalj de olika praktiska konsekvenserna av dessa med tanke på EU:s verksamhetsförutsättningar.

<sup>8</sup> Den "rättsstatsprincip" som nämns i rubriken till 2 § i grundlagen kan dock i en snäv tolkning uppfattas som att den endast hänvisar till det krav på att utövningen av offentlig makt bygger på lag enligt det som uttrycks i 2 § 3 mom. Enligt det angreppssätt som antagits i denna utredning kan rättsstatsprincipen inte reduceras till enbart lagbundenhet, så att tolka rubriken i paragrafen snävt som en hänvisning till en ren skyldighet enligt lag är inte förenligt med författarnas uppfattning om innebörden av rättsstatsprincipen. Läs mer om begreppet rättsstatsprincipen i kapitel 2.

<sup>9</sup> Se mer i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (FEUF) avdelning V (artikel 67–89).



Är det i praktiken möjligt att säkerställa att kravet på respekt för rättsstaten och EU:s värdegrund inte förblir tomma ord? För att svara på denna fråga kartlägger och bedömer man i utredningen olika metoder för att ingripa i brott mot rättsstatsprincipen. Här kan det påpekas att förfarandet när det gäller politiska sanktioner i artikel 7 i FEU har inletts mot Polen och Ungern på grund av systemproblem. Europeiska kommissionen har inletts överträdelseförfaranden om enskilda överträdelser av EU-rätten enligt artikel 258–260 i FEUF. Dessutom har EU-lagstiftaren bland annat på grund av initiativ som har främjats under Finlands ordförandeskap strävat efter att binda fördelningen av unionens medel till efterlevnad av rättsstatsprincipen.<sup>10</sup> Även medlemsstaternas nationella domstolar har framställt begäran om förhandsavgörande till EU-domstolen rörande som har med utvecklingen av rättsstatsprincipen att göra. Nedan lyfter man vid sidan av kontrollen i efterhand fram vissa förebyggande åtgärder på EU-nivå för att stödja rättsstatsprincipen.

## 1.2 Forskningens mål, frågeställning och avgränsningar

Huvudsyftet med utredningen är att tillhandahålla forskningsinformation om rättsstatens tillstånd och utveckling ur EU-rättens synvinkel. I undersökningen klargörs EU-rättens krav på medlemsstaternas strukturella garantier för rättsstatsprincipen, såsom domstolarnas oberoende, och den europeiska rättsstatsutvecklingens betydelse för verksamheten inom EU:s inre rättsområde, särskilt med tanke på principen om ömsesidigt förtroende och ömsesidigt erkännande mellan medlemsstaterna. Målet med undersökningen är också att inte bara ge en omfattande översikt utan också att kritiskt granska olika metoder för att förhindra, övervaka och göra något åt den negativa rättsstatsutvecklingen. Dessutom strävar man efter att å ena sidan utreda betydelsen av begreppet rättsstatsprincipen enligt EU-rätten i unionens yttre förbindelser och å andra sidan vilka konsekvenser EU-rättens rättsstatsbegrepp har för det inhemska rättssystemet. Genom dessa olika fokusområden syftar undersökningen till att presentera riktlinjer för den finska rättspolitikerna för den europeiska och inhemska debatten om rättsstatsprincipen.

Under de senaste åren har det skrivits mycket om utvecklingen av rättsstatsprincipen i Europa. Både institutioner och forskarsamhället har analyserat problemet och möjliga

<sup>10</sup> Se Europaparlamentets och rådets förordning (EU, Euratom) 2020/2092 av den 16 december 2020 om en generell villkorlighetsordning för skydd av unionsbudgeten, EUT L 433I, 22.12.2020, s. 1 (Villkorlighetsförordningen 2020/2092).

lösningar ur olika perspektiv.<sup>11</sup> Du kanske frågar dig: vilket mervärde kan vår forskning skapa? Bakgrunden till utredningen är i synnerhet följande tre faktorer:

- För det första har den negativa utvecklingen för rättsstatsprincipen i EU gått mycket snabbt, och i takt med att situationen fortsätter att förändras blir betydelsen av ny forskning allt viktigare. Hur förstår EU-rätten rättsstatsprincipen och hur kan man ingripa i problem som gäller den?
- För det andra är det motiverat att införa ett heltäckande inhemskt perspektiv i detta aktuella EU-rättsliga ämne, eftersom ämnet har utvärderats i begränsad utsträckning ur ett specifikt finskt perspektiv.<sup>12</sup> Hur ska man i Finland förstå debatten om EU-rättens rättsstatsprincip?
- För det tredje strävar utredningens begreppsmässiga förhållningsätt och inställning till konkreta rättsliga problem efter att möjliggöra rättspolitiska val som är effektiva för medlemsstaterna, i synnerhet Finland, både med tanke på EU:s interna och externa verksamhet.

---

11 Om institutionella analyser, se t.ex. "Rapporten om rättsstatsprincipen 2021: Rättsstatsprincipen i Europeiska unionen", meddelande från kommissionen till Europaparlamentet, rådet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén och Regionkommittén, KOM(2021) 700 final, 20.7.2021 (Rapporten om rättsstatsprincipen 2021: Rättsstatsprincipen i Europeiska unionen). Inom vetenskaplig litteratur, se exempelvis Werner Schroeder (ed), *Strengthening the Rule of Law in Europe: From a Common Concept to Mechanisms of Implementation*. Hart Publishing 2016 (Schroeder 2016); Carlos Closa – Dmitry Kochenov (eds) *Reinforcing Rule of Law Oversight in the European Union*. Cambridge University Press 2016 (Closa – Kochenov 2016); Theodore Konstadinides, *The Rule of Law in the European Union: The Internal Dimension*. Hart Publishing 2017 (Konstadinides 2017); András Jakab ja Dmitry Kochenov (eds), *The Enforcement of EU Law and Values: Ensuring Member States' Compliance*. Oxford University Press 2017 (Jakab – Kochenov 2017); Sacha Garben – Inge Govaere – Paul Nemitz (eds), *Critical Reflections on Constitutional Democracy in the European Union*. Hart Publishing 2019 (Garben – Govaere – Nemitz 2019); Armin von Bogdandy – Piotr Bogdanowicz – Iris Canor – Christoph Grabenwarter – Maciej Taborowski – Matthias Schmidt (eds), *Defending Checks and Balances in EU Member States: Taking Stock of Europe's Actions*. Springer 2021 (von Bogdandy – Bogdanowicz – Grabenwarter – Taborowski – Schmidt 2021); Giuliano Amato – Benedetta Barbisan – Cesare Pinelli (eds), *Rule of Law vs Majoritarian Democracy*. Hart Publishing 2021 (Amato – Barbisan – Pinelli 2021).

12 Inom finskspråkig juridisk litteratur, se till exempel Kaarlo Tuori, *Oikeus, valta ja demokratia*. Lakimiesliiton kustannus 1990 (Tuori 1990); Liisa Leppävirta, *Onko oikeusvaltioperiaatteelle perustuvalla Euroopan unionilla toimivalta suojata oikeusvaltioperiaatetta? Lakimies 7-8/2016*, s. 1100-1121 (Leppävirta 2016); Raitio 2017; Katalin Miklóssy, *Oikeusvaltion ahdinko vai yhteen sopimattomat käsitteet? Tarkastelussa itäiset EU-maat*. Lakimies 7-8/2018, s. 1066–1072; Pekka Hallberg, *Oikeusvaltio maailman tuulissa*. Docendo 2019.

Behovet av forskning beror till stor del på att utvecklingen av rättsstatsprincipen i Europeiska unionen har gått i en negativ och spänd riktning. I utredningen granskas rättsstatsprincipen med fokus på EU-rättens strukturella rättsstatsgarantier, samarbetet inom unionens rättsområde och ingripandet i brott mot rättsstatsprincipen, utan att glömma bort betydelsen av EU:s förståelse av rättsstatsprincipen för den globala utvecklingen genom unionens yttre förbindelser. Det föreslagna tillvägagångssättet syftar således, till skillnad från tidigare undersökningar, inte bara till att ge ett aktuellt klagörande av begreppet rättsstatsprincipen i EU-rätten, utan också till att ge pragmatiska insikter i de strukturella rättsstatsgarantierna och det rättsliga samarbetet, särskilt mot bakgrund av EU-domstolens senaste rättspraxis.

Det är känt att EU-lagstiftningens inverkan på medlemsstaternas rättsordningar är en omfattande "grundläggande nationell lösning".<sup>13</sup> Liksom *Guimaraes-Purokoski* kan man konstatera att när en stat har anslutit sig till EU handlar det inte bara om att det kommer nytt normmaterial till fältet för "det nationella rättsområdet", utan om att det i och med EU-medlemskapet har skett en förändring av den statliga rättens verksamhetsfält i sig.<sup>14</sup> Med tanke på att EU-rätten utgör grunden för den inhemska rättsordningen är det motiverat att fundera över hur rättsstatsprincipen förstås inom EU-rätten och vilka konsekvenser detta har för Finland. I utredningen betonas vikten av en begreppsmässig förståelse av rättsstatsprincipens betydelse, både för att EU ska fungera internt och för att EU:s yttre förbindelser ska kunna hanteras på ett konsekvent sätt. Även om undersökningens infallsvinkel är EU-rättslig, strävar man i utredningen efter att presentera ämnet så att det inordnar sig i det finska rättssystemet och -kulturen samt begreppsapparaten och terminologin.

Det är också värt att lyfta fram vad som inte tas upp i utredningen. Undersökningen fokuserar på rättsstaten som ett fenomen i Europeiska unionens rättsordning, betydelsen av rättsstatsbegreppet i EU-rätten för finsk rätt och hur EU-rätten möjliggör ingripanden vid eventuella brott mot rättsstatsprincipen i medlemsstaterna. Utgångspunkten för granskningen är Finland som EU-medlemsstat; situationen på Åland har inte bedömts separat i utredningen.<sup>15</sup> I utredningen granskas också i begränsad utsträckning betydelsen av

13 Jaakko Husa – Antero Jyränki, *Valtiosääntöoikeus. Kauppakamari 2021* (Husa – Jyränki 2021), s. 121.

14 Se Alice Guimaraes-Purokoski, *Vertikaalinen toimivallanjako EU-oikeudessa, Tutkimus yhteisön toimivallan kehittymisestä energia-alalla sekä julkisen palvelun velvoitteiden ja yleispalvelun sääntelystä sähkönsisämarkkinoilla*. SLY 2009, s. 91

15 Utgångspunkten är att EU-rättens krav på rättsstatsprincipen också gäller i landskapet Åland. Om Ålands ställning i EU-frågor, se t.ex. Finlands anslutningsfördrag (EUT C 241, 29.8.1994) protokoll nr 2 om Åland (s. 352) samt förklaringen om Åland (s. 393), Finlands grundlag (731/1999) 93 § 2 mom. samt självstyrelselagen för Åland (1144/1991) §§ 59a–59e. Se även justitieministeriet, Ålands ställning i lagberedningen och i EU-ärenden, *Utredningar och anvisningar 8/2012*, s. 15–22.

begreppet rättsstatsprincipen i EU-rätten i unionens yttre förbindelser. I undersökningen behandlas dock inte rättsstatsprincipen i olika nationella rättssystem, i internationell rätt eller som ett universellt eller globalt fenomen och inte heller bedöms Finlands prestationer som en internationell aktör inom rättsstatsprincipen. Internationellt och nationellt normativa materialet beaktas dock i nödvändig utsträckning när man granskar rättsstatsprincipens ursprung och den nuvarande tolkningskontexten. I utredningen tas det särskild hänsyn till den allmäneuropeiska lagstiftningen, i synnerhet inom ramen för Europeiska rådet, inklusive relevant praxis från Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna (Europadomstolen), som grundar sig på och tolkar Europeiska konventionen om de mänskliga rättigheterna (EKMR), i den mån det har betydelse inom EU-rätten.

### 1.3 Utredningens utgångspunkter, forskningsmaterial och metoder

Denna utredning har utarbetats med hjälp av material och tolkningsmetoder som är typiska för juridik. Utgångspunkten för undersökningen är att rättsstatsprincipen är ett begrepp i EU-rätten som kan bedömas inom ramen för unionens rättsordning. Man strävar efter att förtydliga rättsläget genom att bedöma utvecklingen av de rättskällor som etablerats i EU-rätten. Forskningsmaterialet består således huvudsakligen av juridiskt textmaterial som omfattas av lagstiftningen och rättskipningen och som bedöms särskilt med hjälp av juridik, det vill säga rättsdogmatik. Den syftar bland annat till att klargöra innehållet i befintlig lagstiftning, tolka och systematisera rättsliga normer och göra uttalanden om avvägningen av de principer som ligger till grund för olika rättssystem.<sup>16</sup> Samtidigt som vi erkänner att rättsstatsprincipen är ett komplext fenomen, vilket beskrivs nedan, är den metodologiska utgångspunkten för utredningen att rättsstatsprincipen i EU-rätten kan gestaltas med juridiska metoder.

De huvudsakliga rättskällorna som används i utredningen är EU:s så kallade primärrätt (fördrag, allmänna rättsprinciper, inbegripet medlemsstaternas konstitutionella tradition och stadgan om de grundläggande rättigheterna), EU:s internationella avtal och internationella sedvanerätt, EU-lagstiftningen (förordningar och direktiv) samt i betydande grad den rättspraxis som tolkar dessa, särskilt EU-domstolen. Även EU:s *soft law*, som inte är formellt bindande, spelar också en roll i utformningen av rättsstatsprincipen. I utredningen utnyttjas dessutom material om rättsstatsprincipen som producerats

<sup>16</sup> När det gäller förhållandet mellan juridik och rättsvetenskap i allmänhet, se t.ex. Ari Hirvonen, *Mitkä metodit? Opas oikeustieteen metodologiaan. Yleisen oikeustieteen julkaisu* 17/2011, s. 24–25.

av institutionella aktörer, såsom Europeiska rådet eller Förenta Nationerna. I utredningen hänvisas vid behov både till utländsk och inhemsk juridisk litteratur. Enskilda staters rättssystem bedöms endast i den mån det är nödvändigt med tanke på helheten; ett undantag från detta är analysen av det finska rättssystemet till den del som man uttryckligen granskar betydelsen av rättsstatsprincipens utveckling för Finlands rätt och rättspolitik.

Metoderna för en konkret tolkning av EU-rätten representerar i utredningen i huvudsak en så kallad rättspositiv lagtolkning, som utgår från den tillämpliga rättens språkliga uttryck, normformuleringen, och om det språkliga uttrycket inte ger en tillräcklig grund för tolkningen, övergår man därefter till en systemisk och därefter till en teleologisk (målorienterad) tolkning.<sup>17</sup> Denna tämligen traditionella tolkningslogik är väl etablerad i EU-domstolens rättspraxis<sup>18</sup> och mer allmänt i den så kallade *Bielefeldgruppen* av argumenttyper,<sup>19</sup> som också har blivit viktig inom forskningen om EU-rätten.<sup>20</sup> I Finland har den rättspositiva lagtolkningen och tillhörande argument en lång och etablerad historia särskilt inom den analytiska juridiken.<sup>21</sup> Den rättspositivistiska tolkningstraditionen innebär att man tar hänsyn till det institutionella stödet för ett visst argument som påverkar tolkningen.<sup>22</sup> Utredningen lägger därför stor vikt vid tolkningar från i synnerhet EU-domstolen, eftersom den enligt grundfördragen är behörig att ge bindande enhetliga tolkningar av EU-rättens innehåll och giltighet.

I forskning om rättsstatsprincipen kan man dock inte snävt hålla sig till den klassiska rättspositivistiska tolkningsmodellen som fokuserar på den lag som lagstiftaren har gett och som särskilt betonar normers formella giltighet samt den språkliga och systemiska tolkningen.<sup>23</sup> Eftersom rättsstatsprincipen är ett innehållsmässigt och inte bara ett formellt juridiskt begrepp kan särskilt argument som är kopplade till rättsrealism spela en roll i forskning om rättsstatsprincipen. Rättsstatsprincipen kan undergrävas av formellt giltiga

17 Se i allmänhet t.ex. Juha Raitio – Tomi Tuominen, *Euroopan unionin oikeus*. AlmaTalent 2020 (Raitio – Tuominen 2020), s. 189–197.

18 Se t.ex. mål C-112/11, *ebookers.com Deutschland*, ECLI:EU:C:2012:487, punkt 12 och den rättspraxis man hänvisar till.

19 Se D. Neil MacCormick,– Robert S. Summers (eds), *Interpreting Precedents, A Comparative Study*. Aldershot 1991, s. 1–7 och D. Neil MacCormick,– Robert S. Summers (eds), *Interpreting Precedents, A Comparative Study*. Aldershot 1997, s. VII-IX.

20 Se till exempel Joxerramon Bengoetxea, *The Legal Reasoning of the European Court of Justice, To-wards a European Jurisprudence*. Clarendon Press 1993 och Markus Ukkola, *Systemic Interpretation in EU Public Procurement Law*. Helsingfors 2018.

21 Se Aulis Aarnio, *Laintulkinnan teoria*. WSOY 1989, s. 217.

22 Se Raimo Siltala, *Oikeustieteen tieteenteoria*. SLY 2003, s. 885

23 Se exempelvis Hans Kelsen, *Reine Rechtslehre*. Zweite Auflage 1960. Se även t.ex. Juha Raitio, *The Principle of Legal Certainty in EC Law*. Kluwer Academic Publishers 2003, s. 379–382.

nationella lagar, inklusive ändringar i grundlagen, som trots att de är formellt lagliga är främmande för rättsstatsprincipen till sin natur.<sup>24</sup> Det bör dock noteras att den lagstadgade rätten, som kan omfatta inte bara nationella konstitutioner utan även EU:s grundfördrag, Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna och internationella konventioner om mänskliga rättigheter, numera innehåller en avsevärd mängd grundläggande rättigheter och annat konstitutionellt material som en gång i tiden till och med betraktades som naturrätt,<sup>25</sup> vilket möjliggör en långtgående tolkning av innebörden av rättsstatsprincipens betydelse inom ramen för lagstadgad rätt som i sig är rättspositivistisk.

Även om rättsstatsprincipen som begrepp i sig inte kan definieras i EU-rätten enbart på grundval av fördragens ordalydelse, är utgångspunkten för utredningen att EU:s lagstiftning om rättsstatsprincipen och domstolens avgörandepaxis tillsammans med det övriga tolkningsssammanhanget möjliggör en juridisk analys av rättsstatsprincipen. Den metod som används i utredningen kan därför beskrivas som *kontextuell juridik*. Det är värt att betona att rättsstatsprincipen inte bara är ett relativt abstrakt juridiskt begrepp, utan också en starkt rättskulturell term som traditionellt sett betonas olika i olika medlemsstater. Dessutom måste EU-rätten ta hänsyn till eventuella skillnader i de autentiska språkversionerna av olika skriftliga bestämmelser, vilket begränsar den språkliga tolkningen.<sup>26</sup> När det gäller att ta hänsyn till språkliga och kulturella skillnader handlar *MacCormicks* illustrativa exempel om den direkta översättningen av begreppet *Rechtstaat* till *Law-State*, medan diskursen om rättsstaten i den engelskspråkiga juridiska världen är specifikt relaterad till begreppet *rule of law*.<sup>27</sup>

Eftersom inga direkta svar på definitionen av en gemensam europeisk rättsstat kan härledas från den språkliga tolkningen, betonas EU-rättens systematik och mål i konkreta tolkningssituationer. Enligt den systemiska tolkning som etablerats i EU-rätten ska rättsnormer betraktas i sitt sammanhang och tolkas mot bakgrund av EU-rätten som helhet, dess mål

24 Om gränserna för konstitutionella ändringar, se t.ex. Yaniv Roznai, *Unconstitutional Constitutional Amendments: The Limits of Amendment Powers*. Oxford University Press, 2019.

25 Se till exempel Antero Jyränki, Leonista Nizzaan, *Eurooppalaisen perusoikeusajattelun historiallisia linjoja*, s. 1–35 i verket Liisa Nieminen (toim.), *Perusoikeudet EU:ssa*. Lakimiesliiton kustannus 2001 (Jyränki 2001), s. 29–30.

26 Se t.ex. mål C-63/06, *Profisa*, ECLI:EU:C:2007:233, punkt 14 och den rättspraxis man hänvisar till ("I händelse av skillnader mellan olika språkversioner av en [EU]-regel måste bestämmelsen i fråga tolkas enligt systematiken och syftet med den lagstiftning som den ingår i.") Se allmänt Elina Paunio, *Legal Certainty in Multilingual EU Law, Language, Discourse and Reasoning at the European Court of Justice*. Ashgate 2013.

27 Se D. Neil MacCormick, *Questioning Sovereignty: Law, State and Nation in the European Commonwealth*. Oxford University Press 1999, s. 29, 46–47.

och dess utvecklingsnivå vid tidpunkten för tillämpningen av den bestämmelse som ska tolkas.<sup>28</sup> I den teleologiska tolkningsmodellen ligger fokus på målen för den bestämmelse som ska tolkas. Det är viktigt för undersökningen att tolkningen av EU-rätten kan påverkas inte bara av de uttryckliga målen för en viss bestämmelse, utan också av argument rörande rättsstatsprincipen som har att göra med EU:s värdegrund enligt artikel 2 i FEU.<sup>29</sup> Rättsstatsprincipen är en del av EU:s konstitutionella identitet.<sup>30</sup> Det har betydelse i praktiken, eftersom den förhärskande tolkningsanvisningen i EU-rätten är den "rättsstatsprincippositiva" lagtolkningen: I en otydlig tolkningssituation kan man av två alternativ prioritera det som är mest förenligt med rättsstatsprincipen.

Vid bedömningen av de skyldigheter som eventuellt följer av EU-medlemskapet för att trygga rättsstatsprincipen måste man ta hänsyn till de olika uppfattningar som råder om förhållandet mellan EU och medlemsstaterna. I synnerhet unionens skyldighet enligt artikel 4.2 i FEU att respektera medlemsstaternas nationella identitet som en del av deras politiska och konstitutionella strukturer måste beaktas vid bedömningen av de EU-rättsliga skyldigheterna i fråga om rättsstatsprincipen. I den mån en sådan bedömning kräver att man tar hänsyn till nationell lagstiftning har undersökningen också en jämförande dimension inom EU-rätten. Även till denna del betonar utredningen dock EU-domstolens juridiska bedömning av medlemsstaternas skyldigheter på grund av EU:s gemensamma värdegrund.

Behandlingen av ingripanden i brott mot rättsstatsprincipen framhäver också hur EU:s rättssystem fungerar som föremål för bedömning. Med tanke på genomförandet av medlemsstaternas skyldigheter i anslutning till rättsstatsprincipen kan man börja fundera på om det kan uppstå en fundamental konflikt mellan den nationella rätten och EU-rätten som inte alls kan lösas juridiskt eller endast kan lösas med hjälp av en tredje parts rättsordning, det vill säga i praktiken internationell rätt.<sup>31</sup> I detta avseende kan traditionella tolkningssätt inom EU-rätten behöva utvecklas eller kompletteras. Även om man i undersökningen bedömer rättsstatsprincipen främst som ett fenomen i den gällande rätten, kan man i utredningen inte blunda för händelser i den verkliga världen samt deras politiska och historiska kontext.

28 Se mål 283/81 CILFIT, ECLI:EU:C:1982:335, punkt 20.

29 Se t.ex. mål C-455/14 P, H mot rådet m.fl., ECLI:EU:C:2016:569, punkt 41–43 (rättsstatsprincipens påverkan i tolkningen av ett beslut som tillhör EU:s gemensamma utrikes- och säkerhetspolitik).

30 Se t.ex. mål C-156/21, Ungern mot parlamentet och rådet, ECLI:EU:C:2021:97, punkt 232.

31 För mer om s.k. radikal pluralism och EU-rättens nationella rättsverkan, se Niilo Jääskinen, Eurooppalaistuvan oikeuden oikeusteoreettisia ongelmia. Yliopistopaino 2008, s. 145–146 och 151.

Det bör understrykas att tolkningsmetoderna i EU-rätten inte skiljer sig radikalt från dem i finsk rätt. Även om det finns skillnader i rättskällorna på det sätt som beskrivs ovan, är det etablerat att både den nationella och den EU-rättsliga lagtolkningen utgår från den språkliga tolkningen och vid behov går vidare till en systemisk och teleologisk tolkning. Det bör också noteras att relativt detaljerade EU-förordningar och direktiv har utarbetats så småningom, vars tolkning i huvudsak bygger på språkliga och systemiska argument. Teleologisk tolkning är främst relevant i knepiga fall, då metoderna för språklig och systemisk tolkning inte längre är tillräckliga och målen med regleringen bör ges betydelse i tolkningen. Vi anser dock inte att betydelsen av den teleologiska tolkningen bör överbetonas, eftersom en stor del av EU-domstolens rättspraxis på samma sätt som nationella domstolsavgöranden behandlar tolkningen av relativt detaljerade och exakta formuleringar av normer. Därmed kan bedömningen av rättsstatsprincipen i EU:s och Finlands rätt ske utifrån en relativt enhetlig tolkningsmetod.

## 1.4 Utredningens struktur

Utredningen är indelad i sju kapitel. Efter inledningen som ger bakgrundsinformation börjar den egentliga undersökningen i kapitel 2 genom att kartlägga rättsstatsbegreppets historiska utveckling och tolkningar i finsk rätt. Den nationella utvecklingen återspeglas i EU:s begrepp rättsstatsprincipen och i vidare bemärkelse i referensramen för europeisk rätt. Eftersom utgångspunkterna för undersökningen omfattar en uppfattning om rättsstatsprincipen som ett innehållsmässigt begrepp, funderar man i detta sammanhang på rättsstatens förhållande till å ena sidan de mänskliga rättigheterna och å andra sidan demokratin, i synnerhet på det sätt som de är utformade i EU-rätten. En tyngdpunkt är förhållandet mellan demokrati och rättsstaten och frågan om hur rättsstatsprincipen är en förutsättning för en liberal demokrati och dess valsysteem för att välja beslutsfattare.

I kapitel 3 diskuteras rättsstatens betydelse för EU:s förmåga att fungera. Först och främst uppmärksammas det ömsesidiga förtroendet mellan medlemsstaterna som en förutsättning för att samarbetet mellan EU:s medlemsstater, särskilt inom områdena frihet, rättvisa och säkerhet, ska kunna ske i enlighet med fördragen. För det andra presenterar vi genom exempel de praktiska problem som hittills har uppstått på grund av det urholkade ömsesidiga förtroendet mellan medlemsstaterna. För det tredje går vi igenom medlemsstaternas skyldigheter när det gäller domstolarnas oberoende på grund av EU-rätten och domstolarnas avgörandepraxis i anslutning till dessa.

I kapitel 4 behandlas brott mot rättsstatsprincipen och hur de ska bekämpas. Till en början kartlägger vi vad som menas med "brott mot rättsstatsprincipen" och vilka typer av situationer som kan klassificeras som brott mot rättsstatsprincipen. I synnerhet kommer kommissionens rapporter om rättsstatsprincipen för 2020 och 2021 att användas som



ett första steg för att fastställa om det finns en tydlig gemensam nämnare eller definition av brott mot rättsstatsprincipen. Rättsstatsprincipen diskuteras i detta sammanhang också utifrån principen om EU-rättens företräde och respekten för den nationella identiteten i artikel 4.2 i FEU. När det gäller övervakningsmetoderna granskas förutom artikel 7 i EUF särskilt på vilket sätt brott mot rättsstatsprincipen kan kopplas till fördelningen av EU-medel samt överträdelseförfarandet enligt artiklarna 258–260 i FEUF. Dessutom bedöms betydelsen av EU:s proaktiva åtgärder för rättsstatsprincipen, särskilt finansieringsprogrammen. När det gäller tillsynen på nationell nivå beskrivs och bedöms betydelsen av begäran om förhandsavgörande enligt artikel 267 i FEUF.

I kapitel 5 diskuteras rättsstatsprincipen i EU:s yttre förbindelser. Rättsstatens betydelse i unionens externa verksamhet kartläggs särskilt genom praxis för externa avtal för att förstå hur definitionen av rättsstatsprincipen enligt EU-rätten som tillämpas inom unionen återspeglas i dess åtgärder gentemot tredjeländer och andra internationella aktörer. I kapitlet bedöms orsakerna till eventuella skillnader i betoningen av definitionen av rättsstaten och dess dimension och man utformar ett angreppssätt för i vilken utsträckning rättsstatsprincipen, som strukturerar EU:s interna verksamhet, bör uttryckas i form av samma innehåll i hanteringen av unionens yttre förbindelser. I kapitlet diskuteras också kortfattat betydelsen av rättsstatsprincipen som en del av EU:s utrikespolitik och internationell rätt.

I kapitel 6 granskas läget för rättsstatsprincipen i Finland i ljuset av globala jämförande studier. Dessutom lyfter man fram vissa aktuella problem som rör rättsstatsprincipen i anslutning till EU-rätten som berör Finland. I utredningen granskas för det första grundlagsutskottets roll samt kravet på en uppenbar konflikt i anslutning till domstolarnas konstitutionella övervakning i efterhand, i synnerhet i förhållande till EU-rättens konsekvenser inom staten. För det andra bedöms vissa av EU-rättens krav på domstolsväsendets oberoende och andra rättsstatsvillkor i förhållande till den inhemska situationen. För det tredje behandlas frågan om det praktiska genomförandet av EU-rätten i Finland. I slutsatsen sammanfattas observationerna från tidigare kapitel och man presenterar vissa riktlinjer för att ytterligare stärka den finska rättsstatsprincipen.

## 2 Begreppet rättsstatsprincipen i Finland och Europeiska unionen

### 2.1 Begreppet rättsstatsprincipen i Finland

Under de första årtiondena av Finlands självständighet rådde en ganska formell tolkning av rättsstatsprincipen. Den som angetts som fadern till det finska rättsstatsbegreppet, K.J. Ståhlberg<sup>32</sup> betonade förvaltningens lagbundenhet i olika sammanhang. I Ståhlbergs produktion framhövdes till exempel kravet på rättsskydd, eftersom det allmänna i en rättsstat enligt honom värnar om enskildas rättigheter och intressen gentemot förvaltningens godtyckligheter eller misstag.<sup>33</sup> I Finlands regeringsform från 1919 fastställdes i synnerhet en republikansk regeringsform som bygger på en åtskillnad mellan lagstiftande, verkställande och dömande makt, en demokratisk stat och vissa medborgerliga rättigheter.<sup>34</sup> I bestämmelserna betonades kraftigt förvaltningens lagbundenhet och domstolarnas oberoende ställning. Enligt Hallberg ansåg redan Ståhlberg att begreppet rättsstat var väsentligen sammanflätat med demokrati, eftersom rättsstaten strävade efter en demokratisk samhällsutveckling som bygger på lagen.<sup>35</sup>

Under de första decennierna av Finlands självständighet fick lagbundenhets- eller legalitetsprincipen kanske till och med en överbetonad betydelse i tolkningen av rättsstatsbegreppet, vilket delvis förklaras av händelserna 1918 och de politiska spänningar som följde på dem, men också av utvecklingen under den ryska förtrycksperioden.<sup>36</sup> Utvecklingen av rättsstaten främjades av ett tvådelat rättsväsende med Högsta domstolen och Högsta förvaltningsdomstolen som högsta domstolar samt lagen om ministeransvar (42/1918, 274/1922) som reglerar ansvarsfrågor för riksdagens justitieombudsman,

32 Se Kaarlo Tuori, Foucault'n oikeus, Kirjoituksia oikeudesta ja sen tutkimisesta. 2002 (Tuori 2002), s. 49–65, särskilt s. 56

33 Kaarlo Juho Ståhlberg, Suomen hallinto-oikeus, Yleinen osa. 2. painos, Otava 1928, s. 428-431.

34 Se Regeringsform för Finland 94/1919, särskilt 1 och 2 § samt kapitel 2.

35 Se Pekka Hallberg, The Rule of Law. Edita 2004 (Hallberg 2004), s. 15. Denna tolkning är kopplad till Hallbergs egen tolkning av rättsstatsbegreppet, som kännetecknas av att rättvisa och demokrati betraktas som dynamiskt sammanflätade begrepp.

36 Se Paavo Kastari, Kansalaisvapauksien perustuslainturva. B-sarja, nr 164, Suomalaisen lakimiesyhdistyksen julkaisuja 1972, s. 18-19 och Jukka Kekkonen, Kun aseet puhuvat: Poliittinen väkivalta Espanjan ja Suomen sisällissodissa. Art House 2016, s. 167–174.

justitiekanslern och de högsta statsorganen samt lagen om riksätten (273/1922). De grundläggande rättigheterna uttrycktes snävt i regeringsformen och kompletterades ganska snart med lagen om föreningsfrihet och tryckfrihetslagen (1/1919) och religionsfrihetslagen (267/1922).<sup>37</sup> I regeringsformen fastställdes också principen om kommunalt självstyre, som stärkte de demokratiska strukturerna och bidrog till att legitimera rättsstatens lagbundenhet.<sup>38</sup>

Under mellankrigstiden sattes det unga självständiga Finlands demokratiska och konstitutionella strukturer på prov av politiska extremrörelser. *Kekkonen* har tolkat det som att man särskilt i början av 1930-talet på grund av Lapporörelsens verksamhetsmodeller och myndigheternas passivitet när det gällde att utreda olaglig verksamhet i samband med utredningen av olagligheter började betona stärkandet av grunderna för rättsstaten som ett samhälleligt mål, där det finska rättsstatsbegreppet fick ett tämligen formellt innehåll.<sup>39</sup> Framför allt inom vänstern krävde man att lagen följdes bokstavligen, så att olagligheter som begicks enbart i patriotiska motivs namn inte skulle spridas.<sup>40</sup> I samband med att republikens skyddslag (336/1930), som tillåter begränsning av individens rättigheter, trädde i kraft, uppstod en omfattande debatt om grunderna för försvaret av demokratin och begränsningen av de grundläggande rättigheterna.<sup>41</sup> *Jyränki* har hävdad att den samtida debatten återspeglade den strikta legalismens genombrott i Finland.<sup>42</sup>

Efter kriget var idén om rättsstatsprincipen fortfarande kopplad till en tämligen formell tolkning av förvaltningens lagbundenhet, även om denna tolkning började få ett nytt djup i takt med att de rättsliga principerna vägdes mot varandra. Exempelvis *Merikoski* betonade i sin offentligrättsliga produktion balansen mellan kravet på rättssäkerhet och kravet på förvaltningens effektivitet, vilket är nära förknippat med hans definition av rättsstaten och förvaltningsstaten. Enligt *Merikoski* kan en stat karaktäriseras som en rättsstat om

37 Se Raitio 2017, s. 4–6.

38 Se Raitio 2017, s. 6.

39 Se Jukka Kekkonen, Suomen oikeuskulttuurin suuri linja 1898–1998. C-sarja, nr 32, Suomalaisen lakimiesyhdistyksen julkaisuja 1998, s. 1–183, s. 71.

40 Se Juha Siltala, Lapuan liike ja kyyditykset 1930. Otava 1985, s. 436, där Siltala citerar SDP-ordföranden Tanners tal i parlamentet den 19 december 1930 på följande sätt: "Nu försöker dock framför allt Lapporörelsen få fram en ny lagbok som innehåller vissa bestämmelser som går i en helt annan riktning. De viktigaste paragraferna i lagboken är för det första att man inte får bryta mot det som står i lagen. Var och en har rätt att i lagen införa vad han anser vara lämpligt, om bara motiven för hans handlingar är patriotiska".

41 Se Aura Kostiaainen i debatten om lagberedningen, Oikeusvaltioon paradoksin äärellä: Tasavallan suojelulakiesityksistä käyty eduskuntakeskustelu vuosina 1930 ja 1936. Pro gradu, Helsingfors universitet 2011.

42 Antero Jyränki, Valta ja vapaus. Kaksikymmentäkolme luentoa valtiosääntöoikeuden yleisistä kysymyksistä. Lakimiesliiton kustannus 1998, s. 534–537.

rättssäkerheten prioriteras i statens organisation. Om man däremot prioriterar förvaltningens effektivitet blir staten en förvaltningsstat.<sup>43</sup>

Enligt Tuori uppstod begreppet *välstånd* (*welfare state*) efter andra världskriget vid sidan av rättsstaten, som ibland ses som rättsstatens efterföljare i utvecklingen av den moderna staten och rätten.<sup>44</sup> Tuori ser dock inte välståndet och rättsstaten som varandras motsatser, eftersom begreppen har olika målområden. Välståndet är snarare ett materiellt än ett formellt begrepp, eftersom det i synnerhet är förknippat social- och hälsovårdens och utbildningens roll. Enligt Tuoris tolkning är rättsstaten å sin sida förknippad med de metoder och former som används för att bland annat fatta och genomföra beslut om välståndets funktioner.<sup>45</sup> Det bör också konstateras att begreppet välstånd knappast överlappar rättsstatens kärnområde, även om de i deras vidare sammanhang delvis framhåvs på samma sätt till exempel när det gäller vissa grundläggande fri- och rättigheters betydelse i samhället. Den inhemska tolkningen av rättsstatsprincipen har också jämförts särskilt med det engelska begreppet *rule of law* och det tyska begreppet *Rechtstat*.<sup>46</sup>

När millennieskiftet närmade sig präglades debatten om rättsstatsprincipen i Finland inte längre av samma betoning på legalitetsprincipen som under de första årtiondena av självständigheten. En förklaring till denna utveckling är den ökade betydelsen av grundläggande och mänskliga rättigheter i den rättsliga miljön. I synnerhet på 1960- och 1970-talet hade diskursen om välståndet skapat en grund för att förstå statens uppgifter i större utsträckning än den formella lagbundenheten. I debatten om de grundläggande rättigheterna i slutet av förra århundradet betonades också idén om en demokratisk rättsstat.<sup>47</sup> I Finland konstaterade Tuori 1990 att de grundläggande fri- och rättigheter, som kräver positiv handling från statens sida, kan kopplas till den demokratiska rättsstatens perspektiv, eftersom man med hjälp av dem strävar efter att garantera samhällsmedlemmarna de materiella och kulturella grundförutsättningar, i brist på vilka inte heller ett aktivt

43 Se Veli Merikoski, Suomen julkisoikeus pääpiirteittäin I. 5. Painos, WSOY 1974, s. 110.

44 Se t.ex. Tuori 1990, s. 28–33, för en beskrivning av förhållandet mellan välståndet och rättsstaten. I detta sammanhang problematiserar Tuori särskilt Dalberg-Larsens uppfattning att välståndet, efter rättsstaten, är nästa steg i utvecklingen av den moderna rätten, se Jørgen Dalberg-Larsen, Retsstaten, velfærdstaten og hvad så? Akademisk Forlag 1984.

45 Se Tuori 2002, s. 61–62.

46 Se t.ex. Antero Jyränki, Presidentti: Tutkimus valtionpäämiehen asemasta Suomessa v. 1919–1976. A-sarja, nr 123, Suomalaisen lakimiesyhdistyksen julkaisu 1978, s. 41–42, Tuori 2002, s. 49–65, Raitio 2003, s. 134–146, och Tuori 2007, s. 221–247.

47 Se till exempel Jürgen Habermas, On the Internal Relation between the Rule of Law and Democracy, s. 253–264 i verket Ciaran Cronin – Pablo De Griff (eds), The Inclusion of the Other: Studies in Political Theory. Blackwell 1999.

civilsamhälle är möjligt.<sup>48</sup> I modellen med en demokratisk rättsstat kunde demokrati och grundläggande rättigheter ses som förutsättningar för varandra.

Den akademiska diskussionen om förhållandet mellan rättsstatsprincipen, demokratin samt de grundläggande och mänskliga rättigheterna fick fart av att den europeiska människorättskonventionen trädde i kraft i Finland 1990. I samband med grundlagsreformen år 2000 fogades till den nya grundlagen uttryckliga bestämmelser om "rättsstatsprincipen", enligt vilka "All utövning av offentlig makt skall bygga på lag" och "I all offentlig verksamhet skall lag noggrant iakttas".<sup>49</sup> I bestämmelsen i fråga är det dock närmast fråga om principen om lagbundenhet, med stöd av vilken man naturligtvis också ska beakta de grundläggande fri- och rättigheter som garanteras i grundlagen.<sup>50</sup> Mot bakgrund av denna rättsliga grund beskrivs rättsstatsprincipen på läroboksnivå huvudsakligen som ett formellt krav på rättssäkerhet, med legalitetsprincipen som kärna.<sup>51</sup> Demokratin och särskilt de grundläggande rättigheternas betydelse för rättsstatseprincipen är dock välkänd i den inhemska juridiska litteraturen.<sup>52</sup> Finlands EU-medlemskap har ytterligare utvecklat vår förståelse av rättsstatsprincipen, så att begreppet nu anses ha både en formell och en materiell dimension.

Redan 2002 presenterade Jyränki en relativt tydlig analys av de historiska skikten i det finska rättsstatsbegreppet på följande sätt:

1. Den offentliga makten ska bygga på lagen.
2. Staten organiseras av en grundlag som återställer hela rättsordningen
3. En individs rättigheter och skyldigheter kan endast fastställas genom beslut av ett organ vars tillsättning alla kan påverka på lika villkor, det vill säga genom en riksdagslag
4. Lagen tillämpas på enskilda fall i syfte att ge rättsskydd av oberoende myndigheter organiserade till domstolar. Alla garanteras att deras ärende behandlas i domstol.
5. Individens ställning skyddas av grundläggande rättigheter som är bindande för all offentlig verksamhet.

48 Se Tuori 1990, s. 275.

49 Se rubriken till 2 § och 3 mom. i Finlands grundlag.

50 Se regeringens proposition till riksdagen om en ny regeringsform för Finland, RP 1/1998 rd, s. 74.

51 Se till exempel Jaakko Husa – Teuvo Pohjolainen, *Julkisen vallan oikeudelliset perusteet: Johdatus julkisoikeuteen*. Talentum 2014, s. 66-67 ja Husa – Jyränki 2021, s. 134.

52 Se till exempel Husa – Jyränki 2021, s. 134-135 och Tuori 2000.

När det gäller denna indelning har Jyränki konstaterat att skikt 1–4 är material för det formella rättsstatsbegreppet, medan skikt 5 hänvisar till det materiella rättsstatsbegreppet.<sup>53</sup>

Hallbergs tolkning tyder också på att legalitet och legitimitet båda spelar en roll för innehållet i begreppet rättsstat.<sup>54</sup> Hallberg ser tre faser i utvecklingen av begreppet rättsstat. Han kopplar också den tidiga utvecklingen av det "klassiska" rättsstatsbegreppet till en ganska formell tolkning som betonar legalitetsprincipen. Han ser nästa fas som en demokratisk rättsstat och den tredje fasen som rättsstatsbegreppets sociala dimensioner (*rule of law in social dimensions*).<sup>55</sup> Hallbergs dynamiska rättsstatsbegrepp kan sägas bestå av följande fyra element:

1. Legalitetsprincipen (principle of legality)
2. maktodelningsprincipen (*the balanced separation of powers*)
3. Grundläggande och mänskliga rättigheter (*the fundamental and human rights*)
4. Rättsstatsprincipen som en funktionell helhet (*rule of law as functional entity, functionality*)<sup>56</sup>

Hallberg betonar att rättsstatsbegreppet är globalt, särskilt när det gäller rättsstatens funktion (*functionality*). Rättsstatens förmåga att fungera hänger bland annat samman med skyldigheterna att trygga tillgodoseendet av de grundläggande och de mänskliga rättigheterna samt göra det möjligt för medborgarna att få tillgång till sina rättigheter utan onödigt dröjsmål.

I slutet av 2010-talet tog Finlands Juristförbunds rättspolitiska kommitté ställning till definitionen av rättsstatsprincipen och fann följande dimensioner av en fungerande rättsstat:

53 Se Antero Jyränki, *Oikeusvaltio ja demokratia*, s. 13–26 i verket Aulis Aarnio – Timo Uusitupa (toim.): *Oikeusvaltio. Lakimiesliiton kustannus 2002*, s. 13.38, särskilt s. 23.

54 Se Hallberg 2004, s. 5–6 och s. 11–70.

55 Se Hallberg 2004, s. 14, där det konstateras att den tredje fasen i rättsstatsbegreppet är en sorts socialt kapital enligt följande: "In the conclusions of this study, the focus is on the issues concerning the legitimacy of the use of power, the identity of the people and the value judgments of civil society, essentially part of the third layer of rule of law development. The study attempts at outlining a functional model of the rule of law, which can be conceived of a social capital."

56 Hallberg 2004, s. 6, 57 och 70–90 och Pekka Hallberg, *Rule of Law, Prospects in Central Asia Rural Areas and Human Problems*. Edita 2016, s. 136–145

1. Den lagstiftande makten utövas av ett demokratiskt valt parlament.
2. Statsorganen och myndigheterna är bundna till en särskild grundlag som reglerats genom särskilda, försvårade förfaranden.
3. Respekt för grundläggande och mänskliga rättigheter och de principer som de bygger på.
4. Efterlevnad av legalitetsprincipen både inom förvaltningen och i domstolarna.
5. Dessa funktioner är organiserade i enlighet med statens tredelade maktprincip.
6. Förvaltningen är öppen och genomsynlig.
7. Rättsordningen utgör en sammanhängande helhet.
8. Rättssäkerheten förverkligas och godtycke tillåts inte.
9. Likhet inför lagen förverkligas.
10. Domstolskontrollen är fungerande och heltäckande.
11. Tillgången till oberoende och opartiska domstolar garanteras utan onödigt dröjsmål.<sup>57</sup>

Det är värt att notera att Juristförbundets definition av rättsstatsprincipen inte bara var en hänvisning till legalitetsprincipen i 2 § 3 mom. i grundlagen, enligt vilken all utövning av offentlig makt skall bygga på lagen.

Som beskrivits ovan har begreppet rättsstatsprincipen utvecklats med tiden i takt med att den inhemska rättsordningen har ändrats till att bli en del av den europeiska rättsgemenskapen, särskilt i och med EU-medlemskapet. Det har lett till en allt snävare kontextuell tolkning av rättsstatsprincipen som en helhet som anknyter till demokratin och de grundläggande rättigheterna. Även *Nieminen* definierar i sin undersökning av den europeiska författningsrätten det moderna rättsstatsbegreppet så att det omfattar både den formella och den materiella sidan. Med begreppets materiella eller innehållsmässiga del avser han först och främst kravet på att rättvisa ska skipas. Enligt honom strävar man efter rättvisa genom att alla statsorgan, åtskilda från varandra som ett uttryck för tredelningen av statsmakten, är förpliktade att trygga medborgarnas materiella grundläggande rättigheter.<sup>58</sup>

<sup>57</sup> Se Juristförbundets rättsstatliga program 2019–2023, s. 5. I sitt rättsstatliga program stödde juristförbundet starkt inrättandet av domstolsverket, delvis på grundval av rättsstatsprincipen. Av forskningsgruppens medlemmar deltog Raitio i Juristförbundets diskussion om rättsstatsprincipen som medlem i Juristförbundets rättspolitiska kommitté.

<sup>58</sup> Se Liisa Nieminen, Eurooppalaistuva valtiosääntöoikeus – valtiosääntöistyvä Eurooppa. A-sarja, nr 259, Suomalaisen lakimiesyhdistyksen julkaisuja 2004, s. 106–107

Det finns därför skäl att stödja Nieminens syn på rättsstaten just med tanke på den allt mer europeiska rätten, eftersom det i EU-domstolens rättspraxis som förpliktar EU:s medlemsstater och därmed även Finland finns referenser till att rättsstatsbegreppet i sin EU-rättsliga kontext innehåller vissa materiella förutsättningar för rättsligt beslutsfattande.<sup>59</sup> Typiskt för det EU-rättsliga rättsstatsbegreppet är liksom i artikel 2 i FEU om unionens värderingar att bland annat att presentera demokrati, mänskliga rättigheter och rättsstatsprincipen som en del av samma, sammanhängande helhet. Mot denna bakgrund är det förståeligt att Finland under sitt EU-ordförandeskap 2019 uttryckligen betonade kontexten för tolkningen av rättsstatsprincipen enligt artikel 2 i FEU, det vill säga det mellan rättsstaten, demokratin och de mänskliga rättigheterna, ett slags "trefot" (*tripod*).<sup>60</sup>

I Finland har man också kritiskt granskat EU:s legitimitet som aktör inom rättsstatsprincipen. I detta avseende har *Hirvonen* hävdad att EU "kan rättfärdiga sig självt som en juridisk transnationell gemenskap, men saknar trots det en solid grund för legitimitet".<sup>61</sup> Enligt *Hirvonen* beror EU:s svårigheter att stå emot auktoritära stater på dess demokratiunderskott: trots sina värderingar om demokrati, rättsstatsprincipen och mänskliga rättigheter har EU inget "europeiskt politiskt folk".<sup>62</sup> *Hirvonens* reflektioner handlar om sambandet mellan rättsstatsprincipen, demokrati och mänskliga rättigheter i en union av stater som EU. Man kan fråga sig om EU har ett underskott när det gäller konstitutionell kultur. Eventuella brister i det europeiska folket, *demos*, har också länge varit föremål för debatt.<sup>63</sup> När

59 Se till exempel mål 8/55, *Fédéchar*, ECLI:EU:C:1956:7 i synnerhet s. 299 och målen kopplade till rättsstatsbegreppet rörande skadeståndsskyldigheter utanför EU-rätten 5/71, *Schöppenstedt*, ECLI:EU:C:1971:116, 59/72 *Wünsche Handelsgesellschaft*, ECLI:EU:C:1973:86, 20/88 *Roquette frères*, ECLI:EU:C:1989:221, C-152/88 *Sofrimport*, ECLI:EU:C:1990:259, C-104/89 och C-37/90 *Mulder*, ECLI:EU:C:1992:217 och C-282/90 *Vreugdenhill*, ECLI:EU:C:1992:124.

60 Se till exempel justitieministeriet, "Minister of Justice Henriksson: Fundamental rights are at the heart of EU law", 12.11.2019, <https://oikeusministerio.fi/en/-/oikeusministeri-henriksson-perusoikeudet-ovat-eu-oikeuden-ytimessa> samyt justitieministeriet "Speech by Minister of Justice Henriksson, making the EU Charter of Fundamental Rights a reality for all: 10th anniversary of the Charter becoming legally binding, 12 November 2019", 12.11.2019, <https://kestavakehitys.fi/-/1410853/making-the-eu-charter-of-fundamental-rights-a-reality-for-all-10th-anniversary-of-the-charter-becoming-legally-binding> samt Puheenjohtajavaltion keskusteluasiakirja, "Oikeusvaltioperiaatteen kunnioittamisen vahvistaminen unionissa", rådets dokument 12044/19, rådets dokument 12044/19 och exempelvis ordförandelandets hemsida: <https://eu2019.fi/sv/prioriteringar/varden-och-rattsstatsprincipen>.

61 Se Ari *Hirvonen*, *Oikeus käy aikaa tilassa: retki Euroopan oikeuden legitimitettiin*. Lakimies 3-4/2021, s. 314-332 (*Hirvonen* 2021), i synnerhet s. 325

62 Se *ibid.*, s. 314-332, särskilt s. 325.

63 Se åtskilliga texter som behandlar ämnet, exempelvis Joseph HH *Weiler*, *Does Europe Need a Constitution? Demos, Telos and the German Maastricht Decision*. *European Law Journal* 1(3) 1995, s. 219-258 och Kalypso *Nicolaïdis*, *European Democracy and Its Crisis*. *Journal of Common Market Studies* 51(2) 2013, s. 351-369.



man undersöker förutsättningarna för rättsstatsprincipen i EU och de rättsliga skyldigheter som den ålägger unionens institutioner och medlemsstater är det också nödvändigt att kritiskt bedöma de grundläggande förutsättningarna för att rättsstatsprincipen ska kunna genomföras på både unions- och medlemsstatsnivå.<sup>64</sup> I rättsstaten, både i nationalstaten och i EU, ingår både legalitet och legitimitet.

## 2.2 Begreppet rättsstatsprincipen i EU

Den europeiska integrationen bygger på universella värden som utvecklats ur kontinentens "kulturella, religiösa och humanistiska tradition".<sup>65</sup> EU:s rättsstatsbegrepp bör också granskas utifrån unionens värdegrund. Enligt artikel 2 i FEU omfattar unionens värderingar "respekt för människans värdighet, frihet, demokrati, jämlikhet, rättsstaten och respekt för de mänskliga rättigheterna, inklusive rättigheter för personer som tillhör minoriteter", som delas av medlemsstaterna "i ett samhälle som kännetecknas av pluralism, icke-diskriminering, tolerans, rättvisa, solidaritet och jämställdhet mellan kvinnor och män". Denna artikel, vars formulering ändrades genom Lissabonfördraget, motsvarar i sak den tidigare gällande artikel 6 i unionsfördraget, som grundade sig på Amsterdamfördraget och som hänvisade till "de för medlemsstaterna gemensamma – rättsstatsprinciperna".<sup>66</sup> Redan i ingressen till det ursprungliga EU-fördraget från 1992 hänvisas det till respekt för frihet, demokrati, mänskliga rättigheter och rättsstatsprincipen.<sup>67</sup> Även i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna bekräftas det att unionen "bygger på principerna om demokrati och rättsstatsprincipen".

Rättsstatsprincipen blev dock inte en del av den gemensamma europeiska rätten först på 1990-talet, utan har alltid varit en av de grundläggande rättsprinciper som tillämpats inom ramen för den europeiska integrationen. Redan i Europeiska kol- och stålgemenskapen (EKSG), som grundades på 1950-talet, ansåg man att rättsstatsprincipen hade betydelse vid bedömningen av till exempel överföring av den offentliga maktens uppdrag till en privat aktör.<sup>68</sup> Debatten om nivån på skyddet av de grundläggande rättigheterna i Europa,

64 När det gäller förutsättningarna för rättsstatsprincipen och rättvisan, se bland annat Sionaidh Douglas-Scott, *Justice, Injustice and the Rule of Law in the EU*, s. 51–66 i Dimitry Kochenov – Gráinne de Búrca – Andrew Williams (eds) *Europe's Justice Deficit?* Hart 2017.

65 Se ingressen till EU-fördraget.

66 Se fördraget om Europeiska unionen, konsoliderad version 1997, EUT C 340, 10.11.1997, s. 145.

67 Se fördraget om Europeiska unionen, EUT C 191, 29.7.1992, s. 1.

68 Segeneraladvokat Roemers förslag till avgörande i de förenade målen 9-10/56, *Meroni mot höga myndigheten*, ECLI:EU:C:1958:4, s. 190. Se även t.ex. Jürgen Schwartze, *European Administrative Law*. Sweet & Maxwell 1992, s. 94, enligt vilken det gemensamma grundläggande målet för förvaltningsdomstolen i medlemsstaterna är förvaltningens lagbundenhet, oavsett om man använder uttrycket "rättsstat", "Rechtstaat" eller "principe de légalité".

som inleddes på 1960- och 1970-talen,<sup>69</sup> har sedan dess lett till att unionens rättsordning lägger stor vikt vid faktorer som det är etablerat att de allmänt anses ingå i en rättsstat, t.ex. ett effektivt rättsskydd,<sup>70</sup> rättssäkerhet,<sup>71</sup> domstolarnas oberoende,<sup>72</sup> maktodelningsprincipen<sup>73</sup> samt betydelsen av demokrati<sup>74</sup> och grundläggande<sup>75</sup> rättigheter. Med tiden har rättsstatsprincipen fått en mer exakt avgränsad innebörd. I sin rättspraxis på senare tid har EU-domstolen slagit fast att rättsstatsprincipen är ett grundläggande värde för unionen inom ramen för dess konstitutionella identitet.<sup>76</sup>

Rättsstatsprincipen är ett villkor för EU-medlemskap och en del av EU:s värdegrund. År 1993 klargjorde Europeiska rådet vilka villkor som ska uppfyllas av de länder som ansöker om medlemskap i EU. Enligt dessa s.k. Köpenhamnskriterier kan alla europeiska länder som respekterar principerna om frihet, demokrati, mänskliga rättigheter, respekt för grundläggande friheter och rättsstatsprincipen ansöka om medlemskap.<sup>77</sup> I dag framgår respekten för rättsstatsprincipen som ett villkor för medlemskap av fördragen, eftersom enligt 49 artikeln i FEU endast en europeisk stat som respekterar och främjar de värden som avses i artikel 2 i FEU kan ansöka om medlemskap i Europeiska unionen.<sup>78</sup> I EU-rätten verkade rättsstatsprincipen länge vara ett begrepp som ansågs ha betydelse främst utanför unionen i förhållande till de stater som ansöker om medlemskap och tredje länder som en del av de yttre förbindelserna. Medlemsstaterna ansågs stå på en solid grund när det gäller

69 Se till exempel debatten i Tyskland i Bill Davies, *Resisting the European Court of Justice: West Germany's Confrontation with European Law, 1949–1979*. Cambridge University Press 2012.

70 Se t.ex. mål 294/83, Parti écologiste "Les Verts" mot parlamentet, ECLI:EU:C:1986:166, punkt 23, och mål C-72/15, Rosneft, ECLI:EU:C:2017:236, punkt 72.

71 Se t.ex. mål 98/78 Racke, ECLI:EU:C:1979:14, punkt 20.

72 Se t.ex. mål C-64/16, Associação Sindical dos Juizes Portugueses, ECLI:EU:C:2018:117, punkt 42.

73 Se t.ex. mål C-477/16 PPU, Kovalkovas, ECLI:EU:C:2016:861, punkt 36.

74 Se t.ex. mål C502/19, Junqueras Vies, ECLI:EU:C:2019:1115, punkt 63.

75 Se t.ex. yttrande 2/13, ECLI:EU:C:2014:2454, punkt 169.

76 Se till exempel C-156/21, Ungern mot parlamentet och rådet, ECLI:EU:C:2021:97, punkt 127.

77 Se särskilt. Europeiska rådets slutsatser, Köpenhamn den 21–22 juni 1993, s. 13. Se även till exempel Niilo Jääskinen, *Euroopan unioni: oikeudelliset perusteet*. Talentum 2007, s. 61.

78 Se Helena Raulus, *The Growing Role of the Union in Protection of Rule of Law*, s. 25–37 i verket Flora A. N. J Goudappel – Ernst M. H Hirsch Ballin (eds): *Democracy and Rule of Law in the European Union, Essays in Honour of Jaap W. de Zwaan*. Asser Press, Springer 2016, s. 25–27, där man har uppmärksammat att situationen för de mänskliga rättigheterna, demokratin och rättsstatsprincipen i ett land som ansöker om medlemskap i EU har bedömts grundligt, medan situationen i EU:s medlemsländer har varit mycket svårare att ingripa i.

rättsstatsstrukturen och när den politiska unionen inrättades i början av 1990-talet innehöll fördragen därför ingen mekanism för övervakning av rättsstatsprincipen som sådan.

Syftet med det sanktionsförfarande som har införts genom Amsterdam- och Nicefördragen och som för närvarande fastställs i artikel 7 i FEU är att kontrollera att unionens värderingars okränkbarhet.<sup>79</sup> På grund av de problem rörande rättsstatsprincipen som kommit till kommissionens kännedom publicerade kommissionen 2014 ett ramverk för att stärka rättsstatsprincipen ("Rule of Law Framework"), vars syfte är att möjliggöra en dialog med medlemsstaten innan ett förfarande enligt artikel 7 i FEU inleds.<sup>80</sup> I meddelandet om ramverket strävade man efter att göra en mer exakt avgränsning av begreppet rättsstatsprincipen och av det kan man mycket entydigt läsa kommissionens tolkning, enligt vilken rättsstatsprincipen i EU-rätten är en konstitutionell princip som består av både formella och innehållsmässiga element.<sup>81</sup> Kommissionen ansåg att dess tolkning kan härledas både från EU-domstolens och Europeiska människorättsdomstolens rättspraxis.<sup>82</sup> Enligt meddelandet "är respekten för rättsstatsprincipen intimt förknippad med respekten för demokratin och de mänskliga rättigheterna: det kan inte finnas någon demokrati och ingen respekt för de mänskliga rättigheterna om rättsstatsprincipen inte respekteras och vice versa".<sup>83</sup>

Även om meddelandet om ramverket är ett *soft law*-instrument har det i praktiken haft en betydande inverkan på EU-rätten med tanke på förståelsen av rättsstatsbegreppet och systematiseringen av de rättskällor som berör det. I bilaga 1 till meddelandet har kommissionen förklarat betydelsen av rättsstaten som en grundläggande princip i unionsrätten genom att hänvisa till EU-domstolens rättspraxis. Till rättsstaten hör enligt den nämnda bilagan bland annat legalitetsprincipen, rättssäkerheten, förbudet mot godtycke från den verkställande maktens sida, en oberoende och effektiv domstolsövervakning som innefattar respekt för de grundläggande rättigheterna, maktodelningsprincipen samt likhet

79 För mer information den historiska utvecklingen, se närmare i avsnitt 4.2.1 nedan.

80 Se Kommissionens meddelande till Europaparlamentet och rådet: En ny EU-ram för att stärka rättsstatsprincipen, COM(2014) 158 final, 11.3.2014. Se också Leppävirta 2016, särskilt s. 1104. Se även avsnitt 4.2.1 nedan.

81 Se Kommissionens meddelande till Europaparlamentet och rådet: En ny EU-ram för att stärka rättsstatsprincipen, COM(2014) 158 final, 11.3.2014, s. 4, där man hänvisar till bl.a. mål C-50/00 P, Unión de Pequeños Agricultores ECLI:EU:C:2002:462 (punkt 38 och 39) och C-402/05 P & C-415/05 P, Kadi och Al Barakaat ECLI:EU:C:2008:461 (punkt 316) samt avgörandet i målet EIT Stafford mot Förenade kungariket, dom av den 28 maj 2002, nr 46295/99, punkt 63.

82 Kommissionens meddelande till Europaparlamentet och rådet: En ny EU-ram för att stärka rättsstatsprincipen, COM(2014) 158 final, 11.3.2014, s. 4.

83 Ibid. Se även i detta avseende t.ex. Jan M Broekman, *The Philosophy of European Union Law*. Peeters 1999, s. 205.

inför lagen.<sup>84</sup> I ramverket hänvisas också till de element som FN och Europeiska rådet, särskilt Venedigkommissionen, har identifierat är kopplade till rättsstatsprincipen.<sup>85</sup>

Betydelsen av meddelandet om ramverket blir tydlig när man tittar på den lagstiftning i anslutning till rättsstatsprincipen som senare genomförts av EU-lagstiftaren. En tämligen ny definition av rättsstatsprincipen är den så kallade villkorlighetsförordningen (EU, Euratom) 2020/2092, där det i 3 punkten i ingressen med fotnoter står följande:

*Rättsstaten kräver att all offentlig makt utövas inom de ramar som anges i lagstiftning, i enlighet med värden som demokrati och respekten för grundläggande rättigheter såsom föreskrivs i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (stadgan) och andra tillämpliga instrument, samt under överinseende av oberoende och opartiska domstolar. Rättsstatsprincipen kräver särskilt att principerna om lagenlighet respekteras [(dom av den 29 april 2004, CAS Succhi di Frutta, C-496/99 P, ECLI:EU:C:2004:236, punkt 63)], som förutsätter en öppen, redovisningsskyldig, demokratisk och pluralistisk process, rättssäkerhet [(dom av den 12 november 1981, Meridionale Industria Salumi m.fl, 212–217/80, ECLI:EU:C:1981:270, punkt 10)], förbud mot godtyckligt utövande av exekutiva befogenheter [(dom av den 21.9.1989, Hoechst, 46/87 och 227/88, ECLI:EU:C:1989:337, punkt 19)], effektivt rättsligt skydd, inklusive tillgång till rättslig prövning av oberoende och opartiska domstolar [(domar av den 27 februari 2018, Associação Sindical dos Juizes Portugueses, C-64/16, ECLI:EU:C:2018:117, punkterna 31, 40–41, och av den 25 juli 2009, Minister for Justice and Equality (brister i domstolsväsendet), C-216/18 PPU, ECLI:EU:C:2018:586, punkterna 63–67)], samt makt-delning [(domar av den 10.11.2016, Kovalkovas, C-477/16, ECLI:EU:C:2016:861, punkt 36, dom av den 10.11.2016, PPU Poltorak, C-452/16, ECLI:EU:C:2016:858, punkt 35, och dom av den 22.12.2010, DEB, C-279/09, ECLI:EU:C:2010:811, punkt 58)] respekteras [(Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet och rådet, "En ny EU-ram för att stärka rättsstatsprincipen" COM (2014) 158 final, bilaga I)].*

84 Se Kommissionens meddelande till Europaparlamentet och rådet: En ny EU-ram för att stärka rättsstatsprincipen, COM(2014) 158 final, 11.3.2014, Bilaga 1 och 2. I bilaga 1 hänvisas det särskilt till följande avgöranden från EU-domstolen: mål C-496/99 P, CAS Succhi di Frutta, ECLI:EU:C:2004:236, punkt 63; förenade målen 212–217/80, Salumi, ECLI:EU:C:1981:270, punkt 10; förenade målen 46/87 och 227/88, Hoechst, ECLI:EU:C:1989:337, punkt 19; mål C-583/11 P, Inuit Tapiriit Kanatami m.fl. mot parlamentet och rådet, ECLI:EU:C:2013:625, punkt 91; mål C-550/09 E och F, ECLI:EU:C:2010:382, punkt 44; mål C-50/00 P, Unión de Pequeños Agricultores, ECLI:EU:C:2002:462, punkt 38 och 39; förenade målen C-174/98 P och C-189/98 P, Nederländerna och Van der Wal mot kommissionen, ECLI:EU:C:2000:1, punkt 17. Mål C-279/09, DEB, ECLI:EU:C:2010:811, punkt 58, och mål C-550/07 P, Akzo Nobel Chemicals och Akros Chemicals mot kommissionen, ECLI:EU:C:2010:512, punkt 54.

85 Se Kommissionens meddelande till Europaparlamentet och rådet: En ny EU-ram för att stärka rättsstatsprincipen, COM(2014) 158 final, 11.3.2014, bilaga I och II, s. 2–3.

I definitionen av rättsstatsprincipen i villkorlighetsförordningen 2020/2092 hänvisar därför till samma domar från EU-domstolen som kommissionen redan hänvisade till i sitt meddelande om ramverket. Ramverket nämns också uttryckligen i den sista fotnoten i den ovan citerade texten. Det enda skälet till de små skillnaderna i vissa domstolsbeslut är att villkorlighetsförordningen delvis hänvisar till nyare rättspraxis. Hänvisningarna till rättspraxis för beståndsdelarna i rättsstatsprincipen finns visserligen redan med i kommissionens lagförslag, men det är anmärkningsvärt att dessa rättskällor har införlivats oförändrade i lagstiftningen även efter lagstiftningsprocessen.<sup>86</sup> Motsvarande definition av rättsstat upprepas i sak med samma innehåll även i artikel 2 a) i förordningen, där det dessutom konstateras att rättsstaten ska granskas "med beaktande av de andra unionsvärden och unionsprinciper som fastställs i artikel 2 i EU-fördraget".

Villkorlighetsförordningen 2020/2092 är ett särskilt instrument som först och främst syftar till att säkerställa en korrekt användning av EU-medel i situationer där det råder tvivel om att rättsstatsprincipen iaktas i en medlemsstat. Förordningen är dock viktig för bedömningen av begreppet rättsstatsprincipen i EU-rätten, eftersom den inte bara definierar "rättsstatsprincipen" utan också ger uttryckliga exempel på "överträdelser av rättsstatsprincipen". Artikel 3 i förordningen innehåller en bestämmelse om överträdelser som tar hänsyn till de ovan nämnda kriterierna för rättsstatsprincipen, även om tonvikten ligger på rättsväsendets oberoende och funktion. På grund av förordningens mål och tillämpningsområde verkar dess rättsstatsdefinition således särskilt betona rättsväsendets och de myndigheter som övervakar att lagstiftningens verksamhet samt undvikande av intressekonflikter i den offentliga verksamheten.<sup>87</sup> Det är förståeligt, eftersom sådana överträdelser särskilt kan bidra till att säkerställa en korrekt användning av unionens medel.

Definitionen av rättsstatsprincipen i villkorlighetsförordningen 2020/2092 har också ansetts vara förenlig med fördragen. I talan om upphävande som väckts av Ungern och Polen mot förordningen har EU-domstolen tolkat det som att denna förordning uppfyller kraven på rättssäkerhet och att medlemsstaterna med tillräcklig precision kan utreda det centrala innehållet i rättsstatsprincipen. EU-domstolen har tydligt avvisat tanken att rättsstatsprincipen är så mångtydig att den inte kan anses ha en normativ bindande verkan. EU-domstolen påpekade att man i villkorlighetsförordningen i samband med rättsstatsprincipen hänvisar till legalitetsprincipen, principen om rättssäkerhet, förbud mot maktmissbruk från den verkställande maktens sida, kravet på effektivt rättsskydd och

<sup>86</sup> Se Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om skydd av unionens budget vid generella brister när det gäller rättsstatens principer i medlemsstaterna, COM(2018) 324 final, 2.5.2018, s. 6–7.

<sup>87</sup> Se även avsnitt 4.1.1 om brott mot rättsstatsprincipen nedan.

maktindelning, av vilka alla är EU-domstolens preciserande och förtydligande rättspraxis.<sup>88</sup> EU-domstolen såg därför ingen anledning att upphäva förordningen i fråga.<sup>89</sup>

När man bedömer innehållet i rättsstatsbegreppet i EU-rätten kan man också söka vägledning i en bredare europeiska referensram. Både i kommissionens ramverk och i villkorlighetsförordningen 2020/2092 hänvisas det särskilt till aktörer som är underställda Europeiska rådet, såsom Europeiska kommissionen för demokrati genom lag, det vill säga den så kallade Venedigkommissionens synpunkter på rättsstatsprincipen. Venedigkommissionen har ansett att rättsstatsbegreppet omfattar följande delar:

1. legalitetsprincipen, som avser öppenhet och insyn, ansvarighet (*accountability*), demokrati och värdepluralism i lagstiftningsprocessen
2. rättssäkerhet
3. förbud mot godtycke (prohibition of arbitrariness) från den verkställande maktens sida
4. tillgång till oberoende och opartiska domstolar
5. effektiv domstolsövervakning, i vilket det ingår respekt för de mänskliga rättigheterna och
6. likhet inför lagen.<sup>90</sup>

Rättsstatsbegreppet i EU-rätten påverkas således av flera olika källor. Det handlar framför allt om fördragen, unionens lagstiftning och EU-domstolens avgörandepraxis, men också om de skriftliga eller oskrivna rättsprinciper som följer av medlemsstaternas konstitutionella traditioner. Den praxis som utvecklats inom Europeiska rådet får också en betydande indirekt betydelse. Under de senaste åren har rättsstaten som EU-rättsligt begrepp

88 Se mål C-156/21, Ungern mot parlamentet och rådet, ECLI:EU:C:2021:97, punkt 200–201. Jfr punkterna 229, 230 och 236.

89 Se målen C-156/21 Ungern mot parlamentet och rådet, ECLI:EU:C:2021:97 och C-157/21 Polen mot parlamentet och rådet, ECLI:EU:C:2021:98.

90 Se European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission), Report on the Rule of Law, Adopted by the Venice Commission at its 86th plenary session, Venice 25–26 March 2011, Strasbourg, 4 April 2011, Study No. 512/2009, CDL-AD(2011)003rev. (Venice Commission Report on the Rule of Law), punkt 41. Se även t.ex. kommissionens rekommendation (EU) 2016/1374 av den 27 juli 2016 om rättsstatsprincipen i Polen, EUT L 217, 12.8.2016, s. 53–68, (C/2016/5703), som hänvisar till Venedigkommissionens definition av rättsstatsbegreppet i punkt 5 i inledningen.

dessutom varit föremål för en omfattande ytterligare utvärdering i den juridiska litteraturen.<sup>91</sup> Eftersom rättsstaten traditionellt inte har definierats uttömmande i någon officiell källa – och definitionen i villkorlighetsförordningen 2020/2092 strikt sett endast är tillämplig inom ramen för den aktuella förordningen – får de principalsamlingar som olika aktörer, såsom kommissionen eller Venedigkommissionen, har uttryckt i *soft law*-dokument, i praktiken betydelse. I den mån sådana alleuropeiska uppsättningar av principer nämns i lagstiftning eller domstolsbeslut kan de dock få en betydande roll i definitionen av rättsstaten, vilket höjer deras formella rättsliga källvärde.

## 2.3 Förhållandet mellan rättsstatsprincipen och de mänskliga rättigheterna

Som bekant bygger EU:s rättsordning inte bara på rättsstatsprincipen utan också på respekten för grundläggande och mänskliga rättigheter.<sup>92</sup> Unionens åtagande att trygga individens rättigheter återspeglas i fördragen i stort, särskilt i artikel 6 i FEU och i bestämmelserna i stadgan om de grundläggande rättigheterna. Historiskt sett härrör de grundläggande rättigheterna i EU från medlemsstaternas gemensamma konstitutionella tradition och enligt artikel 6.3 i EU-fördraget ingår de i EU-rätten som "allmänna principer". Även om unionen inte är part i människorättskonventionen påverkar denna alleuropeiska människorättsregim indirekt som en del av EU-rätten både genom hänvisningar till fördragen och genom EU-domstolens vedertagna avgörandepraxis. Dessutom finns det anledning att lyfta fram grundandet av EU:s byrå för grundläggande rättigheter (FRA) och dess verksamhet.<sup>93</sup> Men vilken koppling har rättsstatsprincipen och de mänskliga rättigheterna till varandra?

I artikel 2 i FEU nämns inte bara rättsstatsprincipen utan också bland annat respekten för människans värdighet, de mänskliga rättigheterna och särskilt icke-diskriminering samt

91 Se till exempel Schroeder 2016; Closa – Kochenov 2016; Konstadinides 2017; Jakab – Kochenov 2017; Garben – Govaere – Nemitz 2019; von Bogdandy – Bogdanowicz – Grabenwarter – Taborowski – Schmidt 2021; Amato – Barbisan – Pinelli 2021.

92 Se i allmänhet t.ex. Allan Rosas – Lorna Armati, *EU Constitutional Law: An Introduction*. Hart 2018 (Rosas – Armati 2018), s. 157–176.

93 Se Rådets förordning (EG) nr 168/2007 av den 15 februari 2007 om grundandet av EU:s byrå för grundläggande rättigheter, EUT L 53, 22.2.2007, s. 1–14. Ur ett rättsstatsperspektiv, se t.ex.: European Union Agency for Fundamental Rights, *Opinion of the European Union Agency for Fundamental Rights on the development of an integrated tool of objective fundamental rights indicators able to measure compliance with the shared values listed in Article 2 TEU based on existing sources of information*. FRA Opinion – 2/2016, Vienna 8. April 2016.

jämställdhet mellan män och kvinnor som unionens värderingar. Även om man utgår från den bokstavliga tolkningen att rättsstatsprincipen nämns separat i artikel 2 i FEU måste man dock beakta att rättsstatsprincipen inte är helt synonym med unionens övriga värderingar. Såsom konstaterats ovan betraktas rättsstaten och de mänskliga rättigheterna (liksom även demokrati) i sig som viktiga förutsättningar för varandra i den västerländska konstitutionella demokratin, men för att skapa begreppsmässig klarhet bör man inte tala om dem som synonymer. Det är i sig uppenbart att rättsstatsprincipen å ena sidan behövs för att trygga respekten för de grundläggande rättigheterna och de mänskliga rättigheterna, vilka i sin tur möjliggör ett livskraftigt civilt samhälle och demokrati.

I den juridiska litteraturen har förhållandet mellan grundläggande rättigheter och rättsstatsprincipen avskilts från det formella och materiella rättsstatsbegreppet. Exempelvis Raz har kritiserat det förhållningssätt enligt vilket rättsstaten ("the rule of law") ges ett materiellt rättsligt innehåll så att det ses som ett slags "rättvisestat" ("the rule of good law"), vilket leder till att begreppet förlorar sin användbarhet och blir en värdebunden samhällsfilosofi.<sup>94</sup> Raz förkastar idén om att innehållet i lagarna i en rättsstat måste vara moraliskt godtagbart. Men även enligt Raz tunna uppfattning om rättsstatsbegreppet kräver rättsstaten bland annat domstolarnas oberoende, garantier för en rättvis rättegång och faktisk tillgång till domstolarna.<sup>95</sup> Det bör observeras att många rättsteoretiker har närmat sig tanken om rättsstaten på ett relativt abstrakt sätt och från den nu något föråldrade utgångspunkt där skyddet för de grundläggande rättigheterna inte har varit särskilt starkt i den skrivna rätten. EU-rätten däremot, vilket redan konstaterats i inledningen till denna utredning, ger ett starkt skydd för de grundläggande rättigheterna redan som en del av dess lagstadgade (positiva) rätt.

Unionen ska respektera de grundläggande och mänskliga rättigheterna i all sin verksamhet. EU-lagstiftningen eller dess internationella åtaganden får inte strida mot deras kärnområde. I detta avseende har EU-domstolen, till exempel i sitt *Kadi*-avgörande, upprepat den etablerade principen att "respekten för de mänskliga rättigheterna är en förutsättning för att [unionens] handlingar ska vara lagliga – och att åtgärder som är oförenliga med respekten för de mänskliga rättigheterna inte kan godtas [i unionen]".<sup>96</sup> Med hänsyn till de allmänna rättsprinciperna i EU-rätten, inklusive rätten till effektiva rättsmedel, kan man anse att kravet på respekt för de grundläggande rättigheterna och de mänskliga

94 Se Joseph Raz, *The Rule of Law and Its Virtue*. *Law Quarterly Review* 93(2) 1977, s.195–211, 196 (Raz 1977)

95 Se Raz 1977, s. 199–201.

96 Se de förenade målen C-402/05 P och C-415/05 P, *Kadi* och *Al Barakaat*, ECLI:EU:C:2008:461, punkt 284, och även mål C-112/00 *Schmidberger*, ECLI:EU:C:2003:333, punkt 73. De grundläggande rättigheterna kan begränsas genom lag, särskilt på de villkor som anges i artikel 52 i stadgan om de grundläggande rättigheterna.



rättigheterna i viss mån överlappar rättsstatsbegreppet, som i sin EU-rättsliga kontext, precis som konstaterats ovan, innehåller vissa materiella förutsättningar, till exempel ett effektivt rättsskydd.<sup>97</sup> I den juridiska litteraturen har exempelvis *Konstantinides* hävdad att stärkandet av ställningen för i synnerhet Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna, i synnerhet som en del av den bindande primärrätten, har tenderat att betona de materiella aspekterna av rättsstaten i EU-rätten.<sup>98</sup>

Ur denna synvinkel ska individens grundläggande rättigheter ses som en del av den gällande rätt som även gäller rättsstaten. Det är uppenbart att om rättsstaten leder till att de grundläggande rättigheterna, och de grundläggande rättigheterna, rättsstaten, kravet på fullständig respekt, rättsstatsprincipen och de grundläggande rättigheterna betyder nästan samma sak. Rättsstaten kan inte helt skiljas från det materiella innehållet i de grundläggande rättigheterna, eftersom de är tillämplig rätt, även om det finns vissa begränsningar av tillämpningsområdet i EU, särskilt när det gäller stadgan om de grundläggande rättigheterna.<sup>99</sup> Som motargument till denna kontextuella och ganska breda tolkning av rättsstatsbegreppet kan man återgå till påståendet att rättsstaten som begrepp riskerar att fördunklas och förlora sin expressiva kraft. Om alltså de grundläggande rättigheterna och de mänskliga rättigheterna är en del av rättsstatsprincipen, vad är då begreppets självständiga betydelseinnehåll och är diskussionen om det materiella och formella rättsstatsbegreppet överhuvudtaget en relevant fråga? En kontextuell tolkning av rättsstatsbegreppet i förhållande till grundläggande och mänskliga rättigheter utesluter dock inte en utvärdering av rättsstatens beståndsdelar.

Det materiella innehållet i de grundläggande rättigheterna och konsekvensen i tillämpningen av dem kan också ha betydelse för rättsstatsprincipen. Ett exempel är rättspraxis i anslutning till diskriminering. I *Mangold-målet*<sup>100</sup> konstaterade EU-domstolen att förbudet mot åldersdiskriminering är en allmän rättsprincip i medlemsstaterna och bekräftade den nationella rättsverkan av förbudet mot åldersdiskriminering i sin efterföljande

97 Se mål 8/55, *Fédéchar*, EU:C:1956:7 i synnerhet s. 299 och *Fallen* kopplade till rättsstatsbegreppet rörande skadeståndsskyldigheter utanför EU-rätten 5/71, *Schöppenstedt*, ECLI:EU:C:1971:116, 59/72 *Wünsche Handelsgesellschaft*, ECLI:EU:C:1973:86, 20/88 *Roquette frères*, ECLI:EU:C:1989:221, C-152/88 *Sofrimport*, ECLI:EU:C:1990:259, C-104/89 and C-37/90 *Mulder*, ECLI:EU:C:1992:217 och C-282/90 *Vreugdenhill*, ECLI:EU:C:1992:124.

98 *Konstantinides* 2017, s. 83–84.

99 Se särskilt artikel 51 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna och Allan Rosas, *When is the EU Charter of Fundamental Rights Applicable at National Level?* *Jurisprudencija: Mokslo darbu žurnalas* 19(4) 2012, s.1269–1288.

100 Se C-144/04 *Mangold*, ECLI:EU:C:2005:709.

rättspraxis.<sup>101</sup> Å andra sidan har EU-domstolen senare i fallet *Römer*<sup>102</sup> gjort tolkningen att förbudet mot diskriminering på grund av sexuell läggning inte är en allmän rättsprincip. Tolkningen i båda fallen är direktiv 2000/78<sup>103</sup> och det dåvarande diskrimineringsförbudet i artikel 13 i EG-förordningen, som nu återspeglas i den rättsliga grunden för unionens jämställdhetslagstiftning i artikel 19 i FEUF.<sup>104</sup> Denna tolkningsuppställning lyfter fram frågan om de förbud mot diskriminering som är kopplade till de grundläggande rättigheterna och som avses i artikel 19 i FEUF och som är avsedda för olika människogrupper förverkligas på samma nivå, vilket också kan bedömas ur rättsstatsprincipens synvinkel.

Med tanke på att EU-lagstiftningen förbjuder dessa former av förbjuden diskriminering på samma nivå och placerar dem i samma sammanhang inom fördragets och lagstiftningens logik, är det då problematiskt ur rättsstatlig synvinkel att de tillämpas på olika sätt? I en rättsstat måste rättskipningen visserligen vara tillräckligt förutsägbar, men EU-domstolens tolkningsställningstaganden som enbart på olika sätt gäller olika grundläggande rättigheter torde inte i sig kunna betraktas som rättsstatsproblem. EU-domstolen har befogenhet att avgöra vilka regler i EU-rätten som återspeglar allmänna rättsprinciper. Den grundläggande rättsjuridiken är heller aldrig helt fri från de politiska värderingar som råder vid en viss tidpunkt. När det gäller en konsekvent tillämpning av de grundläggande rättigheterna kan det dock konstateras att EU-domstolen efter *Römer*-målet i sin senare rättspraxis intagit ståndpunkter som har varit mycket positiva till erkännandet av samkönade par- och familjeförhållanden, i synnerhet som en del av EU-medborgarnas rättigheter.<sup>105</sup>

101 Se till exempel följande mål mot åldersdiskriminering: C-411/05 *Palacios de la Villa*, ECLI:EU:C:2007:604, C-88/08 *Hütter*, ECLI:EU:C:2009:381, C-229/08 *Wolf*, ECLI:EU:C:2010:3, C-341/08 *Petersen*, ECLI:EU:C:2010:4, C-555/07 *Küçükdeveci*, ECLI:EU:C:2010:21 och C-45/09 *Rosenbladt*, ECLI:EU:C:2010:601 C-141/11 *Hörnfeld*, ECLI:EU:C:2012:421, C-501/12–C-506/12, C-540/12 och C-541/12 *Specht*, ECLI:EU:C:2014:2005, C-20/13 *Unland*, ECLI:EU:C:2015:561, C-530/13 *Schmitzer*, ECLI:EU:C:2014:2359, C-529/13 *Felber*, ECLI:EU:C:2015:20 och det s.k. C-441/14 *Ajos*, ECLI:EU:C:2016:278.

102 Se mål C-147/08 *Römer*, ECLI:EU:C:2011:286

103 Se rådets direktiv 2000/78/EG av den 27 november 2000 om inrättande av en allmän ram för likabehandling i arbetslivet, EUT L 303, 2.12.2000, s. 16 (direktiv 2000/78/EG)

104 Man bör också ta hänsyn till generaladvokat Mazáks förslag till avgörande den 15 februari 2007 i mål C-411/05 *Palacios de la Villa*, ECLI:EU:C:2007:106, punkt 96 i förslaget till avgörande. Generaladvokaten ansåg att direktiv 2000/78/EG och artikel 13 i EG-förordningen inte nödvändigtvis avspeglar tanken att alla diskrimineringsgrunder som nämns i direktivet samtidigt skulle vara allmänna rättsprinciper i EU-rätten. I artikel 19 i EU-fördraget nämns diskriminering på grund av kön, ras, etniskt ursprung, religion eller övertygelse, funktionshinder, ålder eller sexuell läggning.

105 Se t.ex. målen C-673/16, *Coman*, ECLI:EU:C:2018:385, och C-490/20 *Stolichna obshtina, rayon "Pancharevo"*, ECLI:EU:C:2021:1008.

## 2.4 Rättsstat och demokrati

Kärnan i den liberala konstitutionella demokratin är respekten för grundläggande och mänskliga rättigheter och rättsstatsprincipen. Liberal konstitutionell demokrati avser i allmänhet ett samhällssystem i vilket en regering som bygger på demokrati organiseras av bestående grundlagsskyddade normer som garanterar vissa grundläggande rättigheter och friheter, särskilt för individen (som tillhör en minoritet), mot åtgärder inte bara från regeringens utan även från majoritetslagstiftarens sida.<sup>106</sup> När det gäller förhållandet mellan demokrati och rättsstat har vi redan nämnt begreppet demokratisk rättsstat. Nedan granskas dessa relationer, dock med beaktande av de mänskliga och grundläggande rättigheter som är nära förknippade med begreppet demokrati. Dessa är i synnerhet politiska rättigheter som garanteras individen, såsom rösträtt och valbarhet.

Den så kallade "illiberala demokratin" har erbjudits som ett alternativt system till den liberala demokratin.<sup>107</sup> De som förespråkar denna samhällsmodell betonar ofta att "folkets vilja", som är förknippad med demokratin, har företräde framför mänskliga och grundläggande rättigheter och rättsstatsprincipen. Minoriteters och individers mänskliga och grundläggande rättigheter, liksom oberoende domstolar och andra organ som verkar utanför "folkets" direkta kontroll, ses då som ett hot mot demokratin.<sup>108</sup> I extrema fall, som t.ex. terrorperioden efter franska revolutionen 1793–1794 och de totalitära regimerna i Sovjetunionen och Hitlertyskland på 1900-talet, elimineras minsta politiska opposition som påstås vara "folkets fiender" som är mot "folkets vilja".<sup>109</sup>

I en illiberal demokratimodell kan individers och minoriteters rättigheter underordnas majoritetens makt. Att enbart fokusera på "folkets vilja" leder till ett välkänt

106 Se till exempel Takis S. Pappas, *Populism and Liberal Democracy: A Comparative and Theoretical Analysis*. Oxford University Press 2019, s. 2–3. Se även Sacha Garben – Inge Govaere – Paul Nemitz, *Critical Reflections on Constitutional Democracy in the European Union and its Member States*, s. 1–21, i verket Garben – Govaere – Nemitz 2019, i synnerhet s. 2–3.

107 Om detta fenomen, se t.ex. Bojan Bugarič, *The Rise of Nationalist-Authoritarian Populism and the Crisis of Liberal Democracy in Central and Eastern Europe*, s. 21–37 i verket Uladzislau Belavusau – Aleksandra Gliszczyńska-Grabias (eds), *Constitutionalism under Stress*. Oxford University Press 2020.

108 Se till exempel Cesare Pinelli, *The Rise of Populism and the Malaise of Democracy*, s. 27–45 i Garben – Govaere – Nemitz 2019. Se även Francesca Bignami (ed), *EU Law in Populist Times: Crises and Prospects*. Cambridge University Press 2020.

109 Allan Rosas, *Democracy, Fundamental Rights and the Rule of Law: Some Historical Observations*, s. 383–387 i verket Krystyna Szczepanowska-Kozłowska (ed), *Professor Marek Safjan Znany I nieznan: Księga jubileuszowa z okazji siedemdziesiątych urodzin*. CH Beck 2020.

författningsrättsligt problem med att minoriteternas röst tystas ned.<sup>110</sup> Men problemen slutar inte där. I själva verket garanterar modellen inte ens majoritetens vilja, utan tillåter tvärtom att man likställer "folkets vilja" med den grupp som strävar efter eller innehar makten. Frihet, integritet och rättvisa i val och folkomröstningar kräver bland annat respekt för individens frihet och säkerhet, yttrande-, förenings- och mötesfrihet samt oberoende granskning och rättsmedel för att garantera att valsystemen är demokratiska och rättvisa. Genom dessa garantier kopplas principerna för demokrati och rättsstatsprincipen samman.

Kravet på liberal demokrati är inte bara en åsiktsfråga inom EU, utan grundar sig på gällande rätt. Kravet ingår såväl i EU:s grundläggande bestämmelser som i Europeiska människorättskonventionen och Finlands författning. För det första förutsätter dessa rättsskällor i sig både demokrati, grundläggande och mänskliga rättigheter samt rättsstatsprincipen. Även om man i EU-fördragen och i stadgan om de grundläggande rättigheterna helt enkelt hänvisar till "demokrati", måste detta tolkas som just liberal demokrati. Det framgår tydligt av sammanhanget att demokrati i EU-rätten innebär just ett demokratiskt system som också respekterar rättsstatsprincipen och de grundläggande och mänskliga rättigheterna.

I EU-fördragen framgår detta tydligast av artikel 2 i FEU, enligt vilken de värderingar som ligger till grund för unionen, som också är gemensamma för medlemsstaterna, är bland annat "demokrati", "rättsstaten" och "respekt för de mänskliga rättigheterna, inklusive minoriteters rättigheter".<sup>111</sup> Denna bestämmelse kompletteras av ingressen till fördraget, där bland annat åtagandet om "principerna om frihet, demokrati, respekt för de mänskliga rättigheterna och grundläggande friheterna samt rättsstatsprincipen" bekräftas. I ingressen till EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna konstateras det bland annat att unionen "bygger på principerna om demokrati och rättsstatsprincipen". Demokratins, de grundläggande rättigheternas och rättsstatens grundläggande betydelse betonas också i kommissionens rättsstatsrapporter och i EU:s handlingsplan för demokrati 2020.<sup>112</sup>

110 Se t.ex. Scott E. Lemieux – David J. Watkins, *Beyond the "countermajoritarian difficulty": Lessons from contemporary democratic theory*. *Polity* 41(1) 2009, s. 30–62

111 I artikeln nämns också "respekt för människans värdighet", "frihet" och "jämlighet". Nedan anses dessa principer, som också ingår i EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna (artiklarna 1, 6 och 20), ingå i de mänskliga och de grundläggande rättigheterna.

112 Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet, rådet, europeiska ekonomiska och sociala kommittén samt regionkommittén om EU:s handlingsplan för demokrati, COM(2020) 790 final, 3.12.2020 (EU:s handlingsplan för demokrati).

De "värderingar" som nämns i artikel 2 i FEU är därför också "principer" enligt fördragets ingress och stadgan om de grundläggande rättigheterna.<sup>113</sup> Deras normativa karaktär understryks ytterligare av artikel 7 i FEU, enligt vilken sanktioner kan åläggas en medlemsstat om den bryter mot de värderingar som avses i artikel 2, och artikel 49, enligt vilken medlemskap i unionen endast kan sökas av en stat som respekterar och förbinder sig att främja de värderingar som avses i artikel 2. Närmare bestämmelser om tillgodoseendet av demokrati, mänskliga och grundläggande rättigheter samt rättsstaten ingår i EUF- och FEUF-fördragen och stadgan om de grundläggande rättigheterna. När det gäller demokrati kan man framförallt hänvisa till artikel 9–12 i EU-fördraget ("bestämmelser om demokratiska principer") och artikel 39–40 i stadgan om de grundläggande rättigheterna (röst-rätt och valbarhet i lokala val till Europaparlamentet och medlemsstaterna). De viktigaste materiella normerna för rättsstatsprincipen finns i artikel 19 i EU-fördraget och i flera bestämmelser i stadgan om de grundläggande rättigheterna, särskilt artikel 47.

EU:s grundläggande bestämmelser, inklusive stadgan om de grundläggande rättigheterna, förutsätter alltså inte bara respekt för rättsstaten och de grundläggande rättigheterna, utan också respekt för demokratin. De nämns oftast tillsammans, vilket understryker det nära förhållandet mellan dem. I ovan nämnda EU:s handlingsplan för demokrati anges det att demokratin "kräver skyddsåtgärder, maktbalans och institutioner som fullgör sina uppgifter och upprätthåller reglerna för en demokratisk debatt med en mångfald röster".<sup>114</sup> Handlingsplanen innehåller ett kapitel om skydd av valintegriteten och främjande av demokratisk delaktighet, i vilket man behandlar bland annat samarbete för att säkerställa fria och rättvisa val. Enligt den kommer kommissionen att underlätta ett förstärkt samarbete mellan medlemsstaternas myndigheter kring specifika utmaningar, t.ex. "under val, valobservation, oberoende valövervakning och effektiva rättsmedel".<sup>115</sup> I planen betonas således inte bara kopplingen mellan demokrati och grundläggande och mänskliga rättigheter (t.ex. yttrande- och informationsfrihet) utan även rättsstatsprincipen (t.ex. oberoende valövervakning och effektiva rättsmedel).

Sambandet mellan demokratiska garantier, grundläggande och mänskliga rättigheter och rättsstatsprincipen betonas också i dokumenten om Europeiska rådet och dess verksamhet, inklusive Venedigkommissionen. I detta sammanhang kan det nämnas att enligt ingressen till organisationens stadga (FördrS 21/1989) bygger "varje sann demokrati" på principerna om individens frihet, politisk frihet och laglighet. I ingressen till Europeiska

113 Se även artikel 6 i EU-fördraget före Lissabonfördraget, där man hänvisade till "principer", fördraget om Europeiska unionen (konsoliderad version 1997), EUT C 340, 10.11.1997, s. 145.

114 EU:s handlingsplan för demokrati, s. 1.

115 Ibid., kapitel 2.3.

människorättskonventionen anges det att den bästa garantin för att bevara de grundläggande friheterna å ena sidan är "en fungerande politisk demokrati" och å andra sidan en bred förståelse av och respekt för de mänskliga rättigheterna, och att de grundande medlemmarna delar en gemensam tradition, bland annat när det gäller <sup>116</sup>rättsstaten.

Venedigkommissionens arbete är inriktat på att främja både demokratin och rättsstatsprincipen. "God praxis" när det gäller fria val, rättvisa och legalitet, sammanställdes av kommissionen och antogs 2002, en rekommendation när det gäller att godkänna val (Code of Good Practice in Electoral Matters).<sup>117</sup> I detta sammanhang kan man också nämna kontoret för demokratiska institutioner och mänskliga rättigheter (ODHIR),<sup>118</sup> som verkar inom ramen för Organisationen för säkerhet och samarbete i Europa (OSSE) och som bland annat genomför systematiska valobservationer i de flesta OSSE-medlemsstater och ger expertråd om utvecklingen av valsistem.<sup>119</sup> På global nivå har FN:s generalförsamling sedan 2006 antagit resolutioner om rättsstatsprincipen, där det i ingressen konstateras att de mänskliga rättigheterna, rättsstaten och demokratin är kopplade till varandra och stärker varandra samt hör till FN:s universella och odelbara kärnvärden och principer.<sup>120</sup>

Frågan är i vilken utsträckning det förekommer direkta begreppsliga överlappningar i förhållandet mellan demokrati och rättsstaten. Exempelvis i Venedigkommissionens Rapporten om rättsstatsprincipen från 2011 anges till exempel respekt för mänskliga rättigheter, icke-diskriminering och likhet inför lagen samt legalitetsprincipen, i vilket kravet på en öppen, redovisningsskyldig och demokratisk lagstiftningsprocess ingår.<sup>121</sup> Det är uppenbart att rättsstatsprincipen och demokrati inte betyder samma sak. Som redan nämnts ovan har man i denna utredning utgått från att begreppen demokrati, grundläggande och mänskliga rättigheter samt rättsstatsprincipen har sitt eget centrala innehåll och att skuggområden mellan dem inte leder till att de smälter samman.

---

116 I den svenska översättningen av Eurokonventionen hänvisar man till arvet i grundläggande "rättsuppfattning". I den officiella engelska texten till fördraget används dock begreppet "rule of law" (rättsstatsprincipen).

117 European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), Code of Good Practice in electoral Matters, guidelines and Explanatory Report adopted by the Venice Commission at its 52nd Session, Venice, 18-19 October 2002, Council of Europe document CDL-AD(2002)023rev2-cor.

118 Grundläggande information om kontorets uppgifter och verksamhet finns på OSSEs webbplats, Office for Democratic Institutions and Human Rights, [www.osce.org](http://www.osce.org).

119 Se Office for Democratic Institutions and Human Rights, Elections. <https://www.osce.org/elections> (besökt 5.4.2022).

120 Den första resolutionen, FN:s generalförsamlings resolution 61/39, antogs 2006.

121 Se Venice Commission Report on the Rule of Law, 41 punkten.

Kommissionens ovan nämnda rapporter om rättsstatsprincipen och handlingsplanen för demokrati 2020 verkar bygga på samma tanke.<sup>122</sup>

Naturligtvis finns det överlappningar. Den direkta begreppsliga överlappningen mellan demokrati och rättsstatsprincipen är dock tämligen begränsad. Detta återspeglas framför allt i kraven på legalitetsprincipen och den därmed sammanhängande principen om rättssäkerhet, som är rättsstatens kärna, för en öppen och demokratisk lagstiftningsprocess. Överlappningen mellan demokrati och grundläggande och mänskliga rättigheter är tydligare och är särskilt tydlig när det gäller politiska fri- och rättigheter. Fria och rättvisa val kräver respekt för yttrande-, informations-, mötes- och föreningsfriheten. Det finns en ännu tydligare överlappning mellan rösträtt och valbarhet, det vill säga det faktiska utövandet av politiska rättigheter. Utan individers garanterade rätt att rösta och ställa upp i val är demokratin en illusion.

Erkännandet av politiska rättigheter som mänskliga rättigheter var fortfarande kontroversiellt när Europeiska människorättskonventionen och FN:s konvention om medborgerliga och politiska rättigheter från 1966 utarbetades.<sup>123</sup> Rätten att delta i fria val ingick inte i själva människorättskonventionen, utan i dess första tilläggsprotokoll, vars bestämmelser i artikel 3 snarare presenteras som en skyldighet för de höga fördragsslutande parterna att anordna fria och hemliga val med rimliga mellanrum än som en subjektiv rättighet för individen. I Europadomstolens rättspraxis har artikel 3 dock ansetts uttrycka en subjektiv rättighet.<sup>124</sup> Det innebär i sin tur att andra bestämmelser i människorättskonventionen, såsom rätten till ett effektivt rättsmedel (artikel 13 i Europakonventionen), också måste respekteras vid utövandet av denna rättighet. I artikel 25 i den allmänna konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter, som bygger på artikel 21 i FN:s allmänna förklaring om de mänskliga rättigheterna<sup>125</sup>, uttrycks tydligare än i artikel 3 i det första tilläggsprotokollet till människorättskonventionen individens subjektiva rätt att hålla och delta i fria, rättvisa och ärliga val.<sup>126</sup>

122 Se närmare i Allan Rosas, *Democracy and the Rule of Law: Odd Bedfellows or Siamese Twins?*, i verket Allan Rosas – Juha Raitio – Pekka Pohjankoski (eds), *The Rule of Law's Anatomy in the EU: Foundations and Protections*. Hart, publiceras 2023.

123 Internationella konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter, antagen av FN:s generalförsamling den 16 december 1966, FördrS 7–8/1976. Se även Allan Rosas, *Democracy and Human Rights*, s. 20–28 i verket Allan Rosas and Jan Helgesen (red.), *Human Rights in an East-West Perspective*. Pinter Publishers 1990 (Rosas 1990).

124 Europadomstolen *Mathieu-Mohin och Clerfayt mot Belgien*, dom 2.3.1987, nr 9267/81, 47 och 51 punkten.

125 Allan Rosas, *Article 21*, i verket G Alfredsson and A Eide (eds), *The Universal Declaration of Human Rights: A Commentary*. 2 upplagan, Martinus Nijhoff Publishers 1999.

126 Rosas 1990, s. 27–29.

Tillgodoseendet av individens politiska rättigheter kräver inte bara att den offentliga makten är skyldig att tillåta utövandet av dessa rättigheter, utan också har övervaknings-system och rättsskyddsmedel för att garantera deras effektivitet. Det demokratiska systemet förutsätter alltså en rättstat för att vara hållbart. Till exempel anses valen i Ryssland i allmänhet vara ohederliga och debatten som omger dem är inte pluralistisk.<sup>127</sup> Det möjliggörs av bristen på ett oberoende rättssystem. Rättsstatsprincipens betydelse för demokratin understryks i slutändan när man bedömer om man vid behov kan få rättsskydd som stödjer demokratin och dess grundläggande bestämmelser vid brister i valsystemet eller direkta missbruk. En ram för att bedöma de rättsliga förutsättningarna för demokrati finns i det alleuropeiska regelverket om mänskliga rättigheter, särskilt när det gäller anordnandet av val.

I artikel 3 om rättspraxis i det första tilläggsprotokollet till människorättskonventionen framgår det att även om avtalsparterna generellt har omfattande prövningsrätt när det gäller att skapa valsystem och genomföra val, är det också möjligt att göra en rättslig bedömning av hur demokratiska de är på en allmäneuropeisk nivå.

Även om det kan vara möjligt att begränsa rösträtten och valbarheten (särskilt på grund av ålder) är *Matthews-* och *Azis-*fallen exempel på hur uteslutning av en del av befolkningen kan strida mot artikel 3 i tilläggsprotokollet till Europeiska människorättskonventionen.<sup>128</sup> Det förra gällde rätten för invånare i Gibraltar att delta i val till Europaparlamentet och det sistnämnda gällde rätten för den turkcyprisktiska befolkningsgruppen som bor i det regeringskontrollerade området på Cypern att delta i nationella val. Förenade kungarikets beslut att utvidga rösträtten till medborgare från länder utanför EU som bor i Gibraltar bekräftades av EU-domstolen i målet *Spanien mot Förenade kungariket*.<sup>129</sup> Sedan *Hirst-*målet har Europadomstolen slagit fast att det inte är förenligt med artikel 3 att fångar generellt och automatiskt utesluts från val.<sup>130</sup>

Hur demokratiska kandidatuppställningen och väljarregistreringen är har varit föremål för flera fall inför Europadomstolen och i många fall har man konstaterat godtyckliga metoder

127 Se till exempel Freedom House, Freedom in the World 2021: Russia, <https://freedom-house.org/country/russia/freedom-world/2021>, besökt 4.3.2022, som ger betyget 0/12 i avsnitt A1–A3 om valsystemet och frihet för tillståndet i landet och 3/16 i avsnitt B1–B4 om möjligheter till politiskt deltagande och pluralism.

128 Se Europadomstolen *Matthews mot Förenade kungariket*, dom av den 18 februari 1999, nr 24833/94; Europadomstolen *Azis mot Cypern*, dom av den 22 juni 2004, nr 69949/01.

129 Mål C-145/04, *Spanien mot Förenade kungariket*, ECLI:EU:C:2006:543.

130 Europadomstolen *Hirst mot Förenade kungariket*, dom av den 6 oktober 2005, nr 74025/01.



som strider mot artikel 3. I fallet *Petkov mot Bulgarien* fastslog Europadomstolen till exempel att registreringen av rösträtten och valbarheten måste uppfylla kraven på rättvisa förfaranden och rättssäkerhet.<sup>131</sup>

De avtalslutande parterna i Europadomstolen har mycket omfattande prövningsrätt när det gäller att skapa valsystem (t.ex. valet mellan majoritetsval eller proportionella val, röstningsdistriktens storlek). Särskilt i system som bygger på principen om majoritetsval (som i Förenade kungariket) motsvarar majoriteten i parlamentet inte nödvändigtvis majoriteten av de avgivna rösterna. Europadomstolens rättspraxis bygger dock på tanken att alla som har rösträtt i princip bör ha åtminstone en viss möjlighet att påverka valresultatet. Det är möjligt att använda sig av valtrösklar, men domstolen har slagit fast att en så hög tröskel som 10 procent under vissa omständigheter kan strida mot artikel 3.<sup>132</sup>

Det finns gott om rättspraxis om respekten för yttrandefriheten och andra politiska friheter i samband med val. I vissa fall har ärendet främst bedömts enligt artikel 10 (yttrandefrihet) eller artikel 11 (föreningsfrihet) i Europadomstolen. Om den påstådda kränkningen av friheten är relaterad till en valkampanj behandlas fallet enligt artikel 3 i tilläggsprotokollet. Europadomstolen har betonat att yttrandefriheten och rösträtten kompletterar varandra.<sup>133</sup>

Rösträtten måste också kunna utövas i praktiken och de förtroendevalda måste ha möjlighet att utföra det uppdrag som de valts att utföra. I Europadomstolens rättspraxis har man behövt ta ställning till bland annat problem med tillgång till valsedlar, organisationen av vallokaler och assistans för personer med funktionshinder.<sup>134</sup> Domstolen har dock inte ansett att det strider mot artikel 3 i tilläggsprotokollet till Europeiska människorättskonventionen att medborgare som är bosatta utomlands inte har kunnat rösta i det land där de är bosatta, utan har varit tvungna att resa till det land där de är medborgare och där valen hålls för att använda sin rösträtt.<sup>135</sup> I *Junqueras*-målet har EU-domstolen betonat att de som valts till ledamöter i Europaparlamentet måste ha rätt att resa obehindrat till det första sammanträdet efter valet för att uppfylla de formella kraven för nya ledamöter.<sup>136</sup>

131 Europadomstolen *Petkov mot Bulgarien*, dom av den 11 juni 2009, nr 77568/01.

132 Europadomstolen *Yumak och Sadak mot Turkiet*, dom av den 8 juli 2008, nr 10226/03.

133 T.ex. Europadomstolen *Mathieu-Mohin och Clerfayt mot Belgien*, dom av den 2 mars 1987, nr 9267/81, 54 punkten.

134 Europadomstolen *Mólka mot Polen*, beslut av den 11 april 2006, nr 56550/00. Se även Europeiska kommissionen för de mänskliga rättigheterna, I.Z. mot Grekland, beslut av den 28 februari 1994, nr 18997/91.

135 Europadomstolen *Sitaropoulos och Giakoumopoulos mot Grekland*, dom av den 15 mars 2012, nr 42202/07.

136 Mål C-502/19, *Junqueras Vies*, ECLI:EU:C:2019:1115.

Det är viktigt att det finns garantier för att valresultatet motsvarar de avgivna rösterna och att valets giltighet kan bedömas av oberoende övervakningsorgan. I flera fall har Europadomstolen slagit fast att ett system går stick i stäv med artikel 3 i tilläggsprotokollet till människorättskonventionen om de inte garanterar en oberoende utredning av påstådda missförhållanden. Av särskilt intresse är fallet *Mugemangango mot Belgien*, där man fann att ett system där en begäran om ny rösträkning måste behandlas av parlamentet, det organ som valet handlade om, stred mot artikel 3.<sup>137</sup> Europadomstolens rättspraxis ger en fingervisning om de problem som är kopplade till valens integritet och rättvisa, som kräver övervaknings- och rättsskyddsmedel som bygger på rättsstatsprincipen och, i slutändan, oberoende domstolsövervakning.

Ett extremt exempel på hur ett västerländskt valsysteem testades var kontroversen kring rösträkningen i det amerikanska presidentvalet 2020. Meningskiljaktigheterna, tillsammans med den före detta presidentens ständiga bestridande av valets giltighet, visade på ett konkret sätt hur viktigt det är med en oberoende domstolsövervakning. President Trump och hans anhängare inledde mer än 60 mål i federala och delstatliga domstolar för att ifrågasätta rösträkningen.<sup>138</sup> Trots den mycket politiska prägeln på nomineringen av domare i USA avvisades eller avfärdades talan trots att några av domarna som behandlade fallen hade utsetts av president Trump (eller i alla fall av en republikansk president). Å andra sidan är försöken att ogiltigförklara valet med politiska medel, inklusive uppmaningen till vicepresident Pence att inte bekräfta valet av president Biden, tecken på systemets sårbarhet. Högsta domstolens röstningsbeteende i fallet med rösträkningen i presidentvalet år 2000 i ärendet *Bush mot Gore*<sup>139</sup> och manipuleringen av gränserna för röstningsområdena ("*gerrymandering*") år 2019 visar också på svagheter.<sup>140</sup> På samma sätt är de pågående försöken i många delstater att begränsa rösträtten och politisera övervakningen av valens giltighet problematiska ur ett rättsstatsperspektiv.<sup>141</sup>

Sammanfattningsvis kan man konstatera att EU:s, Europeiska rådets och FN:s normer och många dokument alla ger uttryck för det nära sambandet mellan demokrati och rättsstatsprincipen. Relationerna mellan dem kännetecknas av en partiell begreppsöverlappning, även om respektive begrepp också har sitt eget kärninnehåll. Det är svårt att föreställa sig ett system som bygger på rättsstatsprincipen och som inte bygger på demokrati,

137 Europadomstolen *Mugemangango mot Belgien*, dom av den 10 juli 2020, nr 310/15.

138 Se t.ex. Brendan Williams, *Did President Trump's 2020 Election Litigation Kill Rule 11?* Boston University Public Interest Law Journal 30(2) 2021, s. 181.

139 531 U.S. 98 (2000).

140 *Rucho et al. mot Common Cause et al.*, 139 S. Ct. 2484.

141 Se till exempel Yale Alumni Magazine, *The Future of Voting*. September/October 2021 <https://yalealumnimagazine.com/articles/5379-the-future-of-voting> (besökt 5.4.2022).

men det är ännu svårare att se hur en konstitutionell demokrati kan fungera utan respekt för rättsstatsprincipen. Som det ryska exemplet illustrerar kan avsaknaden av oberoende domstolsövervakning göra det möjligt att manipulera valsysteem och röstning. De stora utmaningar som det amerikanska valsystemet står inför väcker för sin del frågor om landets framtid som en liberal, konstitutionell demokrati, även om dess rättsväsende har visat att det fungerar i en verklig situation. Europadomstolens rättspraxis åskådliggör inte bara problemen med övervakning, utan också det faktum att domstolsövervakning av demokratins grundläggande mekanismer inte bara är möjlig utan också nödvändig.

## 3 Rättsstaten och EU:s verksamhetsförutsättningar

Rättsstatsprincipen kan förstås inte bara genom att utvärdera begreppets historiska utveckling och dess kopplingar till grundläggande och mänskliga rättigheter och demokrati, utan också genom att undersöka dess praktiska betydelse. Fungerande moderna samhällen bygger på respekt för supranationella regler, och rättsstatsprincipen är av grundläggande betydelse både i Finland och i EU. Det följer av besluten om behörighetsfördelningen i EU-fördragen att ett sammanbrott för rättsstatsprincipen kan ha en direkt negativ inverkan på det ömsesidiga förtroendet mellan medlemsstaterna. Det är i princip medlemsstaternas nationella myndigheter som ansvarar för att tillämpa och kontrollera efterlevnaden av EU-reglerna. Det decentraliserade systemet för tillämpning och verkställighet förutsätter att de nationella myndighetssystemen fungerar oklanderligt.

Vissa områden av EU:s lagstiftning är särskilt känsliga för problem som beror på brott mot rättsstatsprincipen. Ömsesidigt förtroende mellan medlemsstaterna är en viktig förutsättning för att EU ska fungera, särskilt i gränsöverskridande situationer. Många EU-regler fungerar i praktiken bara om det finns ett starkt ömsesidigt förtroende mellan myndigheter i olika medlemsstater. I det här kapitlet behandlas först allmänt kravet på ömsesidigt förtroende och vad skyldigheten innebär och man beskriver de problem som i praktiken har uppstått när det gäller det ömsesidiga förtroendet mellan medlemsstaternas rättsliga myndigheter i händelse av brott mot rättsstatsprincipen. För det andra bedöms domstolarnas oberoende som en skyldighet enligt EU-rätten och de minimikrav för domstolarnas oberoende som fastställs i EU-rätten.

### 3.1 Ömsesidigt förtroende

#### 3.1.1 Ömsesidigt förtroende som en EU-rättslig skyldighet

I det europeiska lagstiftningssamarbetet har medlemsstaternas förtroende för varandras nationella myndighetssystem alltid varit centralt. I integrationens tidiga skede avsåg det ömsesidiga förtroendet främst en situation då medlemsstaternas lagar hade harmoniserats. I ett fall från 1977 ansåg till exempel EU-domstolen att man i och med direktiv

64/432<sup>142</sup> som reglerar slaktdjurens hälsa hade infört ett enhetligt system för hälsokontroller, vars viktigaste inslag var att den avsändande medlemsstaten inspekterade de transporterade djuren, och som i detta avseende byggde på "ömsesidigt förtroende mellan medlemsstaterna".<sup>143</sup> Man kunde lita på att avsändarmedlemsstaten utförde djurhälsokontrollerna på ett korrekt sätt eftersom reglerna var harmoniserade.

I takt med att EU-lagstiftningen har utvecklats har ömsesidigt förtroende också krävts i situationer där det inte finns någon harmonisering av rättsnormerna genom förordningar eller direktiv. Detta krav kan identifieras åtminstone så tidigt som på 1980-talet i den väletablerade doktrinen om ömsesidigt erkännande av produkter på den gemensamma marknaden. Villkoren för den fria rörligheten för varor innebar att produkter för vilka de tekniska kraven inte hade harmoniserats genom supranationell lagstiftning i princip också skulle tillåtas fritt på den nationella marknaden om de lagligen hade släppts ut på marknaden i en annan medlemsstat.<sup>144</sup> Närmare bestämt handlar det om att erkänna de åtgärder som en medlemsstats myndigheter vidtagit i en annan medlemsstat, vilket förutsätter att man litar på de åtgärder som vidtas av myndigheterna i den andra medlemsstaten.<sup>145</sup> Som ett resultat av denna rättspraxis blev ömsesidigt erkännande huvudregeln för fri rörlighet för varor, och att neka till detta måste motiveras med hänvisning till enhetliga skäl för undantag.<sup>146</sup>

Betydelsen av kravet på ömsesidigt förtroende blev mer framträdande i samband med 1990-talets fördragsändringar. I det nuvarande fördragssystemet, som ändrades genom Lissabonfördraget 2009, har ömsesidigt erkännande uttryckligen antagits som en lagstiftningsteknik i flera fördragsbestämmelser som ger unionen regleringsbehörighet.

142 Rådets direktiv 64/432/EEG av den 26 juni 1964 om djurhälsoproblem som påverkar handeln med nötkreatur och svin inom gemenskapen, EGT 121, 29.7.1964, s. 1977.

143 Mål 46/76, W. J. G. Bauhuis mot staten Nederländerna, ECLI:EU:C:1977:6, punkt 22.

144 Se rättspraxis från EU-domstolen, mål 120/78 import av Cassis de Dijon-likör, ECLI:EU:C:1979:42. Se även kommissionens meddelande om principen om ömsesidigt erkännande, EUT C 256, 3.10.1980, s. 2. Om den senare utvecklingen, se till exempel Allan Rosas, *Life after Dassonville and Cassis: Evolution but No Revolution*, i verket Miguel Pórigues Maduro – Loïc Azoulai (eds): *The Past and Future of EU Law: The Classics of EU Law Revisited on the 50th Anniversary of the Rome Treaty*. Hart 2010, s. 443–446.

145 Om sådana myndighetsåtgärder, se t.ex. mål 16/78, Brottmålsrättegång mot Michel Choquet, ECLI:EU:C:1978:210 (erkännande av körkort utfärdat i en annan medlemsstat), och C-208/00, Überseering BV mot Nordic Construction Company Baumanagement GmbH (NCC), ECLI:EU:C:2002:632 (erkännande av rättskapaciteten hos ett företag som är registrerat i en annan medlemsstat). För hänvisningar till ömsesidigt förtroende, se t.ex. Commission of the European Communities, "Completing the Internal Market": White Paper from the Commission to the European Council, COM(85) 310 final, 28–29.6.1985, s. 26.

146 För de så kallade obligatoriska kraven enligt EU-domstolens rättspraxis, se t.ex. Raitio – Tuominen 2020, s. 378 ss.

Avdelning V i EU-fördraget (artikel 67–89), ”ett område med frihet, säkerhet och rättvisa”, innehåller bestämmelser om EU:s politik för gränsövervakning, asyl och invandring, civilrättsligt och straffrättsligt samarbete samt polissamarbete. Reglerna som helhet har utformats på grundval av ömsesidigt förtroende, samtidigt som medlemsstaternas olika rättssystem och -traditioner respekteras.<sup>147</sup> I detta sammanhang anges principen om ömsesidigt erkännande uttryckligen som ”hörnstenen” i samarbetet inom EU:s rättsliga område.<sup>148</sup>

Att principen om ömsesidigt erkännande används i så stor utsträckning förklaras delvis av att den är ett mindre ingripande alternativ till en omfattande harmonisering av lagstiftningen inom ramen för medlemsstaternas lagstiftningsbefogenheter. Regleringen inom området frihet, säkerhet och rättvisa är dock mer ingripande än den traditionella lagstiftningen för den inre marknaden. På grund av det har betydelsen av ett minimiskydd av de grundläggande rättigheterna särskilt betonats när man bedömer förutsättningarna för ömsesidigt förtroende. De rättsskyddsgarantier som styr de offentliga myndigheternas verksamhet i olika medlemsstater har också i allt högre grad blivit föremål för granskning. Samordningen av medlemsstaternas olika rättssystem och myndighetsystem genom ömsesidigt erkännande är inte utan svårigheter. En förutsättning för lagstiftningstekniken är att medlemsstaterna har ett starkt förtroende för de grundläggande strukturella lösningarna och rättsskyddsgarantierna i varandras rättssystem.

Kravet på ömsesidigt förtroende mellan medlemsstaterna är särskilt viktigt inom EU:s civil-, straff- och asylrätt. När det gäller området privaträttslig lagstiftning har medlemsstaternas ömsesidiga förtroende för varandras system för grundläggande rättigheter särskilt mätts genom tillämpningen av de så kallade Bryssel I- och II-förordningarna som leder till en harmonisering av jurisdiktionen.<sup>149</sup> EU-samarbetet i civilrättsliga frågor med gränsöverskridande konsekvenser bygger uttryckligen på principen om ömsesidigt erkännande.<sup>150</sup> Enligt dessa förordningar ska domstolsavgöranden som meddelats i andra medlemsstater

147 Enligt 67 artikeln 1 punkten i FEUF.

148 Se ordförandens slutsatser, Europeiska rådet i Tammerfors den 15–16 oktober 1999, punkt 33.

149 Se Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1215/2012 av den 12 december 2012 om domstols behörighet och om erkännande och verkställighet av domar på privaträttens och handelsrättens område, EUT L 351, 20.12.2012, s. 1 (Bryssel I-förordningen) och rådets förordning (EU) 2019/1111 av den 25 juni 2019 om behörighet, erkännande och verkställighet av avgöranden i äktenskapsmål, mål om föräldraansvar och om internationella bortföranden av barn, EUT L 178, 2.7.2019, s. 1 (Bryssel II-förordningen). Dessa förordningar bygger på konventioner om samma frågor och på tidigare EU-förordningar som kodifierat dem, se i allmänhet t.ex. Burkhard Hess, *Europäisches Zivilprozessrecht*. De Gruyter 2021.

150 Enligt 81 artikeln 1 punkten i FEUF.

omedelbart erkännas och enkelt verkställas.<sup>151</sup> Grundtanken är att medlemsstaterna kan förlita sig på varandras rättsliga avgöranden och att deras giltighet i princip inte bör omprövas i samband med verkställighet.<sup>152</sup>

Ömsesidigt förtroende spelar också en viktig roll när det gäller straffrättsligt samarbete. EU-lagstiftningen på straffrättens område bygger framför allt på principen om ömsesidigt erkännande, som också genomförs genom tillnärmning av medlemsstaternas lagstiftning.<sup>153</sup> Den mest framträdande regleringen i EU-straffrätten är rambeslutet om den europeiska arresteringsordern, som reglerar förutsättningarna för utlämning av personer som dömts och misstänkts för brott mellan medlemsstater.<sup>154</sup> Kravet på ömsesidigt förtroende mellan medlemsstaterna vid verkställigheten av den europeiska arresteringsordern beror på att ansvaret för de grundläggande rättigheterna i första hand ligger på den medlemsstat vars rättsliga myndigheter har utfärdat arresteringsordern – inte på myndigheten i den verkställande medlemsstaten.<sup>155</sup> Denna grundprincip tillämpas också på exempelvis den europeiska utredningsordern.<sup>156</sup>

På samma sätt bygger EU:s hantering av asylansökningar på ömsesidigt förtroende mellan medlemsstaterna. I den s.k. Dublin III-förordningen fastställs det vilken medlemsstat som

151 Se kapitel III i Bryssel I-förordningen och kapitel IV i Bryssel II-förordningen. För exceptionella skäl för att vägra verkställighet, se artikel 45–46 i Bryssel I-förordningen och artikel 38–39 i Bryssel II-förordningen.

152 För Bryssel I-förordningen, se t.ex. mål C681/13, Diageo Brands, ECLI:EU:C:2015:471, och för Bryssel II-förordningen, mål211/10 PPU, Doris Povse v. Mauro Alpago, ECLI:EU:C:2010:400ECLI:EU:C:2010:400, punkt 40 och 80–83, och mål C491/10 PPU, Joseba Andoni Aguirre Zarraga mot Simone Pelz, ECLI:EU:C:2010:828, punkt 69–70 och 75. Se även Europadomstolen, Povse mot Österrike, beslut av den 18 juni 2013, nr 3890/11, punkt 86 (ett barns återvändande till en annan medlemsstat stred inte mot artikel 8 i människorättskonventionen). Jfr Europadomstolen Royer mot Ungern, dom av den 6 juni 2018, nr 9114/16 (underlåtenhet att återlämna ett barn stred inte mot artikel 8 i människorättskonventionen).

153 Artikel 82 i FEUF.

154 Rådets rambeslut av den 13 juni 2002 om en europeisk arresteringsorder och överlämnande mellan medlemsstaterna (2002/584/RIF), EUT L 190, 18.7.2002, s. 1 (rambeslutet om en europeisk arresteringsorder 2002/584/RIF). Rambeslutet har huvudsakligen genomförts i Finland genom den så kallade EU-utlämningslagen (1286/2003).

155 Se t.ex. mål C-367/16, Dawid Piotrowski, ECLI:EU:C:2018:27, punkt 50.

156 Om de principer som ska tillämpas, se t.ex. Libor Klimek, *Mutual Recognition of Judicial Decisions in European Criminal Law*. Springer 2017, s. 436–438. Se dock Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/41/EU av den 3 april 2014 om en europeisk utredningsorder på det straffrättsliga området, EUT L 130, 1.5.2014, s. 1, skäl 19 (presumtionen vederläggs om det finns ”goda skäl att anta att verkställandet av en en utredningsåtgärd som anges i utredningsordern skulle leda till en kränkning av en grundläggande rättighet och att den verkställande medlemsstaten skulle åsidosätta sina skyldigheter avseende det skydd av grundläggande rättigheter som erkänns i stadgan”).

ansvarar för att pröva asylansökningar.<sup>157</sup> På EU-nivå har man fastställt kriterier för fastställandet av behörig medlemsstat, utifrån vilka en asylsökandes ansökan vid behov kan överföras för behandling från en medlemsstat till en annan. Ömsesidigt förtroende mellan medlemsstaterna är en förutsättning för att systemet ska fungera.<sup>158</sup> Förtroendet för att myndigheterna, särskilt i den medlemsstat som behandlar ansökan, har förmågan att iaktta de asylsökandes grundläggande rättigheter understryks i situationer där ett stort antal asylansökningar tas emot i vissa medlemsstater.<sup>159</sup> Oavsett antagandet om ömsesidigt förtroende har Dublinsystemet ändrats genom ändringar i lagstiftningen för att utöka asylsökandes rätt att överklaga en ändring, så att det nu i större utsträckning än tidigare är möjligt att överklaga de generellt sett automatiska överföringsbeslut som fattades enligt de tidigare reglerna.<sup>160</sup>

Ett exempel på vikten av ömsesidigt förtroende utanför regleringarna rörande frihet, rättvisa och säkerhet är ett exempel på direktiv 2010/24 om den inre marknadens funktion, som har förenklat uppbörden av skatter och andra offentliga avgifter i andra medlemsstater.<sup>161</sup> Enligt direktivet ska medlemsstaterna utfärda en handling med begäran om verkställighet som innehåller vissa minimiuppgifter på basis av vilken de verkställande myndigheterna i andra medlemsstater är skyldiga att vidta de begärda indrivningsåtgärderna i enlighet med sin nationella lagstiftning.<sup>162</sup> EU-domstolen har konstaterat att verkställandet av administrativa avgifter inom hela EU-området utan separat prövning i genomförandefasen förutsätter ömsesidigt förtroende mellan de nationella

157 Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 604/2013 av den 26 juni 2013 om kriterier och mekanismer för att avgöra vilken medlemsstat som är ansvarig för att pröva en ansökan om internationellt skydd som en tredjelandsmedborgare eller en statslös person har lämnat in i någon medlemsstat, EUT L 180, 29.6.2013, s. 31 (Dublin III-förordningen)

158 Se skäl 22 i Dublin III-förordningen.

159 För rättspraxis i dylika situationer, se t.ex. de förenade målen C-411/10 och C-493/10, N.S. mot Secretary of State for the Home Department och M.E. m.fl. mot Refugee Applications Commissioner m.fl, ECLI:EU:C:2011:865; mål C-163/17, Abubacarr Jawo mot Förbundsrepubliken Tyskland, ECLI:EU:C:2019:218, och Europadomstolen M.S.S. mot Belgien och Grekland, dom av den 21 januari 2011, nr 30696/09; Europadomstolen Tarakhel mot Schweiz, dom av den 4 november 2014, nr 29217/12. För nationell rättspraxis, se HFD:2016:53 (Ungerns asylförfarande och mottagningsförhållanden befanns ha systemfel som förhindrade att ansökan överfördes till den aktuella medlemsstaten).

160 Se mål C-63/15, Mehrdad Ghezelbash mot Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie, ECLI:EU:C:2016:409, punkt 54 och 55. Se mål C-394/12, Shamsu Abdullahi mot Bundesasylamt, ECLI:EU:C:2013:813, punkt 53 och 60.

161 Rådets direktiv 2010/24/EU av den 16 mars 2010 om ömsesidigt bistånd för indrivning av fordringar som avser skatter, avgifter och andra åtgärder, EUT L 84, 31.3.2010, s. 1.

162 Se särskilt artikel 12 i direktivet.



myndigheterna.<sup>163</sup> Det är uppenbart att de villkor som fastställs i direktivet, inklusive villkoren för delgivning av betalningsbeslut, måste följas noggrant och med respekt för den betalningsskyldigas grundläggande rättigheter.<sup>164</sup>

Som framgår av exemplen ovan är kravet på ömsesidigt förtroende genomgående för flera områden i EU-rätten. Dess ställning som ett centralt drag i EU-rätten har särskilt att göra med medlemsstaternas behov av att kunna lita på att andra medlemsstater tryggar skyddet av de grundläggande fri- och rättigheterna vid verkställandet av avgöranden som bygger på EU-rättsliga bestämmelser. Alla EU:s medlemsstater är exempelvis avtalsparter i Europeiska människorättskonventionen och Genèvekonventionen om flyktingar och förutsätts därför vara förbundna av en samhällsordning som respekterar demokrati, mänskliga rättigheter och rättsstatsprincipen.<sup>165</sup> Dessa grundläggande kriterier bedöms också när man ansöker om medlemskap i EU.<sup>166</sup> EU-domstolen har därför av tradition konsekvent ansett att det ömsesidiga förtroendet för medlemsstaternas rättssystem är motiverat, eftersom medlemsstaterna delar en enhetlig värdegrund och bland annat respekterar rättsstatsprincipen. Denna utgångspunkt har dock varit föremål för omvärdering.

Ömsesidigt förtroende är inte bara ett kännetecken för EU-systemet, utan det har också utvecklats ett materiellt normativt innehåll i EU-domstolens rättspraxis, som är bindande för medlemsstaterna. Det ömsesidiga förtroendet användes ursprungligen främst som ett deskriptivt uttryck, men har sedan dess blivit en grundprincip för EU:s åtgärder i EU-domstolen i praktiken. Ett särskilt viktigt beslut i detta avseende är yttrande 2/13 från EU-domstolen om unionens anslutning till Europeiska människorättskonventionen.<sup>167</sup> Det handlar just om medlemsstaternas *skyldighet* enligt EU-lagstiftningen att förlita sig på varandras rättssystem och att tillämpa EU-reglerna i den utsträckning som krävs. Medlemsstaterna är

163 Se mål C-34/17, Eamonn Donnellan mot The Revenue Commissioners, ECLI:EU:C:2018:282, punkt 41.

164 Se mål C-34/17, Eamonn Donnellan mot The Revenue Commissioners, ECLI:EU:C:2018:282, punkt 57–58 (den irländska myndighet som tog emot begäran hade möjlighet att neka till det begärda administrativa biståndet i strid med direktivet och artikel 47 i stadgan om de grundläggande rättigheterna eftersom man inte hade informerat om fordran på rätt sätt i Grekland).

165 Se Europarådets stadgeresolution, FördrS 21/1989, ingressen, där det bland annat hänvisas till de principer om "individuell frihet, politisk frihet och rättsstatsprincipen" (i den engelska versionen "rule of law") som "varje sann demokrati bygger på". Med flyktingkonventionen menas Genèvekonventionen om flyktingars rättsliga ställning, som undertecknades i Genève 28.7.1951 och trädde i kraft 22.4.1954, FördrS 77/1968.

166 Se de s.k. Köpenhamnskriterierna, se t.ex. ordförandelandets slutsatser, Europeiska rådet, Köpenhamn (21–22 juni 1993), och se även, särskilt när det gäller rättsstatsprincipen, mål C-896/19, Republika mot Il-Prim Ministru m.fl., ECLI:EU:C:2021:311, punkt 60–64.

167 ECLI:EU:C:2014:2454.

också skyldiga att anta en harmoniserad skyddsnivå för grundläggande rättigheter enligt EU-lagstiftningen.<sup>168</sup>

I yttrande 2/13 ansågs det ömsesidiga förtroendet mellan medlemsstaterna möjliggöra ett EU-område utan inre gränser. När domstolen definierar begreppet "ömsesidigt förtroende" konstaterar den att presumtionen förutsätter att "varje medlemsstat anser, utom under exceptionella omständigheter, att alla andra medlemsstater respekterar EU-rätten, särskilt de grundläggande rättigheter som erkänns i EU-rätten".<sup>169</sup> I yttrandet konstaterades det att skyldigheten innefattade två krav som hänger samman: För det första kräver principen om ömsesidigt förtroende att medlemsstaterna accepterar en miniminivå av grundläggande rättigheter på EU-nivå och för det andra att medlemsstaterna i enskilda fall avhåller sig från att övervaka – med undantag av "exceptionella" fall – den materiella respekten för grundläggande rättigheter i en annan medlemsstat i konkreta fall.<sup>170</sup> Denna definition har sedan dess fastställts i EU-domstolens rättspraxis.<sup>171</sup>

Man kan konstatera att det ömsesidiga förtroendet i ljuset av yttrande 2/13 är en orubblig presumtion i EU:s rättsordning, som man i princip endast kan avvika från i den utsträckning som uttryckligen möjliggörs i lagstiftningen.<sup>172</sup> Det är dock värt att notera att presumtionen kan hävas under vissa omständigheter: yttrande 2/13 hänvisar i detta avseende till "exceptionella" situationer. En sådan exceptionell situation har i synnerhet ansetts vara att en person som med stöd av en EU-bestämmelse förflyttas till en annan medlemsstat – till exempel en asylsökande eller gärningsman – skulle utsättas för omänsklig eller förnedrande behandling som förbjuds i artikel 4 i EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna. EU-domstolen har ansett att en sådan situation kan uppstå förutom när det till exempel finns så kallade systembrister när det gäller mottagningsförhållandena för

168 Se t.ex. mål C-399/11, Stefano Melloni mot Ministerio Fiscal, ECLI:EU:C:2013:107, punkt 62–64, och C559/14, Rudolfs Meroni mot Recoletos Limited, ECLI:EU:C:2016:349, punkt 54.

169 Yttrande 2/13 (Unionens anslutning till Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna), ECLI:EU:C:2014:2454, punkt 191.

170 Ibid., punkt 192.

171 Se t.ex. de förenade målen C-404/15 och C-659/15 PPU, Pál Aranyosi och Robert Căldăraru mot Generalstaatsanwaltschaft Bremen, ECLI:EU:C:2016:198, punkt 78, och mål C216/18 PPU, Minister for Justice and Equality (brister i domstolssystemet), ECLI:EU:C:2018:586, punkt 36.

172 Se t.ex. de grunder för vägran som anges i artiklarna 3 och 4 i rambeslutet om en europeisk arresteringsorder 2002/584/RIF och t.ex. mål C-396/11, Ciprian Vasile Radu, ECLI:EU:C:2013:39, punkt 36–38.

asylsökande eller förhållandena i fängelserna i den mottagande medlemsstaten,<sup>173</sup> även om personens särskilt sårbara ställning eller andra omständigheter skulle kunna leda till samma slutresultat på grund av individens särskilda omständigheter.<sup>174</sup>

Trots denna reservation har EU-domstolen konsekvent betonat betydelsen av ömsesidigt förtroende och hittills endast godkänt en situation där en person i strid med artikel 4 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna faktiskt utsätts för omänsklig eller förnedrande behandling, som är en s.k. absolut rättighet i stadgan, som "exceptionella" omständigheter.<sup>175</sup> I rättspraxis är det vedertaget att man har konstaterat att begränsningarna i principen om ömsesidigt förtroende ska tolkas snävt.<sup>176</sup>

EU-domstolen har bland annat betonat att vilken enskild kränkning av de grundläggande rättigheterna som helst inte kan leda till att presumtionen om ömsesidigt förtroende kullkastas.<sup>177</sup> Dessutom har man i rättspraxis betonat vikten av en konkret bedömning i enskilda fall. Till exempel kan man vägra utlämning av en förbrytare på grund av omänskliga fängelseförhållanden endast i den mån som den utlämnade personen de facto skulle exponeras för förhållandena i fråga.<sup>178</sup> Likaså har EU-domstolen betonat att om en asylsökande utsätts för omständigheter som är förbjudna enligt artikel 4 i stadgan om de grundläggande rättigheterna efter ett positivt asylbeslut så krävs "en extrem materiell brist som

---

173 Se de förenade målen C-411/10 och C-493/10, N.S. mot Secretary of State for the Home Department och M.E. m.fl. mot Refugee Applications Commissioner m.fl, ECLI:EU:C:2011:865 (bristfälliga mottagningsförhållanden för asylsökande i Grekland) och de förenade målen C-404/15 och C-659/15 PPU, Pál Aranyosi och Robert Căldăraru mot Generalstaatsanwaltschaft Bremen, ECLI:EU:C:2016:198 (otillräckliga fängelseförhållanden i Rumänien och Ungern).

174 Se mål C578/16 PPU, C.K. m.fl. mot Republiken Slovenien, ECLI:EU:C:2017:127, punkt 75 och 95 (överföring av en asylsökande från en medlemsstat till en annan i en situation då personen i fråga hade diagnostiserats med en psykisk sjukdom som skulle förvärras avsevärt och irreparabelt av överföringen).

175 Beträffande den absoluta rättigheten, se artikel 15 i människorättskonventionen, där det föreskrivs att inga undantag från artikel 3 i människorättskonventionen, som motsvarar artikel 4 i stadgan, får göras i krigstid eller andra nödlägen.

176 Se bl.a. mål C-60/12, Marián Baláž, ECLI:EU:C:2013:733, punkt 29, C-681/13, Diageo Brands, ECLI:EU:C:2015:471, punkt 41, och C-34/17, Eamonn Donnellan mot The Revenue Commissioners, ECLI:EU:C:2018:282, punkt 50.

177 Se bl.a. de förenade målen C-411/10 och C-493/10, N.S. mot Secretary of State for the Home Department och M.E. m.fl. mot Refugee Applications Commissioner m.fl, ECLI:EU:C:2011:865, punkt 84–85 och mål C-220/18 PPU, Generalstaatsanwaltschaft (fängelseförhållanden i Ungern), ECLI:EU:C:2018:589, punkt 91.

178 Se de förenade målen C-404/15 och C-659/15 PPU, Pál Aranyosi och Robert Căldăraru mot Generalstaatsanwaltschaft Bremen, ECLI:EU:C:2016:198, punkt 89–90 och 93. Se även t.ex. mål C-220/18 PPU, Generalstaatsanwaltschaft (fängelseförhållanden i Ungern), ECLI:EU:C:2018:589.

försätter personen i en så allvarlig situation att den kan jämföras med omänsklig eller förnedrande behandling”.<sup>179</sup>

Spänningen mellan skyldigheten att ha ömsesidigt förtroende och respekten för individens grundläggande rättigheter har också bedömts i Europeiska människorättsdomstolens avgörandepraxis. Såväl mottagningsförhållandena för asylsökande,<sup>180</sup> fängelseförhållandena,<sup>181</sup> utlämning av förbrytare och<sup>182</sup> indrivning av privaträttsliga fordringar<sup>183</sup> som bortföranden av barn<sup>184</sup> har bedömts ur människorättskonventionens synvinkel. Även om Europadomstolen har förhållit sig positiv till kravet på ömsesidigt förtroende i EU-rätten,<sup>185</sup> har den å andra sidan konstaterat att denna doktrin inte får leda till en ”automatisk och mekanisk” tillämpning av den.<sup>186</sup> Europadomstolen har därför betonat vikten av en individuell bedömning av personers situation.<sup>187</sup> Europadomstolen har särskilt krävt att ”exceptionella” omständigheter som berättigar till undantag från kravet på ömsesidigt förtroende inte ska tolkas för strikt, så att domstolarna i den fördragsslutande staten alltid har möjlighet att försäkra sig om att skyddet av de grundläggande rättigheterna som tryggas i människorättskonventionen inte är ”uppenbart bristfälligt”.<sup>188</sup> I en sådan situation ska medlemsstaterna anamma en tolkning av EU-reglerna som beaktar de individuella rättigheter som garanteras i människorättskonventionen.<sup>189</sup>

179 Se mål C-163/17, Abubacarr Jawo mot Förbundsrepubliken Tyskland, ECLI:EU:C:2019:218, punkt 93.

180 Se t.ex. Europadomstolen M.S.S. mot Belgien och Grekland, dom av den 21 januari 2011, nr 30696/09; Europadomstolen Tarakhel mot Schweiz, dom av den 4 november 2014, nr 29217/12.

181 Europadomstolen Bivolaru och Moldavien mot Frankrike, dom av den 25 mars 2021, nr 40324/16 och 12623/17.

182 Europadomstolen Romeo Castaño mot Belgien, dom av den 9 juli 2019, nr 8351/17.

183 Europadomstolen Avotiņš mot Lettland, dom av den 23 maj 2016, nr 17502/07.

184 Europadomstolen Povse mot Österrike, beslut av den 18 juni 2013, nr 3890/11.

185 Se särskilt. Europadomstolen Bosphorus Hava Yolları Turizm ve Ticaret Anonim Şirketi mot Irland, dom av den 30 juni 2005, nr 45036/98; Europadomstolen Michaud mot Frankrike, dom av den 6 december 2012, nr 12323/11; Europadomstolen Avotiņš mot Lettland, dom av den 23 maj 2016, nr 17502/07.

186 Europadomstolen Avotiņš mot Lettland, dom av den 23 maj 2016, nr 17502/07, punkt 116; Europadomstolen Royer mot Ungern, dom av den 6 juni 2018, nr 9114/16, punkt 50.

187 Se till exempel Europadomstolen Tarakhel mot Schweiz, dom av den 4 november 2014, nr 29217/12, punkt 115–122.

188 Europadomstolen Avotiņš mot Lettland, dom av den 23 maj 2016, nr 17502/07, punkt 114 (*“manifestly deficient”*). Se även Europadomstolen Pirozzi mot Belgien, dom av den 17 april 2018, nr 21055/11, punkt 63.

189 Europadomstolen Pirozzi mot Belgien, dom av den 17 april 2018, nr 21055/11, punkt 64.

EU-domstolen och Europadomstolen har försökt samordna sina angreppssätt. EU-domstolen har följt Europadomstolens avgörandepraxis bland annat när det gäller godtagbarheten av mottagningsförhållandena för asylsökande och om fängelseförhållandenas tillräcklighet. Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna kräver att stadgan tolkas på ett sätt som är förenligt med människorättskonventionen. Å andra sidan har Europadomstolen ansett att de krav för att vägra det ömsesidiga erkännande som fastställs i EU-rätten och i människorättskonventionen i sig är likartade i den mån de avser en bedömning från fall till fall av den enskildes rättsliga ställning.<sup>190</sup> Därmed ska EU-rättens krav på ömsesidigt förtroende i princip anses överensstämma med skyddsnivån av de grundläggande rättigheterna i Europeiska människorättskonventionen (det s.k. Bosphorus-antagandet).<sup>191</sup>

Även om EU inte är en part i människorättskonventionen kan Europadomstolen på det sätt som beskrivs ovan indirekt anses övervaka de praktiska konsekvenserna av kravet på ömsesidigt förtroende i medlemsstaterna. Även om EU-rätten åtnjuter ett antagande om att den är förenlig med människorättskonventionen får Europadomstolens krav på ömsesidigt förtroende mellan medlemsstaterna enligt Europadomstolen dock inte leda till en "uppenbart bristfällig" tillämpning av Europakonventionen.<sup>192</sup> I vilket fall som helst har Europadomstolen slagit fast att en medlemsstats konkreta bedömning av omständigheterna i en annan medlemsstat kan vara uppenbart felaktig på ett sådant sätt att överlämningen av en person leder till en behandling som strider mot den mänskliga värdigheten i människorättskonventionen.<sup>193</sup> Det är uppenbart att oberoende av spänningarna mellan EU-rätten och Europakonventionen i gränsdragningsituationer som gäller ömsesidigt förtroende, så kräver båda rättskällorna att rättsstatsprincipen följs.

### 3.1.2 Konsekvenserna av brott mot rättsstatsprincipen för det ömsesidiga förtroendet mellan medlemsstaternas myndigheter

Respekten för rättsstatsprincipen är grunden för det ömsesidiga förtroendet mellan medlemsstaterna. Därmed kan en försvagning av de strukturella rättsskyddsgarantierna i en medlemsstat få vittgående konsekvenser för hela EU:s verksamhet. I det föregående

190 Europadomstolen Bivolaru och Moldavien mot Frankrike, dom av den 25 mars 2021, nr 40324/16 och 12623/17, punkt 114.

191 Se Europadomstolen Bosphorus Hava Yolları Turizm ve Ticaret Anonim Şirketi mot Irland, dom av den 30 juni 2005, nr 45036/98, punkt 156.

192 Europadomstolen Avotiņš mot Lettland, dom av den 23 maj 2016, nr 17502/07, punkt 114.

193 Europadomstolen Bivolaru och Moldavien mot Frankrike, dom av den 25 mars 2021, nr 40324/16 och 12623/17, punkt 126.

avsnittet beskrevs det hur vissa områden inom EU-rätten är särskilt beroende av att medlemsstaternas verkställighets- och tillsynsmyndigheter fungerar väl. Under de senaste åren har lagstiftningsreformer i vissa medlemsstater haft en negativ inverkan på det ömsesidiga förtroendet mellan rättsliga myndigheter. I detta avsnitt åskådliggörs denna påverkan, särskilt genom ett urval av domstolsavgöranden, och man bedömer vilken betydelse denna utveckling har för EU:s handlingsförmåga.

Kopplingen mellan rättsstatens utveckling och det ömsesidiga förtroendet har varit tydligast i ärenden som rör verkställandet av europeiska arresteringsorder. Till exempel i mars 2018 mottog en irländsk High Court-domstol tre europeiska arresteringsorder från olika polska domstolar gällande en person med namnet Artur Celmer.<sup>194</sup> I princip handlade det om en rutinmässig utlämning av en person till Polen för åtal för brott rörande handel med narkotika. Celmer hävdade dock att lagstiftningsreformerna av det polska rättsväsendet och åklagarväsendet hade urholkat rättsstatsprincipen i landet, i sådan utsträckning att man borde vägra utlämning eftersom han inte skulle få en rättvis rättegång i Polen. Till stöd för detta argument hänvisade Celmer särskilt till yttranden från Europeiska kommissionen och Venedigkommissionen, som kritiskt bedömde rättsstatens tillstånd i Polen.

I behandlingen av Celmer-målet hänvisade den irländska domstolen till dokumenten från sanktionsförfarandet enligt artikel 7.1 i FEU mot Polen när det gällde situationen i landet och fann att de avslöjade "en chockerande bild av rättsstatens tillstånd i en europeisk stat under 2000-talets andra decennium". Enligt den irländska domaren visade dokumenten "en uppenbart avsiktlig, beräknande och provokativ avveckling av rättsväsendets oberoende med hjälp av lagstiftning".<sup>195</sup> På grundval av detta fann domstolen att det var tveksamt om de irländska rättsliga myndigheterna fortfarande kunde förlita sig på det polska rättssystemet på det sätt som förutsätts i EU-rätten. I detta avseende hänvisade man till de övergripande lagstiftningsreformer som genomförts, särskilt den polska författningsdomstolens lagstridiga sammansättning, justitieministerns framträdande roll som riksåklagare och politiseringen av processerna för avskedande och utnämning av domare.<sup>196</sup>

194 The Minister for Justice and Equality v Celmer [2018] IEHC 119.

195 Författarnas översättning. Originaltext: "The Reasoned Proposal of the European Commission is, by any measure, a shocking indictment of the status of the rule of law in a European country in the second decade of the 21st Century. It sets out in stark terms what appears to be the deliberate, calculated and provocative legislative dismantling by Poland of the independence of the judiciary". Se The Minister for Justice and Equality v Celmer [2018] IEHC 119, punkt 123 i domen.

196 Se The Minister for Justice and Equality v Celmer [2018] IEHC 119, punkt 127 och 128 i domen.

En begäran om förhandsavgörande hos EU-domstolen enligt artikel 267 i FEUF angående tolkningen av rambeslutet om den europeiska arresteringsordern ansågs motive-rad. Det handlade uttryckligen om att ta reda på om rättsstatsläget i Polen kan utgöra ett hinder för utlämning av en person som befinner sig i Celmers situation. Innan man bedömer EU-domstolens avgörande bör det noteras att det i det tionde skälet i ingressen till rambeslutet uttryckligen anges att utlämningsförfaranden mellan medlemsstaterna bygger på deras ömsesidiga "gedigna förtroende" och att tillämpningen av utlämningsmekanismen endast kan avbrytas om EU-rådet, i ett förfarande enligt artikel 7 i FEU, finner att en medlemsstat har brutit mot EU:s gemensamma principer, i vilken rättsstatsprincipen ingår.<sup>197</sup> Å andra sidan anges det också uttryckligen i rambeslutet att utlämningsförfaranden inte får strida mot EU:s grundläggande rättigheter och principer.<sup>198</sup>

I begäran om förhandsavgörande ställdes frågan om den rättsliga myndighet som verkställer arresteringsordern, det vill säga den irländska domstolen, kan vägra att utlämna en person *direkt* med hänvisning till att den har "avgörande bevis" för att omständigheterna i den medlemsstat som utfärdade arresteringsordern inte respekterar rätten till en rättvis rättegång.<sup>199</sup> Frågan föranleddes av en tidigare dom från EU-domstolen om den så kallade *Aranyosi- och Căldăraru*-domen, enligt vilken det fastslogs att en utlämning som begärts med stöd av en europeisk arresteringsorder som bygger på ömsesidigt förtroende endast kan avbrytas om den rättsliga myndighet som ansvarar för verkställandet konstaterar att det finns en konkret risk för att den person som ska utlämnas själv skulle utsättas för risken för omänsklig behandling i fängelseförhållandena i den mottagande medlemsstaten.<sup>200</sup> Syftet med begäran var således att utreda om det vid brott mot rättsstatsprincipen är nödvändigt att genomföra en konkret bedömning av det enskilda fallet av personens kommande rättegång för att konstatera att utlämningen är laglig.

Som svar på en irländsk domstols begäran om förhandsavgörande ansåg EU-domstolen å ena sidan att brott mot rättsstatsprincipen i sig kan leda till det som man inom rättspraxisen menar med "exceptionell" situation då utlämning av en person med stöd av en

197 I artikel 6.1 i EU-fördraget som gällde när rambeslutet om en europeisk arresteringsorder 2002/584/RIF utarbetades föreskrivs det att unionen "bygger på principerna om frihet, demokrati och respekt för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna samt på rättsstatsprincipen, vilka principer är gemensamma för medlemsstaterna". Denna bestämmelse motsvarar i stort sett artikel 2 i FEU.

198 Se skäl 12 i rambeslutet om den europeiska arresteringsordern 2002/584/RIF.

199 Mål C-216/18 PPU, Minister for Justice and Equality (brister i domstolssystemet), ECLI:EU:C:2018:586, punkt 25.

200 De förenade målen C-404/15 och C-659/15 PPU, Pál Aranyosi och Robert Căldăraru mot Generalstaatsanwaltschaft Bremen, ECLI:EU:C:2016:198.

europaisk arresteringsorder inte är möjlig.<sup>201</sup> Den bekräftade dock riktlinjerna för rättspraxisen i Aranyos och Caldararu, enligt vilken detta endast kan grunda sig på prövning av det enskilda fallet. Enligt EU-domstolen kan rambeslutet om den europeiska arresteringsordern endast vägras *automatiskt* om Europeiska rådet i enlighet med artikel 7.2 om disciplinärt förfarande i FEU har konstaterat att den medlemsstat som utfärdade arresteringsordern kontinuerligt och på ett allvarligt sätt kränker EU:s värderingar, såsom rättsstatsprincipen, och om EU-rådet därefter har avbrutit tillämpningen av rambeslutet för medlemsstaten i fråga.<sup>202</sup> I annat fall – såsom när förfarandet enligt artikel 7 i FEU fortfarande pågår eller om det annars föreslås att rätten till en rättvis rättegång inte ska respekteras i den mottagande medlemsstaten – måste den verkställande medlemsstatens rättsliga myndighet grunda ett eventuellt upphävande av utlämningsförfarandet på en *konkret* bedömning av den verkliga risken för personen i fråga för att det väsentliga innehållet i hans grundläggande rätt till en rättvis rättegång kränks till följd av utlämnandet.<sup>203</sup>

När EU-domstolen har gett sin principiella ståndpunkt i ärendet bedömer den irländska domstolen Artur Celmers konkreta situation i en nationell rättegång. Efter att ha hört expertbevisen och fått svar från de polska rättsliga myndigheterna om läget för landets rättssystem drog domstolen slutsatsen att Celmer kunde utlämnas till Polen. När domstolen gjorde sin bedömning förundrades den dock över svaren från Polen. Å ena sidan ansåg domaren i Warszawa, som hade utfärdat en arresteringsorder rörande Celmer, att det i det polska rättssystemet fanns allvarliga problem som Europeiska kommissionen hade tagit upp, såsom disciplinära åtgärder mot domare i samband med politiskt viktiga rättegångar.<sup>204</sup> Chefsdomaren vid domstolen i fråga hade dock också skickat ett brev i vilket han förklarade att det polska rättssystemet fullt ut garanterar domarnas oberoende.<sup>205</sup> I sitt beslut konstaterade den irländska domaren att dessa motsägelser i sig var ett bevis på problemen i det polska domstolssystemet. Trots att det fanns tydliga systemfel i systemet ansågs dessa inte kränka Celmers centrala rättigheter till en rättvis rättegång i en konkret situation, så han kunde därmed utlämnas.<sup>206</sup>

EU-domstolen kan genom sitt avgörande anses ha strävat efter att trygga ett rättsområde som bygger på ett ömsesidigt förtroende mellan rättsmyndigheterna i en otacksam

201 Se mål C-216/18 PPU, Minister for Justice and Equality (brister i domstolssystemet), ECLI:EU:C:2018:586, punkt 59.

202 Se mål C-216/18 PPU, Minister for Justice and Equality (brister i domstolssystemet), ECLI:EU:C:2018:586, punkt 72.

203 Se mål C-216/18 PPU, Minister for Justice and Equality (brister i domstolssystemet), ECLI:EU:C:2018:586, punkt 73.

204 Se *The Minister for Justice and Equality v Celmer No. 5* [2018] 639, punkt 89 i domen.

205 Se *ibid.*, punkt 85–87.

206 Se *ibid.*, punkt 93 och 123.



situation där rättsstatens grundläggande principer är hotade i en medlemsstat. Domen gör det möjligt för medlemsstaternas rättsliga myndigheter, t.ex. den irländska domstolen i Celmer-målet, att tillämpa domen och konstatera att det finns systematiska problem med oberoendet hos rättsmyndigheterna i en annan medlemsstat. Å andra sidan är de i vilket fall som helst skyldiga att bedöma om de aktuella konkreta förhållandena för en enskild person berättigar till att avvika från antagandet om ömsesidigt förtroende. EU-domstolen har i sina senare avgöranden förtydligat sitt syfte att skydda det ömsesidiga förtroendet – och EU-rättens verksamhetsförutsättningar i allmänhet – genom att konstatera att om domstolarna i en medlemsstat över huvud taget inte kan betraktas som "rättsmyndigheter", skulle detta samtidigt leda till att "inte en enda domstol i den aktuella medlemsstaten längre skulle kunna betraktas som domstol vid tillämpningen av andra unionsrättsliga bestämmelser och särskilt artikel 267 i FEUF", vilket skulle leda till att bestämmelsen i den senare artikeln om det för EU-rätten centrala förfarandet med förhandsavgörande, skulle vara uteslutet.<sup>207</sup>

I praktiken är det svårt att bedöma de konkreta omständigheterna. Svårigheterna att tillämpa den europeiska arresteringsordern på grund av problem med rättsstatsprincipen har inte upphört i och med EU-domstolens avgörande i Celmer-målet. I stället verkar avgörandet ha fått många europeiska domare att börja reflektera över betydelsen av den polska rättsstaten för deras rättskipningsarbete. 2020 ansåg en tysk domstol (Oberlandesgericht Karlsruhe) att rättsstatsläget i Polen försämrats så mycket att den vägrade att utlämna en person som begärts utlämnad till rättsmyndigheterna i Polen.<sup>208</sup> I juli 2020 beslutade Amsterdams underrätt (Rechtbank Amsterdam) att det hade skett en betydande urholkning av det rättsliga oberoendet. Därför framställde den en ny begäran om förhandsavgörande till EU-domstolen, där man i sak bad om en ny bedömning av Celmer-ärendets rättsliga avgörande i ljuset av den negativa utveckling som skett efter att domen meddelades.

EU-domstolen gav sitt svar till underrätten i Amsterdam i december 2020 i de förenade målen C354/20 PPU och C412/20 PPU, Openbaar Ministerie (oberoende rättsmyndighet som utfärdat arresteringsordern). I sin dom bekräftade EU-domstolen sin principiella ståndpunkt i det tidigare avgörandet om Celmer: Det väsentliga är att göra en bedömning

207 Se de förenade målen C354/20 PPU och C412/20 PPU, Openbaar Ministerie (oberoende för den rättsliga myndighet som utfärdar arresteringsordern), ECLI:EU:C:2020:1033, punkt 44.

208 Se Oberlandesgericht Karlsruhe, beslut av den 17 februari 2020, Ausl 301 AR 156/19 och beslut av den 27 november 2020, Ausl 301 AR 104/19, BeckRS 2020, 36266. Se även en analys på engelska av besluten i Thomas Wahl, Refusal of European Arrest Warrants Due to Fair Trial Infringements. Eucrim 4/2020, s. 321–330, s. 325.

i enskilda fall av den konkreta faran för svarandens centrala rättigheter.<sup>209</sup> Till skillnad från den irländska domstolen ansåg den nederländska underrätten dock utifrån sin konkreta bedömning att det inte var möjligt att överlämna svaranden till Polen på grund av situationen för rättsstatsprincipen i landet. Underrätten i Amsterdam grundade sitt beslut särskilt på de disciplinära åtgärder som vidtagits mot ledamöterna i den polska domstol som utfärdat den europeiska arresteringsordern. Dessutom konstaterade utskottet att den åtalades fall i betydande utsträckning har behandlats i polska medier och att fallet under behandlingen hade varit föremål för myndighetsutlåtanden som identifierade svaranden.<sup>210</sup> Även efter detta avgörande har underrätten i Amsterdam kontaktat EU-domstolen med nya frågor om förhandsavgöranden rörande den försämrade situationen i Polen, särskilt mot bakgrund av Europadomstolens avgörandepraxis och den polska författningsdomstolens agerande.<sup>211</sup>

Förutom de tyska och nederländska myndigheterna har även rättsmyndigheter i andra medlemsstater vägrat att utlämna personer till Polen under de senaste åren, även om det på grundval av den information som finns tillgänglig inte framgår i hur många fall det beror på just domstolsväsendets bristande oberoende.<sup>212</sup> Man kan dock konstatera att det ömsesidiga förtroendet, som är grundläggande för de rättsliga myndigheternas verksamhet i medlemsstaterna, redan har lidit skada. De nederländska myndigheternas starka kritik av Polens rättssystem verkar också ha lett till "motåtgärder". Enligt underrätten i Amsterdam har den polska åklagarmyndigheten efter begäran om förhandsavgörande i juli 2020 instruerat landets åklagare att särskilt kritiskt granska de europeiska arresteringsorder som utfärdats av de nederländska rättsliga myndigheterna.<sup>213</sup> Underrätten i Warszawa kom i september 2020 med ett avgörande i överensstämmelse med domstolen

209 Se de förenade målen C354/20 PPU och C412/20 PPU, Openbaar Ministerie (oberoende för den rättsliga myndighet som utfärdar arresteringsordern), ECLI:EU:C:2020:1033, punkt 69.

210 Se Rechtbank Amsterdam, mål RK 20/771, dom av den 10 februari 2021, ECLI:NL:RBAMS:2021:420. Se också t.ex. Hans von der Burchard, "Dutch court escalates rule of law battle with Poland", Politico, 10.2.2021, [www.politico.eu/article/dutch-court-escalates-rule-of-law-battle-with-poland/](https://www.politico.eu/article/dutch-court-escalates-rule-of-law-battle-with-poland/), besökt den 10.8.2021.

211 Se de förenade målen C-562/21 PPU ja C-563/21 PPU, Openbaar Ministerie (en lagligt konstituerad domstol i den medlemsstat som utfärdar arresteringsordern), ECLI:EU:C:2022:100.

212 Se "Europejski Nakaz Aresztowania. Dziesiątki przypadków odmowy wydania Polsce ściganych", Gazeta Prawna, 18.12.2020, <https://serwis.gazetaprawna.pl/orzeczenia/artykuly/8047825,europejski-nakaz-aresztowania-ena-wyrok-tsu-ekstradycja.html>, besökt 10.8.2021 (i den intervjubaserade artikeln går man bland igenom fall då man vägrat att verkställa europeiska arresteringsorder som utfärdats av olika polska domstolar).

213 Se Rechtbank Amsterdam, mål RK 20/771, dom 10.2.2021, ECLI:NL:RBAMS:2021:420, punkt 5.3.9 i domen.

i Amsterdam i vilket man vägrade att utlämna två personer till Nederländerna som påstods ha fört bort sitt eget barn från en tvångsinrättning. I avslagsbeslutet hänvisades bland annat till den nederländska eutanasilagstiftningen, som påstås utgöra ett hot mot barnet.<sup>214</sup>

Situationen i Polen illustrerar svårigheterna med att tillämpa och genomföra EU-lagstiftningen när respekten för rättsstatsprincipen undergrävs hos medlemsstaternas rättsmyndigheter. Med tanke på att rättsstatsläget i Polen hittills inte har förbättrats nämnvärt blir myndigheterna i andra medlemsstater tvungna att i enskilda fall kontinuerligt bedöma å ena sidan eventuella kränkningar av en rättvis rättegång och å andra sidan kravet på ömsesidigt förtroende. Som en indikation på hur komplicerad situationen är har Irlands högsta domstol i juli 2021 återigen framfört en ny begäran om förhandsavgörande om den europeiska arresteringsordern till EU-domstolen. Enligt domstolen har rättsstatsläget i Polen försämrats ytterligare bland annat på grund av att det har konstaterats att det funnits oklarheter i utnämningssituationerna av flera domare och det kan vara omöjligt att på förhand förutsäga vilken sammansättning den domstol kommer att ha som behandlar en utlämnad persons brottmål.<sup>215</sup>

Rättsstatsproblemets inverkan på det ömsesidiga förtroendet har också blivit synlig i andra sammanhang än utlämningssituationer. EU:s allmänna domstol har tillämpat Celmer-avgörandet analogt på konkurrensrättsliga förfaranden enligt artiklarna 101 och 102 i FEUF.<sup>216</sup> I den allmänna domstolens avgörande ansågs det att även nätverket av myndigheter som tillämpar EU:s konkurrensrätt bygger på rättsstatsprincipen samt på principerna om ömsesidigt erkännande, ömsesidigt förtroende och lojalitet.<sup>217</sup> Enligt avgörandet hade kommissionen inte i tillräcklig grad undersökt den påstådda kopplingen mellan i synnerhet den polska konkurrensmyndigheten och den verkställande makten.<sup>218</sup> Den allmänna domstolen ansåg att om den aktuella medlemsstaten har allvarliga brister i systemet när det gäller garantier för rättsstatsprincipen kan kommissionen inte direkt anse att den nationella konkurrensmyndigheten har bättre förutsättningar när det gäller att utreda ett klagomål utan att först säkerställa rättsstatsläget och de konkreta påståendena

214 Se Anna Wójcik, "District Court in Warsaw judge accuses a Dutch court of obstruction in the European Arrest Warrant case", Rule of Law in Poland, 29.9.2020 <https://ruleoflaw.pl/district-court-in-warsaw-european-arrest-warrant/>, besökt 20.8.2021.

215 Se mål C-480/21 (anhängigt), begäran om förhandsavgörande 30.7.2021. Se även Wojciech Orłowski m. fl. [2021] IESC 46, särskilt punkt 59.

216 Se mål T-791/19, Sped-Pro S.A. mot Europeiska kommissionen, ECLI:EU:T:2022:67, punkt 83 och 92.

217 *ibid.*, punkt 84–88.

218 *ibid.*, punkt 99–102.

om konkurrensmyndighetens oberoende.<sup>219</sup> I ljuset av den allmänna domstolens dom är det möjligt att motsvarande talan kan bli framgångsrika även inom andra rättsområden.

Förutsättningarna för rättsligt samarbete kan till och med försämrats med länder utanför EU till följd av att rättsstatsprincipen i medlemsstaterna bryts ned. En norsk domstol vägrade i oktober 2021 att utlämna en person till Polen för åtal på grund av rättsstatsläget i landet.<sup>220</sup> Norge omfattas inte av den europeiska arresteringsordern på grund av sitt medlemskap i EES, men det finns ett separat avtal mellan EU och Norge och Island om utlämningsförfaranden mellan dem som i stort sett är i linje med EU:s interna regler.<sup>221</sup> Enligt den norska underrätten i Vestfold har rättsstatsläget i Polen ständigt försämrats och förutsättningarna för utlämning från Norge till Polen kommer att avvika från EU-domstolens stränga bedömning av den konkreta faran. Enligt domstolen i fråga är det så att ju större den allmänna risken är för att en persons rätt till en rättvis rättegång kränks i mållandet, desto mindre konkreta omständigheter behövs för att vägra utlämning i ett enskilt fall.<sup>222</sup>

Sammanfattningsvis kan man konstatera att en försvagning av rättsstatsprincipen i en eller flera medlemsstater leder till spridningseffekter som undergräver medlemsstaternas ömsesidiga förtroende och i värsta fall förlamar verkställandet av EU-rätten. Ömsesidigt förtroende är inte bara en rättslig skyldighet som EU-rätten ålägger medlemsstaterna, utan också en nödvändig förutsättning för att flera EU-rättsliga bestämmelser ska fungera i praktiken. Även om EU-domstolen tillsvidare i sin rättspraxis har betonat betydelsen av en bedömning från fall till fall som en förutsättning för att avvika från principen om ömsesidigt förtroende, kan varje bedömning av ett enskilt fall i slutändan leda till att man vägrar samarbeta i och med att rättsstatsläget försämrats. De finska rättsliga myndigheterna står inför samma utmaning. Även i nationella domstolar kan man ställas inför svåra avvägningssituationer där en enskild domare eller sammansättning av domare ska bedöma om medlemsstaternas skyldighet till ömsesidigt förtroende och procedurgarantierna i en annan medlemsstat är tillräckliga.

219 *ibid.*, punkt 89–90.

220 Om bakgrunden, se till exempel Eirik Holmøyvik, "No Surrender to Poland: A Norwegian court suggests surrender to Poland under the EAW should be suspended in general", *Verfassungsblog* 2.11.2021, <https://verfassungsblog.de/no-surrender-to-poland/> (besökt 10.12.2021)

221 Se avtalet mellan Europeiska unionen och Republiken Island och Konungariket Norge om förfarande för överlämnande mellan Europeiska unionens medlemsstater och Island och Norge och rådets beslut 2006/697/EG om undertecknande av avtalet, EUT L 292, 21.10.2006, L 292.

222 Vestfold tingrett, 27.10.2021, TVES-2021-144871 ("Jo større den generelle faren vurderes å være for brudd, jo mindre bør det kreves av konkrete holdepunkter for om overlevering i den konkrete sak vil være i strid med EMK art. 6.").

## 3.2 Domstolarnas oberoendes

### 3.2.1 Domstolarnas oberoende som ett EU-rättsligt krav

Rättsväsendets oberoende är ett universellt mål för rättsstaten. På global nivå har FN:s generalförsamling godkänt de grundläggande principerna om domstolsväsendets oberoende.<sup>223</sup> I ingressen till principerna hänvisas det till målet i FN:s stadga att "skapa förhållanden under vilka rättvisa – – kan upprätthållas" och det anges att domstolsväsendets oberoende är en förutsättning för att detta mål ska kunna uppnås i praktiken.<sup>224</sup> Venedigkommissionen har upprepade gånger bedömt de olika domstolssystemens oberoende.<sup>225</sup> Även Internationella advokatsamfundet och olika överstatliga sammanslutningar av domare har fastställt normer rörande oberoende.<sup>226</sup> Dessa samlingar innehåller vägledning om frågor som domstolsväsendets konstitutionella organisation, avskedande av domare, deras löner, yttrande- och föreningsfrihet samt domstolsbesluts giltighet. I rekommendationerna betonas konsekvent de strukturella och personliga garantierna för domstolarnas oberoende.

EU-rättens krav på rättsligt oberoende kan ses inom denna universella ram. Bakom kravet på domstolarnas oberoende ligger i grunden den rättsstatlighet som ingår i unionens värderingar och tanken att medlemsstaterna frivilligt har förbundit sig att följa

---

223 Basic Principles on the Independence of the Judiciary, adopted by the Seventh United Nations Congress on the Prevention of Crime and the Treatment of Offenders held at Milan from 26 August to 6 September 1985 and endorsed by General Assembly resolutions 40/32 of 29 November 1985 and 40/146 of 13 December 1985.

224 Se *ibid.*, ingressen, skäl 4–7.

225 För en sammanställning av Venedigkommissionens yttranden, se European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), *Compilation of Venice Commission Opinions and Reports concerning Courts and Judges*, Strasbourg, 11 December 2019, CDL-PI(2019)008, [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI\(2019\)008-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI(2019)008-e), besökt 12.4.2022.

226 Se till exempel Minimum standards of judicial independence of the International Bar Association (1982), Montreal Universal Declaration on the Independence of Justice (1983), Universal Charter of the Judge (Central Council of the International Association of Judges, 1999), Mount Scopus International Standards of Judicial Independence (International Association of Judicial Independence and World Peace, 2008), European Charter on the Statute for Judges of 8 to 10 July 1998, adopted by participants from European countries and two international associations for judges at a meeting held in Strasbourg on 8 to 10 July 1998 (organized under the auspices of the Council of Europe), Opinion no. 1 (2001) of the Consultative Council of European Judges (CCJE) on standards concerning the independence of the judiciary and the irremovability of judges, adopted on 23 November 2001, Bangalore Principles of Judicial Conduct (2007), Magna Carta of Judges (Consultative Council of European Judges, 2010), Recommendation 22-25 of CM/Rec(2010)12 of the Committee of Ministers [of the Council of Europe] to member states on judges: independence, efficiency and responsibilities (2010).

grundprinciperna för den västerländska demokratiska samhällsordningen när de ansluter sig till unionen.<sup>227</sup> Dessa principer återspeglas särskilt i artiklarna 2, 6 och 49 i FEU, som handlar om unionens värderingar, de grundläggande rättigheternas roll i unionen och en medlemsstats anslutning till unionen. Oberoende domstolar och det rättsskydd de tillhandahåller kan anses vara kärnan i rättsstaten och spelar en särskilt viktig roll för det ömsesidiga förtroendet mellan medlemsstaterna. I EU:s decentraliserade rättssystem erbjuder de nationella domstolarna i första hand skydd för de rättigheter som garanteras i EU-rätten. Respekten för rättsstatsprincipen har därför bedömts särskilt mycket i EU-rätten uttryckligen med tanke på domstolarnas oberoende.

Rättsväsendets oberoende är en av de viktigaste garantierna för rättsstatsprincipen i EU-rätten. EU-domstolen har slagit fast att detta är ett krav i EU-fördragen. Artikel 19.1 i EU-fördraget är en grundläggande bestämmelse i unionens rättssystem, som inte bara föreskriver domstolens uppdrag att se till att "lag och rätt följs vid tolkningen och tillämpningen av unionens grundfördrag", utan också medlemsstaternas skyldighet att fastställa "de möjligheter till överklagande som behövs för att säkerställa ett effektivt domstolskydd inom de områden som omfattas av unionsrätten". Även om man vid första anblicken kunde anse att det senare uttrycket främst hade att göra med "ändringssökande" i snävare bemärkelse, handlar det egentligen mer allmänt om nationella rättsskyddsmedel, vilket till exempel framgår tydligt av de engelska och franska fördragstexterna ("remedies", "voies de recours"). Enligt EU-domstolen är förekomsten av en effektiv rättslig prövning i sig själv "en grundförutsättning för en rättsstat".<sup>228</sup> I artikel 19 i EU-fördraget fastställs således vissa minimivillkor för att det rättsskydd som medlemsstaternas domstolsväsende ger ska vara adekvat.

Kravet på rättslig självständighet är i sig en allmäneuropeisk garanti för rättssäkerhet, vilket redan krävs framför allt i medlemsstaternas konstitutionella bestämmelser. Rätten till en rättvis rättegång enligt artikel 6 i människorättskonventionen omfattar också ett uttryckligt krav på domstolarnas oberoende.<sup>229</sup> I EU-rätten beaktas kraven i Europakonventionen med stöd av artikel 6 i EU-fördraget, enligt vilken de grundläggande rättigheter som garanteras i FN-konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter, inklusive rätten till en rättvis rättegång, "som allmänna principer är en del av EU-rätten". Artikel 47 i EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna om rätten till effektiva rättsskyddsmedel och en opartisk domstol ska tolkas i överensstämmelse med artikel 6 i

227 Se även mål C-791/19, kommissionen mot Polen (Disciplinärt system för domare), ECLI:EU:C:2021:596, punkt 50.

228 Se t.ex. mål C-72/15, Rosneft, ECLI:EU:C:2017:236, punkt 73.

229 Se t.ex. EIT Guðmundur Andri Ástráðsson mot Island, dom 1.12.2020, nr 26374/18, punkt 231–234.

människorättskonventionen och Europadomstolens avgörandepraxis gällande den.<sup>230</sup> I artikel 47 andra stycket i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna nämns uttryckligen tillgång till en "oberoende" domstol som ett av kraven för den grundläggande rätten till effektiva rättskyddsmedel.<sup>231</sup>

I princip har man inom EU inte tänkt sig att medlemsstaterna skulle undergräva rättsstatsprincipen, som hör till unionens gemensamma värderingar. Därmed har den rättspraxis som gäller domstolarnas oberoende traditionellt utvecklats genom enskilda rättsfall utan att det nödvändigtvis har handlat om systemiska rättsstatsproblem. Medlemsstaternas nationella domstolars oberoende krävs enligt artikel 267 i FEUF, enligt vilken de nationella domstolarna kan begära förhandsavgörande från EU-domstolen om tolkningen av EU-rätten eller om dess lagenlighet. I rättspraxis om detta förfarande har det sedan 1960-talet fastställts att ett förhandsavgörande endast kan begäras av en "domstol".<sup>232</sup> I denna bedömning har EU-domstolen av hävd bland annat tagit hänsyn till om det organ som ställer frågan är "oberoende".<sup>233</sup> Oberoendet har enligt EU-domstolen i sig varit viktigt för ett domstolssamarbete i form av ett förfarande för förhandsavgörande.<sup>234</sup> Detta beror framför allt på att det rör sig om ett domstolsförfarande som tillämpar rättsregler vid pågående rättegångar på ett sätt som binder parterna i rättegången.

Även om kriterierna för domstolarnas oberoende i EU-rätten ursprungligen har uppstått i avgörandepraxis som gäller artikel 267 i FEUF, begränsas yrkandet i fråga inte enbart till de domstolar som är verksamma i förfarandet för förhandsavgörande. Däremot är medlemsstaterna skyldiga att garantera domstolarnas oberoende i alla domstolar som kan tillämpa EU-rätten. I detta avseende innebär kravet på effektivt rättsskydd i medlemsstaterna i artikel 19.1 i FEU en strukturell skyldighet att säkerställa domstolsväsendets oberoende. Det faktum att de nationella domstolarna tillsammans med EU-domstolen utgör unionens rättssystem talar för att definitionen av oberoende ska vara enhetlig i medlemsstaterna.<sup>235</sup> Det är i och för sig rimligt att för att domstolarna i en medlemsstat ska kunna vara

230 Se artikel 6.1 tredje meningen i EU-fördraget och artikel 52.3 och 52.7 i stadgan om de grundläggande rättigheterna. Se även förklaringar i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna, EUT C 303, 14.12.2007, s. 17.

231 EU-domstolen har också betonat denna koppling, se t.ex. mål C487/19, W.Ž. (Högsta domstolens avdelning för extraordinär kontroll och offentliga angelägenheter – utnämning), ECLI:EU:C:2021:798, punkt 107.

232 Se mål 61/65, Vaassen-Göbbels, ECLI:EU:C:1966:39, s. 395.

233 Se mål C-274/14, Banco de Santander SA, ECLI:EU:C:2020:17, punkt 51.

234 Se *ibid.*, punkt 56.

235 Se t.ex. yttrande 1/09 (Avtalet om inrättande av ett enhetligt system för patenttvister), ECLI:EU:C:2011:123, punkt 66.

oberoende när de behandlar EU-rättsliga ärenden, behöver de vara oberoende i allmänhet.<sup>236</sup> Enligt vedertagen rättspraxis under de senaste åren är tillämpningsområdet för artikel 19 i FEU således mer omfattande än bestämmelserna i EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna, som förpliktar medlemsstaterna endast när de tillämpar EU-rätten.<sup>237</sup> Trots skillnaden har EU-domstolen tolkat artikel 19 i FEU mot bakgrund av stadgan om de grundläggande rättigheterna.

Detta förtydligas av den så kallade domen mot fackförbundet för portugisiska domare *Associação Sindical dos Juizes Portugueses*.<sup>238</sup> EU-domstolen fick frågan om huruvida den allmänna sänkningen av domarlönerna i Portugal till följd av anpassningsåtgärderna i samband med eurokrisen äventyrar rättsväsendets oberoende i strid med EU-rätten. Även om EU-domstolen ansåg att det inte fanns någon risk för att oberoendet äventyras, tolkade EU-domstolen artikel 19 i EU-fördraget så att om den nationella domstolen är behörig att uttala sig om tolkningen och tillämpningen av EU-rätten, ska medlemsstaten säkerställa att domstolen uppfyller kraven på ett effektivt rättsskydd.<sup>239</sup> Eftersom utgångspunkten är att de flesta allmänna domstolarna och förvaltningsdomstolarna i medlemsstaterna behandlar ärenden inom de "områden som omfattas av EU-rätten" som avses i artikel 19.1 i EU-fördraget, är den skyldighet som följer av fördragsbestämmelse att säkerställa dessa domstolars oberoende till sin natur omfattande.

Vid bedömningen av EU-rättens konsekvenser för medlemsstaternas skyldighet att garantera domstolarnas oberoende måste man skilja mellan de strukturella kraven på rättsstaten som följer av EU-rätten och EU:s lagstiftningsbehörighet. Det är välkänt att EU:s verksamhet i regel bygger på principen om tilldelade befogenheter, enligt vilken unionen endast kan agera inom ramen för de befogenheter som medlemsstaterna har tilldelat den.<sup>240</sup> Medlemsstaternas skyldighet enligt EU-rätten att garantera sina domstolars oberoende är inte detsamma som att EU har befogenhet att lagstifta direkt för att harmonisera de nationella domstolarnas struktur eller verksamhet. Medlemsstaternas skyldighet att respektera EU-rätten är trots detta inget nytt fenomen. I EU-rätten har man av hävd erkänt att vissa fördragsbestämmelser begränsar medlemsstaternas spelrum även inom regleringsområden där unionen i sig inte har någon omfattande behörighet att

236 Se i detta avseende generaladvokat Bobeks förslag till avgörande i mål C-556/17, *Alexey Torubarov mot Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal*, ECLI:EU:C:2019:339, punkt 54.

237 Se artikel 51.1 i stadgan om de grundläggande rättigheterna.

238 Mål C-64/16, *Associação Sindical dos Juizes Portugueses*, ECLI:EU:C:2018:117.

239 *Ibid.*, punkt 40.

240 Se särskilt. 5.2 i FEU.



skapa lagstiftning, såsom direkt beskattning eller straffrätt.<sup>241</sup> Enligt artikel 4.3 i FEU är medlemsstaterna skyldiga att säkerställa att EU-rätten tillämpas och efterlevs inom deras territorier.<sup>242</sup>

I den avgörandepraxis som gäller rättsstatsgarantier har denna skillnad uttryckligen understrukits. Till exempel i ett ärende som gällde Polens högsta domstols självständighet ansåg EU-domstolen att "under tiden – organiseringen av – [det nationella] rättsväsendet – – hör till medlemsstaternas behörighet, ska det dock påpekas att medlemsstaterna vid utövandet av denna behörighet ska iaktta de skyldigheter som de har enligt EU-rätten, särskilt artikel 19.1 andra stycket i EU-fördraget".<sup>243</sup> I detta avseende har EU-domstolen preciserat att "även om unionen kräver att medlemsstaterna på detta sätt fullgör dessa skyldigheter, vill de inte på något sätt utöva dessa skyldigheter själva, och alltså – – inte ta på sig dessa skyldigheter själva".<sup>244</sup> Däremot är det en skyldighet som följer av fördragen, men som också har en väsentlig koppling till de värderingar, inklusive rättsstatsprincipen, som EU-medlemskapet förutsätter. I detta avseende har EU-domstolen konstaterat att staterna redan på grund av sitt EU-medlemskap är skyldiga att utfärda regler som "försvarar domstolarnas oberoende" jämfört med den situation som rådde när staten anslöt sig till unionen.<sup>245</sup>

EU-rätten ålägger därför medlemsstaterna att garantera domstolarnas oberoende. Det är viktigt att konkret klargöra den gemensamma europeiska miniminivå som krävs, eftersom det kan leda till direkt påverkande rättsnormer, och bestämmelser i nationell rätt som kan åsidosättas i rättegångar.<sup>246</sup> Dessutom är medlemsstaterna skyldiga att generellt säkerställa att deras lagstiftning är förenlig med kraven i EU-rätten.<sup>247</sup> Kommissionen har också väckt talan om fördragsbrott enligt artikel 258 i FEUF, utifrån vilka EU-domstolen har

241 Se bl.a. mål C-446/03, Marks & Spencer, ECLI:EU:C:2005:763, punkt 29, och mål C-347/09, Dickinger och Ömer, ECLI:EU:C:2011:582, punkt 31.

242 Se t.ex. yttrande 1/09 (Avtalet om inrättande av ett enhetligt system för patenntvister), ECLI:EU:C:2011:123, punkt 68.

243 Se mål C-192/18, kommissionen mot Polen (De allmänna domstolarnas oberoende), ECLI:EU:C:2019:924, punkt 102.

244 Se mål C-619/18, kommissionen mot Polen (Högsta domstolens oberoende), ECLI:EU:C:2019:531, punkt 52.

245 Se mål C-896/19 Republika, ECLI:EU:C:2021:311, punkt 64.

246 Se bland annat de förenade målen C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19 och C-397/19, Asociația "Forumul Judecătorilor din România" m.fl., ECLI:EU:C:2021:393, punkt 248–252.

247 Se särskilt artikel 4.3 i FEU och artikel 291.1 i FEUF.

ansett att medlemsstatens lagstiftning strider mot artikel 19.1 i FEUF.<sup>248</sup> Skyldigheten att säkerställa domstolarnas oberoende uppstår visserligen indirekt även via människorättskonventionen. Om en part i människorättskonventionen anses ha gjort sig skyldig till en kränkning av artikel 6.1 i människorättskonventionen på grund av domstolarnas oberoende, är staten i fråga enligt artikel 46 i människorättskonventionen skyldig att vidta de åtgärder som Europadomstolens dom kräver för att förebygga motsvarande kränkningar i framtiden.<sup>249</sup> Mekanismerna för övervakning och verkställande av EU-rätten är dock effektiva i detta avseende.

### 3.2.2 Innehållet i domstolarnas oberoende

Vilka minimikrav ställer då EU-rätten på domstolarnas oberoende? Granskningen bör inledas med EU-domstolens rättspraxis, där sambandet mellan rättsstaten, maktfördelningsprincipen och domstolarnas oberoende har betonats. För det första måste medlemsstaterna organisera behörighetsfördelningen mellan sina institutioner så att domstolarna är oberoende av den lagstiftande och verkställande makten.<sup>250</sup> I synnerhet har EU-domstolen i sin rättspraxis slagit fast att "den dömande makten, vilken – enligt principen om maktindelning, som är kännetecknande för hur en rättsstat fungerar, ska särskiljas från den verkställande makten".<sup>251</sup> EU-rätten kan anses kräva att medlemsstaternas domstolars verksamhet ska vara konstitutionellt organiserade på ett sådant sätt att den inte kan utsättas för yttre påtryckningar som kan påverka deras medlemmars avgöranden i rättskipningen.<sup>252</sup>

EU-domstolen har ansett att domstolarnas oberoende har tre huvudfunktioner i EU-rätten. För det första är oberoendet kopplat till rättsstatsprincipen, som de nationella domstolarna konkret verkställer när de ger rättsskydd till rättigheter som garanteras på EU-nivå. För det andra är oberoende ett nödvändigt villkor för en rättvis rättegång, vilket krävs vid tillämpning av EU-lagstiftningen enligt artikel 47 i Europeiska unionens stadga om

248 Se exempelvis mål C-791/19, kommissionen mot Polen (Disciplinärt system för domare), ECLI:EU:C:2021:596.

249 Se t.ex. EIT Guðmundur Andri Ástráðsson mot Island, dom av den 1 december 2020, nr 26374/18, punkt 311–314. Motsvarande effekt kan också indirekt bero på lösningar som berör andra avtalsparter. Se till exempel Samantha Besson, "The Erga Omnes Effect of Judgments of the European Court of Human Rights: What's in a Name?", i Samantha Besson (ed), *The European Court of Human Rights after Protocol 14: Preliminary Assessment and Perspectives*. Schulthess Verlag 2011, s. 125–175.

250 Se mål C-896/19, Republika mot Il-Prim Ministru, ECLI:EU:C:2021:311, punkt 54.

251 Mål C-477/16 PPU, Ruslanas Kovalkovas, ECLI:EU:C:2016:861, punkt 36.

252 Se bland annat de förenade målen C-585/18, C-624/18 och C-625/18, A.K. m.fl. (avdelningen för disciplinära mål vid högsta domstolens oberoende), ECLI:EU:C:2019:982, punkt 121 och mål C-896/19, Republika mot Il-Prim Ministru, ECLI:EU:C:2021:311, punkt 54.

de grundläggande rättigheterna. För det tredje är oberoende viktigt för förfarandet med förhandsavgörande enligt artikel 267 i FEUF, som bygger på en dialog mellan EU-domstolen och medlemsstaternas domstolar.<sup>253</sup>

Det rättsliga innehållet i själva oberoendet har redan under en lång tid bedömts i både EU-domstolens och Europadomstolens avgöranden, som i stora drag kan anses vara enhetliga. De har av hävd ansett att oberoende innefattar en rad faktorer som grovt kan delas in i domstolsledamöternas externa (institutionella) och interna (personliga) oberoende.<sup>254</sup> Till det externa oberoendet hör i väsentlig grad att domstolen inte i sin rättskipningsuppgift är hierarkiskt underställd någon aktör.<sup>255</sup> Till det interna oberoendet hör å sin sida domarens objektiva opartiskhet i tillämpningen av rättsnormerna.<sup>256</sup> Domstolens ledamöter får inte ha några intressekonflikter med rättegångsparterna, den myndighet som har fattat det överklagade beslutet eller när det gäller slutresultatet.<sup>257</sup> Tvärtom måste den kunna avgöra det ärende som den har att ta ställning till enbart på grundval av de tillämpliga rättsreglerna.<sup>258</sup>

Förutom domstolarnas strukturella omständigheter är i synnerhet domarnas tjänstemannarättsliga förfaranden beaktansvärda med tanke på oberoendet. Sådana förfaranden innefattar till exempel val av, utnämning till och förflyttning av domare till andra uppgifter samt avskedande av och disciplinära åtgärder mot domare. I detta avseende har EU-domstolen konsekvent ansett att oberoende kräver rättsnormer rörande bland annat "organets sammansättning och utnämningen av dess medlemmar och mandatperiodens längd samt motivering för att organets medlemmar ska avstå från beslutsfattande samt för jäv

253 Se mål C-272/19, VQ mot Land Hessen, ECLI:EU:C:2020:535, punkt 45.

254 Om fördelningen i EU-rätten, se t.ex. mål C-506/04, Graham J. Wilson mot Ordre des avocats du barreau de Luxembourg, ECLI:EU:C:2006:587, punkt 50–52 samt de förenade målen C-585/18, C-624/18 och C-625/18, A. K. m.fl. mot Krajowa Rada Sadownictwa m.fl. (avdelningen för disciplinära mål vid högsta domstolens oberoende), punkt 121–122. När det gäller Europadomstolens avgörandep Praxis se t.ex. Europadomstolen Guðmundur Andri Ástráðsson mot Island, dom av den 1 december 2020, nr 26374/18, punkt 234. Om den inhemska utvärderingen, se t.ex. GrUU 49/2018 rd, där det med hänvisning till dessa faktorer konstateras att "organiseringen av domstolsväsendets förvaltning och ekonomi inte får äventyra dessa två dimensioner av domstolarnas oberoende".

255 Se bl.a. mål C-274/14, Banco de Santander SA, ECLI:EU:C:2020:17, punkt 57.

256 När det gäller detta se t.ex. Joost Sillen, The concept of 'internal judicial independence' in the case law of the European Court of Human Rights. *European Constitutional Law Review* 15/2019, s. 104–133 (Sillen 2019).

257 Se mål C-274/14, Banco de Santander SA, ECLI:EU:C:2020:17, punkt 61–62.

258 Se t.ex. mål C-506/04, Graham J. Wilson mot Ordre des avocats du barreau de Luxembourg, ECLI:EU:C:2006:587, punkt 52.

och avskedande”.<sup>259</sup> Syftet med dessa regler är att skingra ”individens alla motiverade tvivel om huruvida det aktuella organet är helt utom räckhåll för externt inflytande” och om det är ”helt neutralt i förhållande till motstridiga intressen”.<sup>260</sup> Ur rättsstatens synvinkel är det viktigt inte bara att domstolen verkligen är oberoende och opartisk, utan också att den utifrån ger intryck av detta.

Förfarandena för domarval är av största vikt för domstolsväsendets oberoende, eftersom domarkårens sammansättning bestäms utifrån dem. Eftersom domaruppdraget kräver yrkeskunskaper är en allmänt accepterad utgångspunkt att de urvalskriterier som tillämpas på domare ska grunda sig på objektiva meriter som särskilt visar både förmåga att utföra rättskipningsuppgifter och integritet.<sup>261</sup> Urvalskriterierna måste tillämpas konsekvent och på ett förutbestämt sätt.<sup>262</sup> EU-rätten som sådan kräver inte att urvalsförfarandet för domare ska organiseras på ett särskilt sätt. EU-domstolen har dock ofta konstaterat att särskilda domarförslagsnämnder kan öka konsekvensen och transparensen i urvalsförfarandet – naturligtvis under förutsättning att nämnden själv är tillräckligt oberoende i sitt uppdrag.<sup>263</sup> På EU-nivå har ledamöterna i domstolarna för den s.k. 255-kommittén i urvalsförfarandet till uppgift att yttra sig om kandidaternas lämplighet för uppgiften.<sup>264</sup> Även i flera medlemsstater, inkl. Finland, finns det kommittéer som har till uppgift att granska kandidaternas lämplighet för utnämning till domare.<sup>265</sup>

Ofta har utnämningen av domare i sista hand överlåtits åt en politiskt vald instans, såsom presidenten. Detta är i sig inget problem om domarna inte utsätts för påtryckningar eller ges instruktioner i hur de ska sköta sitt uppdrag när de väl är utnämnda.<sup>266</sup> Den politiska utnämningens myndighetens godtyckliga inblandning i valet av domare kan

259 Se bl.a. de förenade målen C-748/19–C-754/19, brottmål mot WB m.fl., ECLI:EU:C:2021:931, punkt 67.

260 *ibid.*

261 Se till exempel Europadomstolen Guðmundur Andri Ástráðsson mot Island, dom av den 1 december 2020, nr 26374/18, punkt 220.

262 Se bl.a. mål T639/16 P, FV mot Europeiska unionens råd, ECLI:EU:T:2018:22, punkt 74.

263 Se t.ex. målen C-896/19, Republika mot Il-Prim Ministru, EU:C:2021:311, punkt 66, och se C487/19, W.Ž. (Högsta domstolens avdelning för extraordinär kontroll och offentliga angelägenheter – utnämning), ECLI:EU:C:2021:798, punkt 149.

264 Se FEUF artikel 255 och t.ex. Mitchel de S.-O.-L’E. Lasser, *Judicial Dis-Appointments: Judicial appointments reform and the rise of European judicial independence*. Oxford University Press 2020.

265 När det gäller det finska systemet för urval av domare, se särskilt domstolslagen (673/2016) och lagen om nominering av kandidater för uppdrag som domare vid eller ledamot av internationella domstolar och Europeiska unionens domstol (676/2016).

266 Se bl.a. mål C-272/19, VQ mot Land Hessen, ECLI:EU:C:2020:535, punkt 54.

förhindras genom att utnämningssprocessen är så entydig som möjligt.<sup>267</sup> En viktig fråga är den utnämmande instansens prövningsrätt i fråga om utnämningförslaget: Kan denna endast antingen bekräfta eller förkasta förslaget eller är det möjligt att ändra förslaget och självständigt utnämna någon annan än den föreslagna personen? Det handlar då om gränserna för den utnämmande instansens prövningsrätt. En annan sak är att domaren inte nödvändigtvis själv behöver ha en opolitisk bakgrund för att vara oberoende. I flera medlemsstater kan i synnerhet ledamöter av författningsdomstolen utnämnas med hänsyn till deras eventuella politiska bakgrund.

I stället kräver oberoende att det finns förutbestämda regler för utnämning av domare och att de följs.<sup>268</sup> Enligt artikel 47 i stadgan om de grundläggande rättigheterna och artikel 6 i människorättskonventionen ska domstolen vara "lagligt konstituerad". Europadomstolens rättspraxis har bekräftat att "i en demokratisk rättsstat – – hör förfarandet för utnämning av domare direkt samman med begreppet lagligt 'konstituerad' domstol".<sup>269</sup> Genom kravet på att iaktta ett på förhand bestämt utnämningförfarande strävar man efter att undvika att domarkårens sammansättning är beroende av de statliga organ som utövar den verkställande makten.<sup>270</sup> Utnämningen av domare ska däremot grunda sig på lagstiftarens på förhand och på behörigt sätt utfärdade bestämmelser om grunderna för utnämningen och förfarandet.<sup>271</sup> De regler som styr utnämningssprocessen ska vara sådana att det inte uppstår några tvivel i samhället om domarnas oberoende i förhållande till andra statsorgan och parter i rättegångar.<sup>272</sup>

Ett fel i utnämningförfarandet kan leda till att domstolen inte anses vara lagligt konstituerad. Enligt EU-domstolens yttrande i målen *Simpson mot rådet* och *HG mot kommissionen* bryter man mot kravet på att lagligt konstituera en domstol enligt artikel 47 i stadgan om de grundläggande rättigheterna i synnerhet när regelstridigheterna till sin natur och allvarlighetsgrad är sådana att de medför en verklig risk för att andra utövare

267 Se Europadomstolen *Xero Flor w Polsce sp. z o.o. mot Polen*, dom 7.5.2021, nr 4907/18, punkt 245 och 252.

268 Förenade målen C-585/18, C-624/18 och C-625/18, A.K. m.fl. (avdelningen för disciplinära mål vid högsta domstolens oberoende), ECLI:EU:C:2019:982, punkt 123.

269 Europadomstolen *Guðmundur Andri Ástráðsson mot Island*, dom av den 1 december 2020, nr 26374/18, § 227 ("in a democratic State governed by the rule of law, – – the process of appointing judges necessarily constitutes an inherent element of the concept of 'establishment' of a court or tribunal 'by law'").

270 Mål C487/19, W.Ž. (Högsta domstolens avdelning för extraordinär kontroll och offentliga angelägenheter – utnämning), ECLI:EU:C:2021:798, punkt 129.

271 Se även Europadomstolen *Richert mot Polen*, dom av den 25 oktober 2011, nr 54809/07, punkt 42.

272 Mål C824/18, A.B. m.fl. (utnämning av domare i Högsta domstolen – ändringssökande), ECLI:EU:C:2021:153, punkt 123.

av statsmakten, i synnerhet utövare av exekutiva befogenheter, kan utöva otillbörligt godtycke som äventyrar integriteten i utnämningssförfarandets slutresultat och därmed orsakar en grundad misstanke hos de berörda rättsobjekten om de aktuella domarnas oberoende och opartiskhet. Det är fallet när det handlar om "grundläggande regler" som är omöjliga att särskilja från inrättandet av det berörda domstolssystemet och dess funktion.<sup>273</sup>

En sådan "grundläggande regel" är t.ex. att en domares mandatperiod ska vara av en förutbestämd längd.<sup>274</sup> Om tillsättandet av en tjänst däremot har skett utifrån en lista med kandidater som upprättats med stöd av ett tidigare utannonsering av liknande domaruppdrag, även om en ny annonsering borde ha gjorts för den nya ansökningsomgången, kränkte inte felet artikel 47 i stadgan om de grundläggande rättigheterna enligt EU-domstolen.<sup>275</sup> Eftersom andra viktiga förfarande- och urvalsregler för utnämningen hade följts i ärendet i fråga, orsakade ett sådant mer formellt fel inte någon verklig risk för obehörig inblandning av den verkställande kapaciteten i förfarandet eller en motiverad misstanke om integriteten hos en domare som i sig har utsetts i strid med reglerna.<sup>276</sup>

I Europadomstolens tolkning av artikel 6 i människorättskonventionen betonas också vikten av att respektera "grundläggande" regler för förfarandet. I avgörandet *Ástráðsson mot Island* har Europadomstolen utvecklat ett "test" i tre steg som ska användas för att bedöma om utnämningen av domare är emot reglerna. Artikel 6 i människorättskonventionen kräver för det första en tydlig överträdelse av de förfaranden som fastställs i nationell lagstiftning.<sup>277</sup> För det andra ska det vara fråga om en förseelse som är tillräckligt allvarlig; enbart tekniska avvikelser överskrider inte tröskeln. Däremot överskrider brott mot "de mer grundläggande reglerna för utnämningssförfarandet", som Europadomstolen har nämnt som exempelvis "utnämning av en person till domare som inte uppfyller behörighetsvillkoren" eller som annars äventyrar uppnåendet av målet med en "lagligt konstituerad" domstol den erforderliga allvarighetströskeln.<sup>278</sup> För det tredje är möjligheten att få ett felaktigt utnämningssbeslut omprövat av en domstol på nationell nivå en del av

273 Se de förenade målen C-542/18 RX-II och C-543/18 RX-II, *Erik Simpson mot Europeiska unionens råd och HG mot Europeiska kommissionen*, ECLI:EU:C:2020:232, punkt 75.

274 Se *ibid.*, punkt 80. Se även EFTA-domstolens beslut av den 14 februari 2017 i mål E-21/16, *Pascal Nobile mot DAS Rechtsschutz-Versicherungs*.

275 Se de förenade målen C-542/18 RX-II och C-543/18 RX-II, *Erik Simpson mot Europeiska unionens råd och HG mot Europeiska kommissionen*, ECLI:EU:C:2020:232, punkt 77–83.

276 Se *ibid.*, punkt 79.

277 Se Europadomstolen *Guðmundur Andri Ástráðsson mot Island*, dom av den 1 december 2020, nr 26374/18, punkt 244.

278 Se Europadomstolen *Guðmundur Andri Ástráðsson mot Island*, dom av den 1 december 2020, nr 26374/18, punkt 246.

Europadomstolens övergripande bedömning av huruvida en avtalslutande stat har åsidosatt sina skyldigheter enligt artikel 6 i människorättskonventionen.<sup>279</sup>

Man kan anse att de ”grundläggande” reglerna åtminstone innefattar domarnas principiella oavsättlighet.<sup>280</sup> Enligt EU-domstolen ska domare kunna avsättas från sitt uppdrag endast i noggrant definierade situationer med iakttagande av proportionalitetsprincipen, till exempel på grund av arbetsoförmåga eller allvarlig försumlighet i uppdraget.<sup>281</sup> Till sina verkningar kan också någon annan förändring som påverkar varaktigheten i domarnas uppgifter, såsom en ändring av pensionsåldern, jämnställas med avsättande. EU-domstolen har konstaterat för Polens högsta domstols del att lagstiftningen som sänkte pensionsåldern för ledamöterna i domstolen i fråga äventyrade deras oberoende. Även om EU-rätten i sig inte förhindrar sänkningar av pensionsåldern på sysselsättningspolitiska grunder, fanns det i Polen omständigheter som gav anledning att misstänka att det inte var fråga om ett sådant mål, utan om att en viss domargrupp skulle avsättas från sitt uppdrag.<sup>282</sup> I sitt avgörande såg EU-domstolen reformen som en helhet och bedömde hur denna helhet påverkade domstolarnas oberoende i rättssystemet i fråga.

Det är viktigt att understryka att enligt EU-domstolen kan oberoendet äventyras inte bara genom att domare uttryckligen avsätts, utan även genom åtgärder som indirekt leder till samma resultat.<sup>283</sup> I fallet med Polens högsta domstol var det särskilt det faktum att sänkningen av pensionsåldern gav republikens president möjlighet att efter prövning förlänga vissa domares tjänster utöver den allmänna pensionsåldern som kunde skapa tvivel om intentionerna med den polska lagstiftningsreformen.<sup>284</sup> Reformen berörde också direkt en betydande del av domarna i domstolen i fråga.<sup>285</sup> Dessutom hade Polen inte motiverat varför det var nödvändigt att pensionera domare från domstolen på tjänstens vägnar, medan det i Polen generellt var frivilligt för arbetstagare att gå i pension i samma ålder.<sup>286</sup>

279 Se *ibid.*, punkt 248.

280 Se t.ex. Europadomstolen *Baka mot Ungern*, dom av den 23 juni 2016, nr 20261/12, punkt 172, där man hänvisar till detta med uttrycket ”a key element for the maintenance of judicial independence”.

281 Se mål C-274/14, *Banco de Santander SA*, EU:C:2020:17, punkt 59–60 och 66. Se även C-619/18, *kommissionen mot Polen (Högsta domstolens oberoende)*, EU:C:2019:531, punkt 76. Se även Europadomstolen *Baka mot Ungern*, dom av den 23 juni 2016, nr 20261/12, punkt 156.

282 Se mål C-619/18, *kommissionen mot Polen (Högsta domstolens oberoende)*, ECLI:EU:C:2019:531, punkt 81–82.

283 Förenade målen C748/19–C754/19, *brottmål mot WB m.fl.*, ECLI:EU:C:2021:931, punkt 69.

284 Se mål C-619/18, *kommissionen mot Polen (Högsta domstolens oberoende)*, ECLI:EU:C:2019:531, punkt 85.

285 Se *ibid.*, punkt 86.

286 Se *ibid.*, punkterna 89–90.

Förordnandet av en domare från en uppgift till en annan kan likaså äventyra domstolens oberoende. Utan hinder av EU-rätten kan en domare förordnas att tillfälligt behandla till exempel ett visst ärende vid en annan domstol för att säkerställa att domstolarnas verksamhet är oklanderlig.<sup>287</sup> Ett sådant beslut kan dock endast fattas "av motiverade skäl, särskilt när det gäller fördelningen av tillgängliga resurser för att säkerställa en god rättsskipning".<sup>288</sup> EU-domstolen har betonat att i synnerhet om en domare förflyttas till en annan domstol eller en sektion i samma domstol utan dennes samtycke kan innebära en kränkning av domarens oberoende.<sup>289</sup> Enligt EU-domstolen kan en sådan förflyttning nämligen vara ett indirekt sätt att övervaka innehållet i domstolsavgöranden, eftersom de kan påverka omfattningen av de berörda domarnas uppdrag och hanteringen av de mål som tilldelats dem. Flytten kan också få betydande konsekvenser för deras liv och karriär.<sup>290</sup>

Överföringsbeslutet kan inte bygga på godtycke hos en myndighet som har verkställande kapacitet. Europadomstolen har ansett att rättspraxis när det gäller artikel 6 i människorättskonventionen om utnämning av domare, om vikten av objektiva kriterier och förbudet mot godtyckliga beslut – särskilt rättspraxis i målet *Ástráðsson mot Island* – *mutatis mutandis* även gäller förfaranden där en domare beordras att gå från en tjänst till en annan.<sup>291</sup> Den domare som beordrandet om förflyttning riktas mot ska ha möjlighet att få tillgång till rättsmedel och ta bestämmelsens lagenlighet till domstol för prövning.<sup>292</sup> EU-rätten å sin sida kräver att ett sådant beslut om förflyttning endast utfärdas om man utifrån de tillämpliga reglerna kan undvika risken för att en förflyttning av en domare till en annan uppgift används som ett verktyg för politisk övervakning av innehållet i domarens avgöranden.<sup>293</sup> Den möjlighet som den polska justitieministern fick genom lag att besluta både om att förordna en domare till en annan domstol – om än med domarens samtycke, men utan förutbestämda kriterier – i kombination med ministerns rätt

287 Se de förenade målen C-748/19–C-754/19, brottmål mot WB m.fl., ECLI:EU:C:2021:931, punkt 72.

288 Mål C487/19, W.Ż. (Högsta domstolens avdelning för extraordinär kontroll och offentliga angelägenheter – utnämning), ECLI:EU:C:2021:798, punkt 118.

289 Se *ibid.*, punkt 114.

290 Se *ibid.*, punkt 115.

291 Se Europadomstolen *Bilgen mot Turkiet*, dom av den 9 mars 2021, nr 1571/07, med särskild hänvisning till ovannämnda avgörande i *Ástráðsson mot Island*, punkt 63 ("The Court considers these principles of international law on the appointment of judges to be equally valid in the case of their transfers.")

292 Europadomstolen *Bilgen mot Turkiet*, dom av den 9 mars 2021, nr 1571/07, §§ 96–97. Se även mål C487/19, W.Ż. (Högsta domstolens avdelning för extraordinär kontroll och offentliga angelägenheter – utnämning), EU:C:2021:798, punkt 116.

293 Se bl.a. de förenade målen C-748/19–C-754/19, brottmål mot WB m.fl., ECLI:EU:C:2021:931, punkt 73.



att besluta när som helst utan motivering, kunde sannolikt ge upphov till tvivel om de domstolar som var kopplade till arrangemanget, om man dessutom beaktade justitieministerns roller både som riksåklagare och som den som utser domarnas disciplinombud.<sup>294</sup>

Även missbruk av domarnas disciplinära system kan syfta till att kontrollera det politiska innehållet i domstolsavgöranden.<sup>295</sup> Precis som i fallet med tvångsförflyttningar av domare har EU-domstolen konstaterat att de rättsnormer som gäller disciplinära åtgärder ska ordnas så att systemet under inga omständigheter kan användas som ett verktyg för att kontrollera innehållet i domstolsavgöranden.<sup>296</sup> I en sådan helhet av regler måste man särskilt på förhand definiera på vilka gärningar disciplinära regler tillämpas och vilka åtgärder de konkret leder till, garantier för det disciplinära organets strukturella oberoende, förfarandet för att bestrida disciplinära åtgärder och möjligheten att fullt ut utöva de rättigheter som fastställs i artiklarna 47 och 48 i stadgan om de grundläggande rättigheterna, inklusive rätten till försvar.<sup>297</sup> Det är uppenbart att det disciplinära organet måste agera "objektivt och opartiskt och [vara] utom räckhåll för externt inflytande".<sup>298</sup>

EU-domstolen har bekräftat att det disciplinära system som tillämpas på domare i sig är en del av medlemsstaternas rättssystem. Det ingår i princip medlemsstaternas befogenhet att reglera detta och "myndigheternas möjlighet att ställa domare inför disciplinärt ansvar kan – – främja ansvarsskyldigheten och effektiviteten i domstolssystemet".<sup>299</sup> EU-rätten utesluter inte disciplinära åtgärder som riktas mot en domare ens på grundval av domarens rättskipningsbeslut, vilket dock kan komma i fråga endast i "alldes exceptionella fall".<sup>300</sup> En sådan exceptionell sanktion kan i första hand påföras när det är fråga om ett eventuellt "allvarligt och fullständigt oförläpigt förfarande" som innebär att man "avsiktligt och i ond tro" bryter mot de nationella eller EU-rättsliga regler som de har för avsikt att trygga, eller "mycket allvarlig och grov vårdslöshet eller godtyckligt utövande av eller förvägran av rättsskydd" vid utövandet av den dömande makten.<sup>301</sup>

Det är därför uppenbart att ett disciplinärt förfarande mot en domare endast kan komma i fråga i extrema undantagsfall till följd av ett rättskipningsbeslut. Sådana disciplinära

294 Se *ibid.*, punkt 76–87.

295 Se *ibid.*, punkt 83.

296 Se mål C-619/18, kommissionen mot Polen (Högsta domstolens oberoende), ECLI:EU:C:2019:531, punkt 77.

297 Se bl.a. mål C216/18 PPU, Minister for Justice and Equality (brister i domstolssystemet), ECLI:EU:C:2018:586, punkt 67.

298 Se de förenade målen C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19 och C-397/19, Asociația "Forumul Judecătorilor din România" m.fl., ECLI:EU:C:2021:393, punkt 199.

299 Se även mål C-791/19, kommissionen mot Polen (Disciplinärt system för domare), ECLI:EU:C:2021:596, punkt 136.

300 Se *ibid.*, punkt 137.

301 Se *ibid.*

åtgärder måste vara motiverade på objektiva och verifierbara grunder som "beror på obligatoriska krav på god rättskipning".<sup>302</sup> EU-lagstiftningen sätter också konkreta gränser för vilka typer av disciplinära åtgärder som kan vidtas. EU-domstolen har klart och tydligt konstaterat att endast "ett möjligt fel i tolkningen och tillämpningen av reglerna i den nationella rätten och EU-rätten eller i bedömningen av fakta och bedömningen av bevis" inte i sig kan leda till disciplinärt ansvar.<sup>303</sup> Till exempel är en bestämmelse i nationell rätt, enligt vilken ett avgörande som strider mot en författningsdomstols dom automatiskt utgör en grund för disciplinära åtgärder mot en domare, inte förenlig med EU-rätten, i synnerhet artiklarna 2 och 19 i FEU.<sup>304</sup>

De gränser som EU-rätten sätter för disciplinära förfaranden för domare bidrar till att skydda rättsstatsprincipen. Enligt EU-domstolen är det nödvändigt med en hög tröskel för ingripande i domares avgöranden genom disciplinära åtgärder för att förhindra att disciplinära åtgärder utnyttjas för att utöva påtryckningar på domare eller som ett instrument för politisk kontroll av deras rättskipningsbeslut. Missbruk av disciplinära förfaranden är särskilt skadligt för domstolarnas oberoende, eftersom "möjligheten att inleda en undersökning i samband med ett sådant förfarande i sig kan orsaka press" på personer som innehar rättskipningsuppgifter.<sup>305</sup> Bara vetskapen om möjligheten till missbruk kan därför skada oberoendet, eftersom domare kan börja ändra sitt beteende av rädsla för disciplinära åtgärder, vilket är en slags *chilling effect*-fenomen.

Begäran om förhandsavgörande enligt artikel 267 i FEUF bör under inga omständigheter utgöra en grund för ett disciplinärt förfarande mot en domare. EU-domstolen har betonat att redan möjligheten att rikta disciplinära åtgärder mot domaren med anledning av begäran om förhandsavgörande är ägnad att hindra domaren från att fullgöra sitt uppdrag.<sup>306</sup> I detta avseende finns det en risk för att nationella domare slutar att begära förhandsavgöranden, vilket skulle kunna äventyra den enhetliga tillämpningen av EU-rätten.<sup>307</sup> Det kan med rätta anses att begäran om förhandsavgörande i princip är kopplat anknyter till en juridiskt oklar rättskipningssituation, där domaren fritt ska kunna överväga avgörandets riktighet utan rädsla för disciplinära åtgärder. "Onödiga" frågor som domaren ställer under sitt tjänsteansvar bör inte kunna bli ett problem för rättsvärderna. EU-domstolen

302 Se *ibid.*, punkt 139.

303 Se *ibid.*, punkt 138.

304 Se de förenade målen C-357/19, C-379/19, C-547/19, C-811/19 och C-840/19, Brottmålsrättegång där de svarande är PM m.fl. (Eurobox), ECLI:EU:C:2021:1034, punkt 242.

305 Se de förenade målen C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19 och C-397/19, Asociația "Forumul Judecătorilor din România" m.fl., ECLI:EU:C:2021:393, punkt 199.

306 Se de förenade målen C-558/18 och C-563/18, Miasto Łowicz mot Skarb Państwa – Wojewoda Łódzki och Prokurator Generalny mot VX m.fl., ECLI:EU:C:2020:234, punkt 58, och mål C-791/19, kommissionen mot Polen (Disciplinärt system för domare), ECLI:EU:C:2021:596, punkt 227.

307 Se mål C-564/19, IS (begäran om förhandsavgörandes lagstridighet) ECLI:EU:C:2021:949, punkt 92.

tar dock å sin sida inte en ogrundad begäran om förhandsavgörande på tjänstens vägnar upp till prövning. Det är också uppenbart att inga disciplinära åtgärder bör vidtas mot en domare som, efter att ha fått ett svar på en begäran om förhandsavgörande, underlåter att tillämpa en nationell bestämmelse som är oförenlig med unionsrätten, i enlighet med EU-domstolens avgörande.<sup>308</sup>

Oberoendet inom domstolen påverkas dessutom av administrativa omständigheter i anslutning till domarens tjänsteutövning. Det handlar i synnerhet om att chefsdomarens verksamhet är adekvat, och till den hör förutom beslut om rättskipningsuppgifter sådant som fördelning av ärenden och arbetsbörda även fördelning av eventuella administrativa uppgifter.<sup>309</sup> Även en ändring av sammansättningen på en sektion kan ibland bli problematisk för en oberoende behandling av ett ärende, om sammansättningens möjlighet att framställa en motiverad begäran om förhandsavgörande förhindras på grund av ändringen.<sup>310</sup> Domare har också rätt till yttrandefrihet, även om det enligt människorättskonventionen är tillåtet för stater att i viss utsträckning begränsa denna rätt på grund av domarnas offentliga roll.<sup>311</sup> Även om man kan kräva att domarna är återhållsamma, i synnerhet i alla ärenden som kan ifrågasätta domstolsväsendets oberoende i utomståendes ögon, ska domarna ha möjlighet att i den utsträckning som krävs offentligt kunna ta ställning till reformer av domstolsväsendet.<sup>312</sup> Reglerna om jäv för domare är också viktiga med tanke på oberoendet, särskilt när det gäller tillsättningen av en behörig dömande sammansättning.<sup>313</sup> Det är viktigt att i alla situationer komma ihåg att domstolen inte bara måste vara oberoende, utan också i alla situationer måste framstå som oberoende utifrån.<sup>314</sup>

308 Se de förenade målen C-357/19, C-379/19, C-547/19, C-811/19 och C-840/19, Brottmålsrättegång där de svarande är PM m.fl. (Eurobox), ECLI:EU:C:2021:1034, punkt 260.

309 Se till exempel Europadomstolen Parlov-Tkalčić mot Kroatien, dom av den 22 december 2009, nr 24810/06, punkt 86. Se även Sillen 2019, s. 110 pp.

310 Se mål C-689/13 PFE, ECLI:EU:C:2016:199, punkt 36.

311 Se även EIT Wille mot Liechtenstein, dom 28.10.1999, nr 28396/95, punkt 62.

312 Europadomstolen Baka mot Ungern, dom av den 23 juni 2016, nr 20261/12, punkt 162–166.

313 Se bl.a. mål T639/16 P, FV mot Europeiska unionens råd, ECLI:EU:T:2018:22, punkt 73.

314 Se t.ex. Europadomstolen, Campbell och Fell mot Förenade kungariket, dom av den 28 juni 1984, nr 7819/77 och 7878/77, punkt 78 och 81 ('the importance in the context of Article 6 ... of the maxim "justice must not only be done: it must also be seen to be done"').

## 4 Brott mot rättsstatsprincipen och ingrepp i brott

Det är per definition svårt att ingripa i brott mot rättsstatsprincipen. Enligt *Böckenförden* är det liberala demokratiska samhällets paradox att dess "existens är beroende av saker som det inte själv kan garantera".<sup>315</sup> Detsamma är delvist sant när det gäller rättsstaten. Problemen med en modern rättsstat kan inte lösas enbart repressivt, eller så riskerar man att förlora friheten i samhället. Till rättsstatsprincipen hör en organisk respekt för grunderna i lag och rättssystem, men det finns inte nödvändigtvis någon inbyggd självförsvarsmekanism i rättssystemen.<sup>316</sup> Även om rättsstatsprincipen är en av EU:s värderingar är det uppenbart att det kan förekomma brott mot den i medlemsstaterna. Brott mot rättsstatsprincipen kan hänföra sig till många olika situationer. De olika brottens särskilda prägel måste beaktas när man ingriper i dem.

Det första avsnittet i detta kapitel syftar först till att beskriva vad som menas när man talar om "brott mot rättsstatsprincipen" i EU. Därefter bedöms förhållandet mellan respekten för principen om EU-rättens företräde och rättsstatsprincipen. I det andra avsnittet behandlas först de metoder som finns på EU-nivå för att övervaka brott mot rättsstatsprincipen i medlemsstaterna, särskilt sanktionsförfarandet enligt artikel 7 i FEU, överträdelseförfarandet enligt artikel 258–260 i FEUF och den så kallade villkorlighetsförordningen 2020/2092. För det andra kommer EU-finansieringen till stöd för rättsstatsprincipen i medlemsstaterna och de medel som finns tillgängliga på nationell nivå för att sanktionera brott mot rättsstatsprincipen att utvärderas.

315 Se Ernst-Wolfgang Böckenförde, *The Rise of the State as a Process of Secularization*, i verket Mirjam Künkler – Tine Stein (eds), E.W. Böckenförde, *Religion, Law, and Democracy: Selected Writings*. Oxford University Press, 2020.

316 Se tanken om demokratins så kallade självförsvar, som inte behandlas närmare i denna utredning, Jan-Werner Müller, *Militant democracy*, s. 1253–1268 i verket Michel Rosenfeld – Andrés Sajó (eds), *The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law*. Oxford University Press 2012.

## 4.1 Brott mot rättsstatsprincipen i EU

### 4.1.1 Vad betyder "brott mot rättsstatsprincipen" i EU-rätten?

Med brott mot rättsstatsprincipen avses i allmänhet situationer där en eller flera principer kränks. I princip är en enskild lagstridighet, t.ex. en felaktig dom, inte ett "brott mot rättsstatsprincipen", även om det skulle kunna kallas så i dagligt tal. I stället är det just de ofta systematiska kränkningarna av principen som det handlar om. En felaktig dom kan däremot vara ett tecken på ett systemfel i domstolssystemet. Eftersom många av garantierna för att skydda rättsstaten finns på systemnivå, i författningar eller till och med i oskrivna rättsprinciper, är brott mot rättsstatsprincipen i medlemsstaterna ofta nära kopplade till kränkningar av författningen och allmänna rättsprinciper. Eftersom EU-rätten också ålägger medlemsstaternas rättssystem vissa verksamhetsprinciper och systemkrav, kan brott mot rättsstatsprincipen därför också visa sig som en konflikt med unionens grundläggande normer.

Precis som för rättsstaten finns det ingen enhetlig definition av brott mot rättsstatsprincipen. Hur komplicerad bedömningen är illustreras av exemplet Slovakien. År 2019 beslutade landets författningsdomstol att den hade befogenhet att ogiltigförklara en författningsändring som i sig gjordes i laglig ordning, men som på grund av sitt innehåll ansågs äventyra det nationella rättsväsendets oberoende.<sup>317</sup> Senare, år 2020, antog landets parlament en författningsändring som uttryckligen förbjuder författningsdomstolen att bedöma om författningsbestämmelserna är förenliga med författningen.<sup>318</sup> Detta väcker svåra frågor. Kan lagstiftaren ändra de konstitutionella principer som garanterar rättsväsendets oberoende? Har författningsdomstolen kanske gått för långt i sina egna befogenheter? Kan lagstiftaren på ett giltigt sätt begränsa författningsdomstolens befogenhet att

317 Se domen av den 30 januari 2019 i mål PI ÚS 21/2014–96. För bakgrundsinformation, se t.ex. Tomáš Lálík, *The Slovak Constitutional Court on Unconstitutional Constitutional Amendment* (PL. ÚS 21/2014). *European Constitutional Law Review* 16(2) 2020. Se även Rapporten om rättsstatsprincipen 2021: "äget för rättsstatsprincipen i Slovakien", SWD(2021) 727 final, 20.7.2021 (Rapporten om rättsstatsprincipen 2021: Slovakiens landskapitel), s. 20.

318 För en kritik av lagreformen, se t.ex. Tomáš Lálík, *Slovakia on its way to Illiberal Democracy: Nullifying the Power of the Constitutional Court to Review Constitutional Amendments*. *Blog of the International Journal of Constitutional Law*, 18.12.2020 <http://www.iconnectblog.com/2020/12/slovakia-on-its-way-to-illiberal-democracy-nullifying-the-power-of-the-constitutional-court-to-review-constitutional-amendments> besökt 5.4.2022; samt Šimon Drugda, *On Collision Course with the Material Core of the Slovak Constitution: Disabling Judicial Review of Constitutional Amendment*, *Verfassungsblog*, 03.12.2020, <https://verfassungsblog.de/on-collision-course-with-the-material-core-of-the-slovak-constitution/> besökt 5.4.2022.

bedöma rättsstatens centrala innehåll? Än så länge är situationen inte löst, eftersom den nya lagen också granskas av författningsdomstolen.<sup>319</sup>

Är situationen i Slovakien ett "brott mot rättsstatsprincipen"? Visserligen är maktfördelningen mellan parlamentet och författningsdomstolen en krånglig konstitutionell fråga, men för att definiera situationen som ett obestridligt problem för rättsstaten skulle det krävas en mer ingående granskning. Typiska exempel på brott mot rättsstatsprincipen är valfusk, bristande oberoende för domare och korruption bland offentliga tjänstemän. Eftersom rättsstatsprincipen är ett komplext begrepp kan den också kränkas på många olika sätt. Problem med rättsstatsprincipen kan alltså uppstå inte bara som ett resultat av aktiv auktoritär politik, utan också som ett resultat av misslyckanden i statens institutionella utveckling. Kontexten och aktörernas motiv spelar också en roll. Å andra sidan står EU:s medlemsstater inför mycket olika utmaningar när det gäller att upprätthålla rättsstatsprincipen, delvis på grund av olika rättssystem och kulturer. För att bättre kunna utvärdera problem med rättsstatsprincipen som ett rättsligt fenomen inom EU är det värt att försöka kartlägga denna mångfald.

Kommissionens rapport om rättsstatsprincipen 2021 är ett aktuellt verktyg för att kartlägga och bedöma rättsstatens situation och problem i EU.<sup>320</sup> Rapporten innehåller en sammanfattning och ett separat landskapitel för varje medlemsstat. Kommissionens rapport fokuserar på fyra områden som omfattas av begreppet rättsstatsprincipen: 1) rättsväsendet, 2) bekämpning av korruption, 3) fria medier och medial mångfald samt 4) kontroll mellan olika delar av styrelseskicket. Inom dessa tematiska områden presenteras ett antal olika typer av situationer som är problematiska för rättsstatsprincipen. De dokumenterade problemen är vanligtvis strukturella, så de handlar inte så mycket om en enskild överträdelse av en nationell lag eller EU-rätten, utan om systematiska svagheter i konstitutionella strukturer, tvivelaktig förvaltningspraxis och brister i genomförandet av straffansvaret. För vart och ett av dessa teman kan några allmänna drag lyftas fram.

När det gäller domstolarnas oberoende visar rapporten att förtroendet för rättsväsendet är mycket lågt i vissa medlemsstater. I Kroatien till exempel anser endast 16 procent av medborgarna och 17 procent av företagen att rättsväsendet är oberoende, vilket kan anses som en svindlande låg siffra.<sup>321</sup> I vissa medlemsstater har åklagarämbe-

319 Rapporten om rättsstatsprincipen 2021: Slovakiens landskapitel, s. 1920.

320 Rapporten om rättsstatsprincipen 2021: Läget för rättsstatsprincipen i EU).

321 Rapporten om rättsstatsprincipen 2021: "Läget för rättsstatsprincipen", SWD(2021) 713 final, 20.7.2021 (Rapporten om rättsstatsprincipen 2021: Kroatiens landskapitel), s. 3.

tets nära beroende av den sittande regeringen ansetts vara problematiskt.<sup>322</sup> För flera medlemsstater undersöker rapporten utnämningförfarandet för domare.<sup>323</sup> Europeiska människorättsdomstolens avdelning har ansett att den polska författningsdomstolen inte är en "lagligt konstituerad domstol" enligt artikel 6 i människorättskonventionen.<sup>324</sup> De allvarligaste problemen utöver detta är dessutom olämpliga disciplinära åtgärder mot domare för deras rättsskipningsbeslut.<sup>325</sup> I Ungern har disciplinära åtgärder också vidtagits mot en domare efter att denne har kommit med en begäran om förhandsavgörande till EU-domstolen.<sup>326</sup>

Problemen inom rättsväsendet återspeglas i kampen mot korruptionen.<sup>327</sup> En effektiv korruptionsbekämpning kräver en fungerande åklagarmyndighet och oberoende domstolar som är tillräckligt effektiva. I flera medlemsstater upplevs domstolarna ha otillräckliga resurser, vilket kan bidra till att rättegångar försenas.<sup>328</sup> Om fällande domar för korruptionsbrott systematiskt blockeras på grund av att preskriptionstiden löper ut innan de prövas, kan en otillräcklig resurstilldelning till domstolsväsendet i praktiken till och med ta

---

322 Se även Rapporten om rättsstatsprincipen 2021: "Läget för rättsstatsprincipen i Polen", SWD(2021) 722 final, 20.7.2021 (Rapporten om rättsstatsprincipen 2021: Polens landskapitel); Rapporten om rättsstatsprincipen 2021: "Läget för rättsstatsprincipen i Bulgarien", SWD(2021) 703 final, 20.7.2021 (Rapporten om rättsstatsprincipen 2021: Bulgariens landskapitel) och Rapport om rättsstatsprincipen 2021: "Läget för rättsstatsprincipen i Spanien", SWD(2021) 710 final, 20.7.2021 (Rapporten om rättsstatsprincipen 2021: Spaniens landskapitel).

323 Se även Rapporten om rättsstatsprincipen 2021: "Läget för rättsstatsprincipen i Tyskland", SWD(2021) 706 final, 20.7.2021 (Rapporten om rättsstatsprincipen 2021: Tysklands landskapitel); Rapporten om rättsstatsprincipen 2021: "Läget för rättsstatsprincipen i Grekland", SWD(2021) 709 final, 20.7.2021 (Rapporten om rättsstatsprincipen 2021: Greklands landskapitel) och Rapporten om rättsstatsprincipen 2021: "Läget för rättsstatsprincipen i Ungern", SWD(2021) 714 final, 20.7.2021 (Rapporten om rättsstatsprincipen 2021: Ungerns landskapitel).

324 Se Europadomstolen, Xero Flor w Polsce sp. z o.o. mot Polen, dom 7.5.2021, nr 4907/18.

325 Se även Rapporten om rättsstatsprincipen 2021: Polens landskapitel, s. 10–11.

326 Se t.ex. mål C-564/19, IS (begäran om förhandsavgörandes lagstridighet) ECLI:EU:C:2021:949.

327 Se även Rapporten om rättsstatsprincipen 2021: Läget för rättsstatsprincipen i EU, s. 13.

328 Se även Rapporten om rättsstatsprincipen 2021: Greklands landskapitel, Rapporten om rättsstatsprincipen 2021: "Läget för rättsstatsprincipen på Cypern", SWD(2021) 704 final, 20.7.2021 (Rapporten om rättsstatsprincipen 2021: Cyperns landskapitel) och Rapporten om rättsstatsprincipen 2021: "Läget för rättsstatsprincipen i Danmark", SWD(2021) 707 final, 20.7.2021 (Rapporten om rättsstatsprincipen 2021: Danmarks landskapitel).

bort den avskräckande effekten av straff för korruptionsbrott.<sup>329</sup> EU-domstolen har slagit fast att sådana preskriptionstider även i sig kan strida mot EU-rätten om de leder till att unionens ekonomiska intressen äventyras.<sup>330</sup> Även om tillämpningen av dem i domstolar i vissa fall kan förhindras av den straffrättsliga laglighetsprincipen är lagstiftarna ändå skyldiga att anpassa preskriptionstiderna till EU-rätten.<sup>331</sup>

När det gäller mångfald och frihet i medierna har kommissionen bland annat uppmärksammat journalisternas frihet. Under de senaste åren har journalister i olika medlemsstater inte bara utsatts för olika säkerhetsshot utan även för brott mot liv.<sup>332</sup> I landskapitlen beskrivs problem med att garantera journalisternas säkerhet, men också att offentliga myndigheter aktivt ingriper i mediefriheten. I Ungern har regeringen gett sina ambassader i andra medlemsstater instruktioner om att de ska "lämna uppgifter om de ungerska journalisternas arbetsresor".<sup>333</sup> Journalisterna hotas särskilt av åtal om ärekränkningar.<sup>334</sup> Genomsynligheten i mediernas ägarstruktur och de politiska påtryckningarna på dem är centrala frågor i rapporten. Även mediebranschens tillsynsmyndigheters oberoende och tillräcklig tilldelning av resurser till dem har uppmärksammats.<sup>335</sup>

När det gäller kontroll och balans mellan olika delar av styrelseskicket framhålls i rapporten inte bara grundlagsreformer och den roll som domstolar, justitieombudsmän och människorättsorgan spelar, utan även lagstiftningsprocessens inkluderande karaktär och öppenhet.<sup>336</sup> När det gäller det senare har kommissionen också identifierat "allvarliga utmaningar" för aktörer i det civila samhället, som i vissa medlemsstater omfattar "avsiktliga hot från offentliga myndigheter, bland annat i form av ekonomiska restriktioner eller

329 Se även Rapporten om rättsstatsprincipen 2021: "Läget för rättsstatsprincipen i Italien", SWD(2021) 716 final, 20.7.2021, s. 11–12. Se även t.ex. Maura Cremin, "Italy's Statute-of-Limitations Reforms: A Helpful But Incomplete Step Toward Ending Impunity", The Global Anti-corruption Blog, 11 november 2019, <https://globalanticorruptionblog.com/2019/11/11/italys-statute-of-limitations-reforms-a-helpful-but-incomplete-step-toward-ending-impunity/>, besökt den 3 januari 2022.

330 Se mål C-105/14, Brottmålsrättegång där de svarande är Ivo Taricco m.fl., ECLI:EU:C:2015:555.

331 Se mål C-42/17, Brottmålsrättegång där de svarande är M.A.S. och M.B., ECLI:EU:C:2017:936, i synnerhet punkt 41–42.

332 Se särskilt. Rapporten om rättsstatsprincipen 2021: Läget för rättsstatsprincipen i EU, s. 19–20.

333 Se även Rapporten om rättsstatsprincipen 2021: Ungerns landskapitel, s. 22.

334 Se även Rapporten om rättsstatsprincipen 2021: Kroatens landskapitel, s. 19.

335 Se även Rapporten om rättsstatsprincipen 2021: Ungerns landskapitel och Rapporten om rättsstatsprincipen 2021: "Läget för rättsstatsprincipen i Finland", SWD(2021) 711 final, 20.7.2021 (Rapporten om rättsstatsprincipen 2021: Finlands landskapitel).

336 Rapporten om rättsstatsprincipen 2021: Läget för rättsstatsprincipen i EU, s. 22–24.



kontrollåtgärder, eller otillräckligt skydd mot fysiska eller verbala attacker, godtyckliga beslut och trakasserier, eller undergrävande av skyddet av de grundläggande rättigheter som garanterar att det civila samhället fungerar<sup>337</sup>. Enligt rapporten har framför allt aktörer som kritiserar regeringsreformer och försvarare av migranternas rättigheter utsatts för angrepp.<sup>338</sup>

Kan man utifrån exemplen i rapporten om rättsstatsprincipen dra slutsatsen att det finns några typiska "brott mot rättsstatsprincipen" i EU? Enkelt uttryckt kan man säga att många av de problem som kommissionen har identifierat är kopplade till två frågor. Rapporten fokuserar först och främst på störningar i rättsväsendets oklanderliga verksamhet. Det kan handla om det inte bara när domstolarna utsätts för osaklig påverkan, utan också i situationer då domstolsväsendet inte kan utföra sina uppgifter effektivt på grund av kronisk resursbrist. Det har också en direkt inverkan på effektiviteten i kampen mot korruption. För det andra belyser rapporten hotet mot informationsfriheten och det civila samhället. Rättsstatsprincipen omfattar både mediernas förmåga att fritt rapportera om sociala missförhållanden och det civila samhällets förmåga att försöka påverka samhällsdebatten utan rädsla för repressalier. Naturligtvis kan inte alla missförhållanden reduceras till dessa kategorier.

Som nämnts ovan finns det en mängd olika utmaningar när det gäller rättsstatsprincipen i medlemsstaterna. De många problemen som identifieras i rapporten om rättsstatsprincipen är därför inte alls homogena. Man bör komma ihåg att uppkomsten av rapporten om rättsstatsprincipen är särskilt kopplad till försämringen av rättsstatsprincipen i Polen och Ungern. Naturligtvis undersöker rapporten i sin nuvarande form öppet rättsstatsprincipens tillstånd i alla medlemsstater, och kommissionen försöker ett balanserat sätt hitta något att uppmärksamma när det gäller varje medlemsstat. Det framgår dock tydligt av rapporten att kommissionen anser att de allvarligaste problemen med rättsstatsprincipen i EU i dag är koncentrerade till ett fåtal medlemsstater. Utvecklingen i dessa länder visar att en snabb försämring av rättsstatsprincipen inte bör uteslutas i någon medlemsstat. Kommissionen konstaterar dock uttryckligen att det finns gradskillnader mellan läget i de

---

337 Rapporten om rättsstatsprincipen 2021: Läget för rättsstatsprincipen i EU, s. 25 och särskilt Rapport om rättsstatsprincipen 2021 som det hänvisas till där: Ungerns landskapitel och Rapporten om rättsstatsprincipen 2021: Polens landskapitel, Rapporten om rättsstatsprincipen 2021: Slovakiens landskapitel, Rapporten om rättsstatsprincipen 2021: Greklands landskapitel och Rapporten om rättsstatsprincipen 2021: "Läget för rättsstatsprincipen på Malta", SWD(2021) 720 final, 20.7.2021 (Rapporten om rättsstatsprincipen 2021: Maltas landskapitel).

338 Se även Rapporten om rättsstatsprincipen 2021: Läget för rättsstatsprincipen i EU, s. 25.

olika medlemsstaterna, särskilt när det gäller problem med rättsväsendet. Vissa problem med rättsstatsprincipen är klart allvarigare än andra.<sup>339</sup>

Allvarlighetsgraden för de brott som identifieras i rapporten om rättsstatsprincipen sträcker sig från potentiella utvecklingspunkter till mycket allvarliga, verifierade överträdelser. I rapporten görs exempelvis iakttagelser om utvecklingen i samband med digitaliseringen av rättsväsendet, som på grundval av den information som lämnats inte kan betraktas som faktiska "brott".<sup>340</sup> Eftersom rättsstatsprincipen aldrig är "färdig" finns det områden som kan förbättras i varje medlemsstats system. Allvarigare brister kan i princip anses vara sådana som lyfts fram av överstatliga övervakningsorgan som GRECO, som lyder under Venedigkommissionen, eller FN:s *Special Rapporteur on Independence of Judges and Lawyers* i sin verksamhet.<sup>341</sup> En mycket allvarlig överträdelse av rättsstatsprincipen när det gäller EU-rätten är att en medlemsstat vägrar att följa bestämmelserna i EU-rätten eller domstolsbeslut som gäller den.<sup>342</sup> I en sådan situation råder det inget tvivel om att medlemsstatens handlingar är olagliga, vilket tenderar att undergräva legalitetsprincipen, som är kärnan i EU:s rättsstatsbegrepp.

Brott mot rättsstatsprincipen är vanligtvis kopplade till problem på systemnivå. De kan därför vara svåra att åtgärda i domstolsförfaranden som är utformade som rättsmedel för enskilda fall. Det bör också noteras att ett enskilt administrativt beslut som undergräver rättsstatsprincipen kan vara formellt lagligt, även om den underliggande lagstiftningen, till och med konstitutionen, strider mot rättsstatsprincipen. På samma sätt kan oskriven praxis leda till brott mot rättsstatsprincipen. Exempelvis illustrerar Europadomstolens avgörande i *Baka mot Ungern* en situation där avskedandet av en domare var formellt korrekt enligt ungersk lag, men där avskedandet ändå stred mot rättsstatsprincipen.<sup>343</sup> På samma sätt hade utnämningarna av domare i Europadomstolens mål *Astradsson mot Island* skett i enlighet med den isländska statsförfattningen, men förfarandet stred mot rättsstatsprincipen.<sup>344</sup> Det är därför viktigt att identifiera de bredare frågor som är relevanta för rättsstaten när man bedömer potentiella problem med den.

339 Rapporten om rättsstatsprincipen 2021: Läget för rättsstatsprincipen i EU, s. 8–10.

340 Se även t.ex. Rapporten om rättsstatsprincipen 2021: Danmarks landskapitel, s. 4.

341 Se t.ex. GRECOs rekommendationer om Kroatiens ramverk för korruptionsbekämpning, Rapport om rättsstatsprincipen 2021: Kroatiens landskapitel, s. 12–13.

342 Om Polens vägran att följa en bindande interimistisk åtgärd som utfärdats av EU-domstolen i mål C-121/21 Republiken Tjeckien mot republiken Polen, ECLI:EU:C:2021:420, för att stoppa potentiellt miljöskadlig brunkolsbrytning, Rapport om rättsstatsprincipen 2021: Polens landskapitel, s. 3.

343 Europadomstolen *Baka mot Ungern*, dom av den 23 juni 2016, nr 20261/12.

344 Se Europadomstolen *Guðmundur Andri Ástráðsson mot Island*, dom av den 1 december 2020, nr 26374/18.

Vad vill kommissionen uppnå med sin rapport om rättsstatsprincipen ur ett EU-rättsligt perspektiv? Rapporten fokuserar inte på kontroll av enskilda överträdelser av EU-lagstiftningen. I detta syfte har kommissionen ett särskilt uppföljningssystem, som mer generellt är kopplat till genomförandet av EU-lagstiftningen i medlemsstaterna.<sup>345</sup> Enligt kommissionen är rapporten i stället avsedd att "främja rättsstatsprincipen", "förhindra att problem uppstår eller fördjupas och ta itu med dem i tid" samt "befästa rättsstatsprincipen i nationella traditioner" med full respekt för deras "särdrag".<sup>346</sup> Kommissionens optimistiska mål är att "stimulera en konstruktiv debatt och uppmuntra alla medlemsstater att undersöka hur de kan möta utmaningarna och lära sig av andras erfarenheter".<sup>347</sup> Mervärdet av kommissionens rättsstatsrapport när det gäller analysen av den EU-rättsliga rättsstatsanalysen är att den belyser strukturella brister i medlemsstaterna.

På flera ställen i rapporten påminner man dock om att EU-lagstiftningen innebär obestridliga rättsliga skyldigheter för medlemsstaterna att respektera rättsstatsprincipen, både generellt och i specifika fall. Det är inte helt klart om kommissionen anser att alla de problem som identifieras i rapporten om rättsstatsprincipen strider mot sådana konkreta skyldigheter som fastställs i EU-lagstiftningen. I rapporten hänvisar man å ena sidan till bestämmelser i primärrätten, t.ex artikel 2 i FEU, enligt vilken rättsstaten är en del av unionens värderingar, och artikel 19.1 i FEU om ett effektivt rättsskydd. Å andra sidan hänvisar kommissionen också till bestämmelserna i sekundärrätten, till exempel ändringsdirektivet 2018/1808 om audiovisuella medietjänster, genom vilket man i unionens medielagstiftning har inkluderat skärpta krav på mediernas nationella tillsynsmyndigheters oberoende.<sup>348</sup>

Även om rapporten om rättsstatsprincipen inte innebär några direkta rättsliga skyldigheter för medlemsstaterna kan de inte helt ignorera den. På första sidan i rapporten hänvisar kommissionen till EU-domstolens dom i målet *Repubblika mot Il-Prim Ministru*. I den aktuella domen om Maltas reform av rättsväsendet konstaterade EU-domstolen i motiveringen till sin dom om tolkningen av artikel 19.1 i FEU att medlemsstaterna "fritt och frivilligt" hade åtagit sig att respektera gemensamma värderingar, däribland rättsstatsprincipen, när de anslöt sig till unionen, på de villkor som anges i artikel 49 i FEU. Som slutsats

345 Se t.ex. kommissionens rapport "Kontroll av unionsrättens tillämpning: Årsrapport 2020", COM(2021) 432 final, 23.7.2021.

346 Rapporten om rättsstatsprincipen 2021: Läget för rättsstatsprincipen i EU, s. 1.

347 Se *ibid*, s. 1.

348 Se Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2018/1808 av den 14 november 2018 om ändring av direktiv 2010/13/EU om samordning av vissa bestämmelser som fastställs i medlemsstaternas lagar och andra författningar om tillhandahållande av audiovisuella medietjänster mot bakgrund av förändrade marknadsförhållanden, EUT L 303, 28.11.2018, s. 69 (direktiv 2018/1808 om audiovisuella medietjänster).

av det ansåg EU-domstolen att medlemsstaten även under den tid medlemskapet i unionen varar ska avstå från att utfärda "regler som skulle försvaga domstolarnas oberoende" i förhållande till den nivå som rådde vid tidpunkten för anslutningen.<sup>349</sup>

Det är dock oklart hur skarpt avgränsade förpliktelser artikel 49 i FEU kan leda till för den enskilda medlemsstaten, tillsammans med någon annan tillämplig EU-bestämmelse eller separat. Enligt artikel 49 i FEU ska en stat som ansöker om EU-medlemskap inte bara "respektera" unionens värderingar, t.ex. rättsstatsprincipen, utan "förbinder sig att främja" dem. I *Repubblika*-avgörandet slog EU-domstolen fast att den maltesiska lagstiftningen i fråga inte undergrävde domstolarnas oberoende i förhållande till de regler som gällde när Malta anslöt sig till unionen.<sup>350</sup> En jämförelse med det historiska läget för rättsstatsprincipen i varje medlemsstat vid tidpunkten för anslutningen kan dock inte betraktas som den enda tillämpliga normen. När EU-domstolen jämför den nya lagstiftningen med den tidigare, bedömer den nämligen i varje fall samtidigt konkret hur den nationella lagstiftningen påverkar till exempel domstolarnas ställning.<sup>351</sup>

EU-domstolen har också senare konstaterat att skyldigheten att respektera rättsstaten är bindande för medlemsstaterna både vid tidpunkten för anslutningen och under medlemskapet. I målen *Ungern mot parlamentet och rådet* och *Polen mot parlamentet och rådet* klargjorde EU-domstolen i bedömningen av Villkorlighetsförordningens 2022/2092 behörighet sin *Repubblika*-dom i detta avseende. I domarna anges uttryckligen att respekten för rättsstatsprincipen måste beaktas som en kontinuerlig skyldighet i medlemsstaterna.<sup>352</sup>

Villkorlighetsförordningen 2020/2092 är också relevant för begreppet *brott* mot rättsstatsprincipen. EU-lagstiftaren har definierat tre olika typer av problematiska situationer som "brott mot rättsstatsprincipen" som kan äventyra en korrekt användning av EU-medel. För det första "äventyrande av rättsväsendets oberoende", för det andra, underlåtenhet, i synnerhet försummelse, som att förebygga, rätta eller bestraffa myndigheters godtyckliga eller olagliga beslut genom att minska deras verksamhetsresurser, och för det tredje att på olika sätt begränsa tillgången till och effektiviteten hos rättsmedel.<sup>353</sup> Även om det uttryckligen är fråga om speciallagstiftning som gäller tryggheten av EU:s budget bör den definition som EU-lagstiftaren har antagit på ett mer allmänt plan åtminstone innebära att

349 Se mål C-896/19, *Repubblika mot Il-Prim Ministru*, ECLI:EU:C:2021:311, punkt 59–66.

350 Se *ibid.*, punkt 59–60 och 66.

351 Se *ibid.*, punkt 66–67.

352 Se målen C-156/21 *Ungern mot parlamentet och rådet*, ECLI:EU:C:2022:97 och C-157/21 *Polen mot parlamentet och rådet*, ECLI:EU:C:2022:98, punkt 266.

353 Se Villkorlighetsförordningen 2020–2092, artikel 3.

brott mot rättsstatsprincipen kan vara både aktiva åtgärder och försummelser som leder till att rättsstatsprincipen inte förverkligas i samhället.

I praktiken skulle bedömningen av brott mot rättsstatsprincipen i varje fall kräva att man kan identifiera konkreta skyldigheter som följer av EU-rätten vars bristande uppfyllelse kan ses som ett tecken på ett mer omfattande strukturellt problem. Det är inte alltid lätt att på förhand fastställa kriterier för vilken typ av verksamhet som i olika situationer ska klassificeras som ett brott mot rättsstatsprincipen. Ett sådant brott kan nämligen inte bara betraktas som en uttrycklig kränkning av en av rättsstatens beståndsdelar, utan också som en verksamhet som inte öppet bryter mot dessa principer, men vars indirekta effekt är att rättsstaten eller förtroendet för rättsstaten ifrågasätts. EU-domstolen har i sin rättspraxis betonat betydelsen av sammanhanget, till exempel när den har konstaterat att nationell lagstiftning äventyrar domstolarnas oberoende.<sup>354</sup> Slutsatsen är att det för att identifiera brott mot rättsstatsprincipen är viktigt att även vid enskilda kränkningar av EU-rätten bedöma alla omständigheter i anslutning till detta som en helhet.

## 4.1.2 Rättsstatsprincipen och EU-rättens företräde

Vad har EU-rättens företräde med rättsstatsprincipen att göra? En av de etablerade doktrinerna i EU-rätten är att den har företräde framför medlemsstaternas nationella lagstiftning.<sup>355</sup> Redan 1964 ansåg EU-domstolen att en medlemsstat inte kunde tillämpa nationell lagstiftning, som stred mot EU-reglerna.<sup>356</sup> EU-domstolen har också av hävd ansett att normen inte heller som princip ska tillämpas på nationell grundlagsnivå om den inte är förenlig med EU-rätten.<sup>357</sup> EU-domstolen har monopol på att tolka och bedöma EU-lagstiftningens giltighet.<sup>358</sup> Nationella domstolar och myndigheter måste ta hänsyn till att

354 Se bl.a. mål C-619/18, kommissionen mot Polen (Högsta domstolens oberoende), ECLI:EU:C:2019:531, punkt 82–88.

355 Om principen om företräde i allmänhet, se t.ex. Rosas – Armati 2018, s. 64–68. Inom vetenskaplig litteratur på finska, se exempelvis Mikko Puumalainen, EU:n etusijaperiaatteesta Suomen valtiosäännössä. Suomalainen lakimiesyhdistys 2018.

356 Mål 6/64, Flaminio Costa mot ENEL, ECLI:EU:C:1964:66, förhandsavgörande, på finska I/211, s. 217.

357 Se bl.a. mål 11/70, Internationale Handelsgesellschaft mbH mot Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel, ECLI:EU:C:1970:114, 3 punkten, samt de förenade målen C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19 ja C-397/19, Asociația "Forumul Judecătorilor din România" m.fl., ECLI:EU:C:2021:393, punkt 252.

358 Beträffande tolkningen, se bland annat mål 166/73, Rheinmühlen Düsseldorf mot Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel, ECLI:EU:C:1974:3, punkt 4, och när det gäller behörighet, mål 314/85, Foto-Frost mot Hauptzollamt Lübeck-Ost, ECLI:EU:C:1987:452, punkt 17.

EU-lagstiftningen har företräde i sin praxis.<sup>359</sup> Företräde innebär inte att den är direkt hierarkiskt överordnad, utan ett sätt att lösa en normkonflikt. I en konfliktsituation ska man låta bli att tillämpa en bestämmelse i nationell lagstiftning i enskilda fall, men den blir inte direkt ogiltig eller upphävs till följd av EU-rätten.<sup>360</sup>

Enligt kommissionens rapport om rättsstatsprincipen 2021 "kräver rättsstatsprincipen och principen om jämlikhet mellan medlemsstaterna inom EU att EU-rätten har företräde framför nationell lagstiftning och att alla nationella myndigheter, inklusive nationella domstolar, är bundna av EU-domstolens avgöranden".<sup>361</sup> Kopplingen till rättsstaten bygger på uppfattningen att principen om företräde är det centrala rättesnöret inom EU-rätten som en central rättsnorm i EU-rätten som ska följas i en rättsstat. Rapporten hänvisar till domstolsavgöranden i Tyskland, Frankrike, Polen och Rumänien under rapporteringsperioden där EU-rättens företräde har ifrågasatts på olika sätt.<sup>362</sup> Under tidigare år har även vissa andra domstolar ifrågasatt den bindande effekten av EU-domstolens avgöranden. Dessutom har Polen, Ungern och Rumänien sedan offentliggörandet av 2021 års rapport kommit med anmärkningsvärda domstolsavgöranden i detta avseende.

På principiell nivå är det obestridligt att efterlevnaden av lag och domstolsavgöranden hör till rättsstatens kärna. I EU kräver rättsstatsprincipen respekt inte bara för nationell lagstiftning utan även för EU:s regler. EU:s rättsordning, som består av två styrande nivåer – unionen och medlemsstaterna – präglas av en viss spänning. Precis som i federalstater kan EU skapa bindande lagstiftning på unionsnivå utan att nödvändigtvis blockeras av en enskild medlemsstat. Detta är inget nytt fenomen. Redan på 1960-talet orsakades den största krisen i den dåvarande ekonomiska gemenskapen av den franska "den tomma stolens politik", som innebar att man bojkottade mötena i rådet för den ekonomiska gemenskapen där reglerna för den gemensamma jordbrukspolitiken kunde ha beslutats på annat sätt än genom enhällighet.<sup>363</sup> Det är numera allmänt accepterat som en principfråga att EU-medlemskap oundvikligen innebär en skyldighet för medlemsstaterna att acceptera att unionens gemensamma regler ibland kan stå i konflikt med enskilda medlemsstaters direkta intressen.

359 Se mål 106/77, *Amministrazione delle Finanze dello Stato mot Simmenthal SpA*, ECLI:EU:C:1978:49, punkt 26, och mål 103/88, *Fratelli Costanzo SpA mot Comune di Milano*, ECLI:EU:C:1989:256, punkt 33.

360 Se Rosas – Armati 2018, s. 64.

361 Rapporten om rättsstatsprincipen 2021: Läget för rättsstatsprincipen i EU, s. 23.

362 *ibid.*, s 23–24.

363 Om den tomma stolens politik, se t.ex. Luuk van Middelaar, *Passage to Europe*. Yale University Press 2013, s. 54 ss.

Genom att anta de nuvarande fördragen, det så kallade Lissabonfördraget 2009 antog medlemsstaterna också förklaring nr 17 om "EU-rättens företräde", som hänvisar till rättspraxis från Europeiska unionens domstol, även om principen om företräde inte nämns i själva texten i fördragen.<sup>364</sup> I praktiken är EU-rättens företräde allmänt accepterat som en grundläggande princip i unionens rättsordning.<sup>365</sup> Exempelvis har länder som Finland, som anslöt sig efter de grundande medlemsstaterna accepterat doktrinen om EU-rättens företräde när de anslöt sig. I regeringens proposition om Finlands anslutning till Europeiska unionen anges det att "[EU-rätten] i princip har företräde i förhållande till all nationell lagstiftning som strider mot den, oberoende av dess författningshierarkiska nivå, eftersom medlemsstaterna i frågor som hör till gemenskapens [nuvarande unionens] behörighet har överfört sin lagstiftningsbehörighet till [nuvarande unionen]".<sup>366</sup>

EU-rättens så kallade absoluta företräde framför nationell lagstiftning, särskilt när det gäller grundlagens centrala innehåll, har dock visat sig vara svårt att acceptera för författningsdomstolar eller andra högre domstolar i vissa medlemsstater. EU-domstolens ursprungliga utgångspunkt om principen om företräde har också varit absolut i den meningen att den har betraktats som en nödvändig förutsättning för att unionen ska fungera: om medlemsstaterna senare kunde stifta nationella lagar som strider mot EU-reglerna skulle hela idén med gemensamma regler urvattnas.<sup>367</sup> I sin nuvarande form gör dock fördragen det möjligt – och kräver i själva verket – en mer nyanserad tolkning i förhållande till de nationella författningarnas kärninnehåll. Enligt artikel 4.2 i FEU ska "unionen respektera medlemsstaternas likhet inför fördragen samt deras nationella identitet, som kommer till uttryck i deras politiska och konstitutionella grundstrukturer", vilket

364 Se Lissabonfördraget, EUT C 306, 17.12.2007, s. 1, 256. Se den uttryckliga bestämmelsen (artikel I-6) i den icke ratificerade konventionen. I fördraget om upprättande av en konstitution för Europa, EUT C 310, 16.12.2004, s. 1.

365 För en allmän diskussion om ämnet, se t.ex. Karen Alter, *Establishing the Supremacy of European Law: The Making of an International Rule of Law in Europe*. Oxford University Press 2003.

366 RP 135/1994 rd s. 15

367 När det gäller denna argumentation, se t.ex. mål 106/77, *Amministrazione delle Finanze dello Stato mot Simmenthal SpA*, ECLI:EU:C:1978:49, punkt 18. Om företräde i förhållande till nationella konstitutioner, se t.ex. C-409/06, *Winner Wetten GmbH mot Bürgermeisterin der Stadt Bergheim*, ECLI:EU:C:2010:503, punkt 61 ("Det är oacceptabelt att bestämmelser i nationell rätt, inte ens konstitutionella bestämmelser, undergräver unionsrättens enhet och effektivitet –").

kan tolkas som att tillämpningen av EU-rätten inte alltid nödvändigtvis leder till absolut företräde i händelse av en konflikt.<sup>368</sup>

Frågan om EU-lagstiftningens företräde är en fråga som diskuterats under en lång tid. Av de ursprungliga medlemsstaterna var Tyskland det första land som erkände principen om företräde som en del av sin rättsordning.<sup>369</sup> Å andra sidan gjorde Tysklands författningsdomstol på 1970-talet den välkända så kallade *solange*-reservationen när det gällde företräde: företrädet var endast relevant i den mån den europeiska rättsordningen garanterade skyddet av de grundläggande rättigheterna på författningsnivå i Tyskland.<sup>370</sup> I Frankrike accepterades företrädet inte fullt ut förrän i slutet av 1980-talet.<sup>371</sup> Frågan om gränserna för EU:s befogenheter fick något av en renässans under 2010-talet, då den tjeckiska författningsdomstolen för första gången slog fast att EU-domstolen hade tillämpat EU-rätten felaktigt och överskridit sina befogenheter i *Landtová*-domen.<sup>372</sup> På samma sätt ansåg Danmarks högsta domstol att EU-domstolen i *Ajos*-domen hade tolkat de allmänna principerna i unionsrätten på ett sätt som var oförenligt med de befogenheter som unionen tilldelats genom det danska anslutningsfördraget.<sup>373</sup>

I princip gäller EU-rättens företräde situationer då en nationell domstol inte är nöjd med ett förhandsavgörande från EU-domstolen. Mer allmänt har EU-rättens företräde blivit en fråga för offentlig debatt efter den tyska författningsdomstolens (*Bundesverfassungsgericht*) avgörande våren 2020 om Europeiska centralbankens (ECB) program för tillgångsköp i den offentliga sektorn rörande den s.k. PSPP-avgörandet.<sup>374</sup> Trots EU-domstolens

368 Se mål C-42/17, Brottmålsrättegång där de svarande är M.A.S. och M.B., ECLI:EU:C:2017:936, i synnerhet punkt 61. Även om EU-domstolen inte uttryckligen hänvisade till artikel 4.2 i FEU i domen, avgjorde den ändå målet på det sätt som den italienska författningsdomstolen hade hävdad i sak med hänvisning till fördragsbestämmelsen i fråga. Se även Armin von Bogdandy – Stephan Schill, *Overcoming Absolute Primacy: Respect for National Identity under the Lisbon Treaty*. *Common Market Law Review* 48(5) 2011, s. 1417–1454.

369 Se Davies 2012.

370 I samma anda, se Italian Corte Costituzionale, mål 183/1973, Frontini, ECLI:IT:COST:1973:183, 18 december 1973.

371 Se till exempel Conseil d'État, Syndicat général des fabricants de semoules de France, N° 62814, ECLI:FR:CESJS:1968:62814.19680301, 1.3.1968. Jfr Conseil d'État, Nicolo, N° 108243 ECLI:FR:CEASS:1989:108243.19891020, 20.10.1989.

372 Se den tjeckiska författningsdomstolen, Pl. ÚS 5/12, 31.1.2012. Se även mål C-399/09, Marie Landtová mot Česká správa socialního zabezpečení, ECLI:EU:C:2011:415.

373 Se Højesterets dom av den 6 december 2016, 15/2014, DI som mandatar för Ajos A/S mot Boet efter A. Se även mål C-441/14, Ajos, ECLI:EU:C:2016:278.

374 Se 2 BvR 859/15 m.fl., PSPP, 5 maj 2020, ECLI:DE:BVerfG:2020:rs20200505.2bvr085915, [http://www.bverfg.de/e/rs20200505\\_2bvr085915en.html](http://www.bverfg.de/e/rs20200505_2bvr085915en.html) (på engelska) (PSPP-domen).



Weiss-avgörande, där den inte hade hittat något anmärkningsvärt i ECB:s agerande, ansåg den tyska författningsdomstolen att EU-rättens företrädare inte borde accepteras i fallet eftersom ECB inte hade motiverat köpprogrammet i tillräcklig utsträckning och resonemanget i EU-domstolens dom var omöjligt att förstå.<sup>375</sup> Det handlade i sig om att tillämpa den principiella ståndpunkt som länge utvecklats i domstolens konstitutionella doktrin på ett enskilt fall.<sup>376</sup> Situationen skapade dock en allvarlig rättslig konflikt: författningsdomstolen ansåg att EU-domstolens dom var felaktig och förklarade att ECB måste motivera sitt köpprogram bättre, annars kunde Tyskland inte delta i finansieringen av det.

I andra medlemsstater har man avvisat försök att ignorera företrädet eller åtminstone behandlat det mer kritiskt ur rättslig synvinkel. Trots den franska regeringens missnöje med EU-domstolens *La Quadrature du Net*-avgörande slog *Conseil d'État* (landets högsta förvaltningsdomstol) våren 2021 entydigt fast att det inte ligger inom dess behörighet att bedöma om EU-domstolen hade överskridit sina befogenheter när den avgjorde ett visst fall eller om EU:s sekundärrätt respekterade maktfördelningen mellan medlemsstaterna och unionen, vilket premiärministern hade föreslagit.<sup>377</sup> I avgörandet hänvisades det uttryckligen till artikel 91 i EU-domstolens arbetsordning, enligt vilken "domen är bindande från och med den dag den avkunnades", vilket uttrycker att domstolen godkänner att EU-rätten har företrädare och att EU-domstolen är behörig som dess sista tolkare.<sup>378</sup> Domstolen bekräftade visserligen sin tidigare rättspraxis, enligt vilken den franska konstitutionen är den högsta rättsliga standarden i den nationella rättsordningen och att den under vissa förutsättningar måste tillämpas av nationella domstolar om EU-rätten inte ger ett likvärdigt rättsligt skydd, men denna reservation står inte i direkt motsättning till godkännandet av principen om företrädare.<sup>379</sup>

375 PSPP-domen, punkt 234 ("this ultra vires act does not partake in the precedence of application of EU law (Anwendungsvorrang) – – and has no binding effect in relation to German constitutional organs, administrative authorities and courts") och punkt 116 ("on this point, the judgment is simply not comprehensible"). Se EU-domstolens dom i mål C-493/17, Heinrich Weiss m.fl., ECLI:EU:C:2018:1000.

376 Om utvecklingen av denna rättspraxis, se t.ex. Ana Bobić – Mark Dawson, Making sense of the "incomprehensible": The PSPP Judgment of the German Federal Constitutional Court. *Common Market Law Review* 57(6) 2020 s. 1953–1998, 1964–1967.

377 Se målet *French Data Network* m.fl., Nos 393099, 397844, 397851, 424717, 424718, beslut av den 21 april 2021, ECLI:FR:CEASS:2021:393099.20210421, punkt 8.

378 *ibid.*

379 Se även Jacques Ziller, "Le Conseil d'Etat se refuse d'emboîter le pas au joueur de flûte de Karlsruhe", *Blog droit européen*, 23 april 2021, <https://blogdroiteuropeen.com/2021/04/23/le-conseil-detat-se-refuse-demboiter-le-pas-au-joueur-de-flute-de-karlsruhe-par-jacques-ziller/>, besökt den 6 januari 2022.

Inom ramen för debatten om rättsstatsprincipen har principen om företräde hamnat i fokus efter Polens författningsdomstols (*Trybunał Konstytucyjny*) avgörande K 3/21 hösten 2021 om EU-rättens krav på domstolsväsendets oberoende.<sup>380</sup> Avgörandet är helt exceptionellt i EU-rättens historia av minst tre skäl. För det första är innehållet i domen en följd av en ansökan från premiärministern där författningsdomstolen uppmanas att bekräfta att vissa centrala bestämmelser i fördragen – särskilt artiklarna 1 och 19 i FEU – är oförenliga med den polska konstitutionen. För det andra består författningsdomstolens beslut endast av en dom enligt vilken bland annat den rättsliga kontrollen av vissa bestämmelser i nationell lagstiftning av domstolar som grundar sig på EU-rätten strider mot konstitutionen i Polen – motiveringarna bakom avgörandet har inte offentliggjorts.<sup>381</sup> För det tredje har en del av ledamöterna i författningsdomstolen själva utsetts i strid med polsk lag.<sup>382</sup>

Avgörande K 3/21 gäller ett försök att upphäva en bestämmelse i EU-lagstiftningen, så kallad nullifikation.<sup>383</sup> Det är dock så problematiskt ur juridisk synvinkel att det inte är särskilt meningsfullt att utvärdera det med hjälp av den dogmatiska metoden.<sup>384</sup> Eftersom domstolen inte är lagligt konstituerad<sup>385</sup> är det särskilt tveksamt i vilken utsträckning dess avgörande kan vara juridiskt bindande, särskilt i ett fall som i grunden är kopplat till de strukturella rättsstatsgarantierna i det polska rättssystemet. Ur EU-rättens synvinkel kan nationella domstolar inte på ett giltigt sätt anse att de viktigaste bestämmelserna i fördragen är oförenliga med nationell konstitutionell rätt utan att detta leder till att det berörda

380 K 3/21, 7.10.2021, domslutet finns i engelsk översättning på <https://trybunal.gov.pl/en/hearings/judgments/art/11662-ocena-zgodnosci-z-konstytucja-rp-wybranych-przepisow-traktatu-o-unii-europejskiej> (besökt 31.12.2021). Se även avgörande P 7/20 av den 14.7.2021.

381 Det lämnades dock motiveringar till stöd för yrkandena, som sammanlagt omfattade 109 sidor i premiärministerns relativt omfattande talan. Se premiärministerns talan BPRM/5091.5.2021, 29.3.2021 (inofficiell engelsk översättning), [https://ruleoflaw.pl/wp-content/uploads/2021/05/K\\_3-21\\_application.pdf](https://ruleoflaw.pl/wp-content/uploads/2021/05/K_3-21_application.pdf) (besökt 6.1.2022).

382 Se Europadomstolen, Xero Flor w Polsce sp. z o.o. mot Polen, dom 7.5.2021, nr 4907/18. Se även Wojciech Sadurski, *Poland's Constitutional Breakdown*. Oxford University Press 2019 (Sadurski 2019), s. 58–88.

383 För en jämförande diskussion av doktrinen om nullifikation, se t.ex. Ran Hirschl, *Nullification: Three Comparative Notes*, s. 249–273 i verket Sanford Levinson (ed), *Nullification and Secession in Modern Constitutional Thought*. University Press of Kansas 2016.

384 Se här även t.ex. Petra Bárd – Adam Bodnar, *The end of an era: The Polish Constitutional Court's judgment on the primacy of EU law and its effects on mutual trust*. CEPS Policy Insights No 2021-15 / October 2021, s. 2.

385 Se 326 ovan och den rättspraxis som nämns där.

landets rättssystem i praktiken inte längre är förenligt med EU-rätten.<sup>386</sup> I sitt sammanhang strider redan premiärministerns ansökan i och med att den är konfliktökande i sig mot skyldigheten till lojalt samarbete enligt artikel 4.3 i FEU. Ur ett EU-rättsligt perspektiv är det uppenbart att författningsdomstolen borde ha avvisat ansökan som ogrundad.

Att en lösning är juridiskt problematisk gör naturligtvis inte bedömningen av den mindre viktig för rättsstaten, tvärtom. Det är dock oklart hur man ska reagera på detta rättsstatsproblem. Bör EU försöka rikta sanktion mot Polen eller eventuellt ignorera domen (om författningsdomstolen inte kan betraktas som en laga domstol)? Kommissionen inledde i december 2021 ett överträdelseförfarande mot Polen enligt artikel 258 i FEUF med anledning av avgörandet. Enligt kommissionen har Polen genom sitt avgörande brutit mot de allmänna principerna i EU-rätten, inklusive principen om företräde.<sup>387</sup> Skillnaden mellan situationen i Polens och Tysklands författningsdomstolar understryks av att kommissionen också i december 2021 stängde det överträdelseförfarande som inleddes mot Tyskland till följd av PSPP-avgörandet. Som motivering till att förfarandet avslutades hänvisade kommissionen till den tyska regeringens utredning särskilt om att den respekterar EU-rättens företräde och EU-domstolens avgörandens bindande verkan samt anser sig vara skyldig att i fortsättningen förebygga motsvarande avgöranden.<sup>388</sup>

År 2021 bad Ungerns justitieminister också landets författningsdomstol (*Magyarország Alkotmánybírósága*) att se över EU-domstolens tolkning i dess avgörande C-808/18, *kommissionen mot Ungern*, om behandlingen av asylsökande vid gränsen mot Serbien.<sup>389</sup> I sin ansökan som omfattades av den abstrakta författningskontrollen bad justitieministern om en bedömning av EU-domstolens avgörandes förenlighet med den ungerska grundlagen. I sitt avgörande 7.12.2021 avstod författningsdomstolen från att direkt ta ställning till förhållandet mellan EU-domstolens avgörande och konstitutionen och ansåg att den inte hade behörighet till det i förfarandet i fråga. Med omfattande hänvisningar till landets historia sade man att den statliga suveräniteten och nationella identiteten kräver rätten

386 Vissa har till och med spekulerat i om denna lösning skulle kunna betraktas som en anmälan om utträde ur EU enligt artikel 50 i FEU. Se Herwig C.H. Hoffman, *Sealed, Stamped and Delivered: The Publication of the Polish Constitutional Court's Judgment on EU Law Primacy as Notification of Intent to Withdraw under Art. 50 TEU?* Verfassungsblog, 13.10.2021, <https://verfassungsblog.de/sealed-stamped-and-delivered/> (besökt 8.4.2022).

387 Se Europeiska kommissionens meddelande, *Rule of Law: Commission launches infringement procedure against Poland for violations of EU law by its Constitutional Tribunal*. IP/21/7070, 22.12.2021, [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip\\_21\\_7070](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_21_7070).

388 Se Europeiska kommissionens pressmeddelande, *December infringements package: key decisions*. INF/21/6201, 2.12.2021, [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/inf\\_21\\_6201](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/inf_21_6201), s. 9.

389 ECLI:EU:C:2020:1029.

att bestämma vilka människor folket ska bestå av på statens territorium.<sup>390</sup> Även om en direkt konflikt med EU-rättens företräde därmed undvikits, kan man förutse att den ungerska regeringen kan välja att förlita sig på författningsdomstolens avgörande för att rättfärdiga eventuella framtida överträdelser av EU-rätten när det gäller asylsökande.<sup>391</sup>

En mer öppen konfrontation verkar ha uppstått mellan den rumänska författningsdomstolen (*Curtea Constituțională*) och EU-domstolen. Med anledning av den sistnämndas avgörande av den 18 maj 2021, särskilt om tolkningen av övervakningsmekanismen i Rumäniens anslutningsfördrag, ansåg författningsdomstolen att beslutet om denna mekanism och de rapporter som grundar sig på den inte har företräde framför den rumänska konstitutionen.<sup>392</sup> En annan uppsättning förhandsavgöranden har i sin tur lett till EU-domstolens avgörande i *Eurobox*-ärendet 21.12.2021. Det rörde sig om begäran om förhandsavgörande från fem rumänska domstolar, däribland Högsta domstolen (*Înalta Curte de Casație și Justiție*), som i huvudsak hävdade att författningsdomstolens avgöranden utgjorde en olämplig inblandning i de allmänna domstolarnas avgörandeverksamhet, så att höga offentliga tjänstemän inte kunde hållas straffrättsligt ansvariga.<sup>393</sup>

I *Eurobox*-domen slog EU-domstolen fast, med hänsyn till principen om företräde, att den rumänska författningsdomstolens avgöranden, som har den ovan nämnda effekten, måste kunna åsidosättas i nationella brottsprocesser vid behov.<sup>394</sup> EU-domstolen klargjorde också att ett sådant åsidosättande inte kan leda till ett disciplinärt förfarande mot domare i allmänna domstolar.<sup>395</sup> Efter avgörandet publicerade författningsdomstolen den 23.12.2021 ett pressmeddelande där det konstaterades att trots EU-domstolens

390 Se Ungerns författningsdomstol, avgörande X/477/2021, engelsk översättning på [images.dirittounioneuropea.eu/f/sentenze/documento\\_4611b\\_DUE.pdf](https://images.dirittounioneuropea.eu/f/sentenze/documento_4611b_DUE.pdf) (besökt den 18 januari 2022), särskilt s. 33 ("the aspiration to enforce the limitation – – that the exercise of the joint competence may not restrict the inalienable right of Hungary to determine its territorial unity, population, form of government and State structure is itself part of Hungary's constitutional identity").

391 För att se avgörandet i ett bredare sammanhang, se t.ex. Nóra Chronowski – Attila Vincze, Full Steam Back: The Hungarian Constitutional Court Avoids Further Conflict with the ECJ. *Verfassungsblog*, 15.12.2021, <https://verfassungsblog.de/full-steam-back/> (besökt 18.1.2022).

392 Se de förenade målen C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19 och C-397/19, *Asociația "Forumul Judecătorilor din România"* m.fl., ECLI:EU:C:2021:393. Om författningsdomstolens beslut 390/2021, se t.ex. Bianca Selejan-Gutan, A Tale of Primacy Part. II: The Romanian Constitutional Court on a Slippery Slope. *Verfassungsblog*, 18.6.2021, <https://verfassungsblog.de/a-tale-of-primacy-part-ii/> (besökt 18.1.2022).

393 Se de förenade målen C-357/19, C-379/19, C-547/19, C-811/19 och C-840/19, *Brottmålsrättegång där de svarande är PM* m.fl. (*Eurobox*), ECLI:EU:C:2021:1034.

394 Se *ibid.*, punkt 262.

395 Se *ibid.*, särskilt. punkt 260.

avgörande förblir grundlagsdomstolens rättspraxis i kraft och att det inte är direkt möjligt att tillämpa principen om företräde på det sätt som avgörandet förutsätter utan ändringar i Rumäniens konstitution.<sup>396</sup> Även om det bara är ett pressmeddelande, som har liten eller ingen tyngd som juridisk källa, verkar författningsdomstolens uppfattning motsäga tolkningen som EU-domstolen har om EU-rättens företräde.

Sammanfattningsvis kan man konstatera att även om EU-rättens företräde i princip är en etablerad princip, har särskilt vissa författningsdomstolar under den senaste tiden förhållit sig synnerligen kritiskt till absolut företräde.<sup>397</sup> Vissa ultra vires- och identitetskontrolldoktriner är i sig inte något nytt i förhållandet mellan EU-rätten och de nationella konstitutionella bestämmelserna. Det nya är dock att de nationella domstolarna i de fall som beskrivs ovan, i sin mest extrema form, har tillgripit direkt nullifikation, som syftar till att upphäva den bindande effekten av ett avgörande från EU-domstolen i en konkret situation. Vissa medlemsstaters agerande visar att de är likgiltiga inför EU-domstolens domar.<sup>398</sup> Dessutom kan man se att medlemsstaternas regeringar försöker använda de nationella domstolarna som verktyg för en EU-fientlig politik genom att direkt begära att EU-domstolens avgöranden ska anses strida mot den nationella konstitutionen.<sup>399</sup>

Utvecklingen är problematisk inte bara med tanke på EU-rättens ställning utan också för rättsstatsprincipen. Som konstaterats ovan är rättsstatsprincipen ett systembegrepp. Brott enbart mot en enskild rättsregel ska i princip inte betraktas som "ett brott mot rättsstatsprincipen", men en enskild överträdelse av lagen kan ändå vara ett uttryck för strukturella problem i statsskicket eller rättssystemet. Detta gäller särskilt om det olagliga agerandet allvarligt kränker rättsstatens kärnprinciper. Överträdelser av EU-rättens företräde har konsekvenser som sträcker sig längre än till det enskilda fallet. Företrädet är en strukturell garanti för EU-rätten för att rättigheter på EU-nivå ska kunna tillämpas på ett enhetligt sätt

396 Se pressmeddelande 23.12.2021, författningsdomstolens webbplats <https://www.ccr.ro/comunicat-de-presa-23-decembrie-2021/> (vierailtu 18.1.2022) seä Bianca Seljan-Gutan, Who's Afraid of the „Big Bad Court”? Verfassungsblog, 10.1.2022, <https://verfassungsblog.de/whos-afraid-of-the-big-bad-court/>, besökt 18.1.2022.

397 Se även Rapporten om rättsstatsprincipen 2021: Läget för rättsstatsprincipen i EU, s. 23–24.

398 Se även Rapporten om rättsstatsprincipen 2021: Polens landskapitel, s. 3. enligt vilket Polen inte följer det beslut som meddelades av domstolens vice ordförande i mål C-121/21 R, av den 21 maj 2021, Tjockien mot Polen, ECLI:EU:C:2021:420, där Polen ålades att omedelbart upphöra med brunkolsbrytningen i Turów-gruvan, men där man åberopade skäl som hade med energiförsörjning att göra.

399 Se särskilt ovan nämnda mål K 3/21 från den polska författningsdomstolen. Se även ovan nämnda franska *Conseil d'État*:s mål French Data Network m.fl. och den ungerska författningsdomstolens avgörande X/477/2021, där domstolarna antingen uttryckligen eller indirekt avvisade regeringens förslag om att granska giltigheten av EU-domstolens dom.

i alla medlemsstater. Att de högsta domstolarna och författningsdomstolarna motsätter sig EU-rättens absoluta företräde är i sig inget nytt.<sup>400</sup> Om motståndet mot EU-domstolens avgöranden dock är en del av ett mer omfattande förkastande av rättsstatsprincipen, är det inte längre bara fråga om avvikande åsikter om konstitutionell pluralism, utan om en situation som kan behöva bemötas som ett brott mot rättsstatsprincipen.<sup>401</sup>

## 4.2 Ingripande i brott mot rättsstatsprincipen

### 4.2.1 7 artikeln i FEU: sanktioner

Övervakningen av brott mot EU:s värderingar, inklusive brott mot rättsstatsprincipen, har i fördragen uttryckligen inordnats i artikel 7 i FEU. Denna artikel infördes för första gången i fördragen genom Amsterdamfördraget 1998 och har sedan dess kompletterats.<sup>402</sup> Syftet var att förbereda en stor utvidgning av EU österut, som sågs som en möjlighet till politisk integration i Europa, men också som en allvarlig risk för unionens enighet.<sup>403</sup> Förebilder för konventionsbestämmelsen är bland annat sanktionsförfarandena i FN:s och Europarådets stadgar, dock så att det i sista hand bara är fråga om att upphäva rättigheter, inte om egentlig uteslutning.<sup>404</sup> Om en medlemsstat befinns ha brutit "allvarligt och kontinuerligt" mot de "principer" som unionen bygger på, kan den inte bara berövas rösträtten utan även andra rättigheter, t.ex. ekonomiskt stöd från EU.<sup>405</sup>

400 Se t.ex. Alter 2003.

401 För en diskussion om konstitutionell pluralism, se t.ex. Matej Avbelj – Jan Komarék, *Constitutional pluralism in the European Union and beyond*. Hart 2012.

402 Ett liknande behov av sanktioner övervägdes redan på 1950-talet, särskilt i samband med utformningen av den europeiska politiska gemenskapen, se t.ex. Grainne *De Burca*, *The road not taken: the European Union as a global human rights actor*. *American Journal of international law* 105(4) 2011, s. 649–693, s. 656.

403 Reflection Group's Report (Messina, 2 June 1995 – Brussels, 5 Dec. 1995), DOC/95/8, 5.12.1995, punkt 7, där det konstateras att ett av målen för de reformer som skall genomföras är att "[t]o ensure that the next enlargement does not weaken, change the nature of or actually break up the Union". När det gäller den nya klausulen, se punkt 33. Se även bakgrunden till artikel 7 i FEU, Wojciech Sadurski, *Adding a Bite to a Bark? A Story of Article 7, the EU Enlargement and Jörg Haider*. *Columbia Journal of European Law* 16(3) 2010, s. 385–426.

404 Se t.ex. Regeringens proposition till Riksdagen om godkännande av vissa bestämmelser i Amsterdamfördraget om ändring av fördraget om Europeiska unionen, fördragen om upprättandet av Europeiska gemenskaperna och vissa akter som hör samman med dem, RP 245/1997 rd, s. 51–52

405 Se *ibid*, s. 52. (RP 245/1997 rd):

Innehållet i bestämmelsen i sin nuvarande form hänför sig till den politiska situationen vid övergången till 2000-talet. Efter att Jörg Haiders högerextrema parti kom till makten i Österrike införde andra medlemsstater internationella sanktioner mot Österrike utanför fördragssystemet.<sup>406</sup> EU-institutionerna kritiserade medlemsstaternas ensidiga agerande.<sup>407</sup> En expertgrupp bestående av bland annat den tidigare republikens president Martti Ahtisaari utarbetade en rapport om det demokratiska läget i Österrike.<sup>408</sup> Denna serie händelser avslöjade att sanktionsmekanismerna inom EU-rätten inte gav ett tillräckligt utbud av åtgärder när den interna utvecklingen i en medlemsstat kunde leda till en överträdelse av unionens grundläggande principer. Genom Nicefördraget 2001 lades en klausul till i fördragen som syftar till att förebygga överträdelser och främja en dialog, vilket gör det möjligt att identifiera en "tydlig risk" för att en medlemsstat allvarligt bryter mot dessa principer och att utfärda "lämpliga rekommendationer".<sup>409</sup>

I artikel 7 i FEU ingår därmed två olika förfaranden. Det förebyggande förfarandet som är inriktat på dialog enligt punkt 1 i artikeln och sanktionsförfarandet enligt punkt 2. Dessutom har EU-institutionerna utvecklat kompletterande rapporterings- och uppföljningsförfaranden. Med särskilt fokus på brott mot rättsstatsprincipen publicerade kommissionen 2014 ett ramverk för att stärka rättsstatsprincipen ("Rule of Law Framework").<sup>410</sup> Ramverket har motiverats med behovet av att skapa ett instrument för tidig dialog mellan kommissionen och en medlemsstat när det finns en möjlighet att det i en medlemsstat uppstår ett "hot mot rättsstatsprincipen på systemnivå".<sup>411</sup> Det handlar alltså om ett administrativt förfarande innan artikel 7 i FEU utlöses, där kommissionen för en förebyggande diskussion med en medlemsstat om "hot mot systemet".<sup>412</sup>

Artikel 7 i FEU möjliggör i princip mycket omfattande åtgärder för att rikta sanktioner mot en medlemsstat. Den juridiska egenheten hos denna artikel är att den inte bara är

406 Se till exempel Matthew Happold, *Fourteen against One: The EU Member States' Response to Freedom Party Participation in the Austrian Government*. *The International and Comparative Law Quarterly* 49(4) 2000, s. 953–963.

407 *ibid.* s. 956–957. (Happold)

408 Martti Ahtisaari – Jochen Frowein – Marelino Oreja, Report. Adopted in Paris on 8 September 2000, UN Treaty Body Database, [https://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CCPR/Shared%20Documents/AUT/INT\\_CCPR\\_NGO\\_AUT\\_89\\_8061\\_E.pdf](https://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CCPR/Shared%20Documents/AUT/INT_CCPR_NGO_AUT_89_8061_E.pdf), besökt 25.1.2022.

409 Se Nicefördraget om ändring av fördraget om Europeiska unionen och fördragen om upprättandet av Europeiska gemenskaperna och vissa akter som hör samman med dem, EUT C 80, 10.3.2001, s. 1, artikel 1.

410 Kommissionens meddelande till Europaparlamentet och rådet: En ny EU-ram för att stärka rättsstatsprincipen, COM(2014) 158 final, 11.3.2014.

411 *Ibid.*, s. 5.

412 *Ibid.*, s. 7. Se även Leonard Besselink, *The Bark, the Bite, and the Howl: Article 7 TEU and the Rule of Law Initiatives*, s. 128–144 i verket Jakab – Kochenov 2017.

tillämplig inom EU-rättens tillämpningsområde.<sup>413</sup> Varje åtgärd från medlemsstaternas sida som handlar om allvarliga och ihållande kränkningar av unionens värderingar, inklusive rättsstatsprincipen, rättfärdigar unionens ingripande. Förutom dialog kan EU enligt sanktionsförfarandet "tillfälligt upphäva vissa rättigheter som den berörda medlemsstaten har enligt fördragen, inklusive rösträtten för företrädaren för den medlemsstatens regering i rådet".<sup>414</sup> Med stöd av bestämmelsen är det i teorin möjligt att till och med upphäva alla de rättigheter som följer av medlemskapet i unionen (om skyldigheterna förblir oförändrade), men vid upphävande av rättigheterna ska man särskilt beakta deras "eventuella" inverkan på fysiska och juridiska personers rättigheter och skyldigheter.<sup>415</sup> I princip bör sanktioner inte påverka rättigheterna för medborgarna i det berörda landet, även om detta kan vara svårt att undvika i praktiken.<sup>416</sup> Det är inte möjligt att utesluta en medlemsstat enligt denna bestämmelse.<sup>417</sup>

Även om artikel 7 i FEU i princip tillåter ett brett ingripande i fall av brott mot rättsstatsprincipen, innebär de röstningsregler som krävs för att använda förfarandet i praktiken avsevärda begränsningar för dess effektivitet. Redan enligt punkt 1 i denna artikel krävs det fyra femtedelars majoritet i rådet för att ge rekommendationer på grundval av en tydlig risk för brott mot rättsstatsprincipen. Det egentliga eldprovet för förfarandet är dock ett enhälligt beslutsfattande i Europeiska rådet enligt punkt 2 i artikeln, som måste konstatera en kränkning av värderingarna enligt artikel 2 i EU-fördraget innan sanktioner kan införas i processen. Enligt artikel 354 i FEUF räknas inte den medlemsstat som omröstningen om beslutet gäller med när beslutet fattas i omröstningen, men trots det är det en stor utmaning att uppnå enhällighet om frågor som rör rättsstatsprincipen bland 26 medlemsstater.

413 Se t.ex. meddelande från kommissionen till rådet och Europaparlamentet om artikel 7 i fördraget om Europeiska unionen. Respektera och främja de värden som unionen bygger på, KOM(2003) 606 slutlig, 15.10.2003, s. 5.

414 Se artikel 7.3 i FEU.

415 Enligt 7.3 i FEU. Se även t.ex. Regeringens proposition till Riksdagen om godkännande av vissa bestämmelser i Amsterdamerördraget om ändring av fördraget om Europeiska unionen, fördragen om upprättandet av Europeiska gemenskaperna och vissa akter som hör samman med dem, RP 245/1997 rd, s. 51–52.

416 *ibid.*

417 Se även t.ex. mål C-621/18, Andy Wightman m.fl. mot Secretary of State for Exiting the European Union, ECLI:EU:C:2018:999, punkt 65. Jfr uteslutning som en internationell rättslig motåtgärd Pekka Pohjankoski, *Expulsion of a Member State from the European Union: Ultimate Remedy?*, s. 321–337 i verket Koen Lenaerts – Jean-Claude Bonichot – Heikki Kanninen – Caroline Naomé – Pekka Pohjankoski (eds), *An Ever-Changing Union? Perspectives on the Future of EU Law in Honour of Allan Rosas*. Hart 2019.



Kommissionen och Europaparlamentet har båda utnyttjat sin initiativrätt enligt artikel 7.1 i FEU och till unionens råd lagt fram ett konstaterande om brott mot rättsstatsprincipen i Polen och Ungern.<sup>418</sup> Hittills har rådet dock inte fattat något beslut om att se situationen i de berörda medlemsstaterna som en uppenbar risk för allvarliga och kontinuerliga brott mot rättsstatsprincipen. Även om användningen av förfarandet enligt artikel 7.1 i FEU inte är en formell förutsättning för ett sanktionsbeslut enligt punkt 2, är det naturligt att först försöka använda förfarandet enligt punkt 1, som syftar till dialog. Om den nödvändiga majoriteten inte erhålls i enlighet med punkt 1, finns det inga förutsättningar för förfarandet enligt punkt 2. Kommissionen och parlamentet har därför, förståeligt nog, hittills inte lagt fram något direkt konstaterande om brott mot rättsstatsprincipen inför Europeiska rådet, där enhällighet krävs för att fastställa att en överträdelse har skett.

Även om förfarandet enligt artikel 7 i FEU hittills inte har använts för att fastställa sanktioner, bör dess indirekta inverkan på debatten om rättsstatsprincipen i EU inte helt förbises. Inte bara inom ramen för kommissionens handlingsram för rättsstatsprincipen, utan också på grundval av de förslag som institutionerna lagt fram om att inleda förfarandet har det förts många diskussioner inom EU om rättsstatsläget i Europa i allmänhet och även med de berörda medlemsstaterna. Enbart genom att lägga fram förslag får organisationer i de berörda medlemsstaterna och andra aktörer som är verksamma inom rättsstatsområdet en plattform för att ta upp frågor om missförhållanden. Dessutom har dessa officiella förslag spelat en roll i EU-domstolens och de nationella domstolarnas rättegångar, där man hänvisar till dem som ett bevis på att rättsstatsläget försämrats i de berörda medlemsstaterna, och därför har självs förslaget i sig fått juridisk betydelse.<sup>419</sup> Därmed har redan diskussionen om förfarandet enligt artikel 7 i FEU en egen roll när det gäller att lösa problem med rättsstatsprincipen.

Man kan dock fråga sig om det finns någon typ av feltänk i artikel 7 i FEU. Genom kravet på enhällighet i punkt 2 i denna artikel har man dock strävat efter att hotet mot EU:s värderingar ska vara obestridligt och att velat att tröskeln för att använda sanktioner ska vara hög. I praktiken har det dock lett till att två medlemsstater – Polen och Ungern, som båda är föremål för separata förfaranden i enlighet med artikel 7 i FEU, anser att de

---

418 Se det motiverade förslaget om om rättsstatsprincipen i Polen enligt artikel 7.1 i fördraget om Europeiska unionen, COM(2017) 835 final, av den 20 december 2017 och Europaparlamentets resolution av den 12 september 2018 om förslaget till rådets beslut enligt artikel 7.1 i EU-fördraget om att det finns en klar risk för att Ungern allvarligt åsidosätter de värden som unionen bygger på (2017/2131(INL)). För det sistnämnda se även mål C-650/18, Ungern mot Europaparlamentet, ECLI:EU:C:2021:426.

419 Se t.ex. mål C-216/18 PPU, Minister for Justice and Equality (brister i domstolssystemet), ECLI:EU:C:2018:586, samt de lösningar som behandlas i kapitel 3 ovan.

kan förlama detta förfarande genom att ömsesidigt rösta emot förfarandet gentemot den andra parten och därmed hålla varandra om ryggen. Med tanke på att alla andra medlemsstater agerade som en enad front i fallet Österrike i början av 2000-talet är det troligt att man inte var beredd på två medlemsstaters gemensamma agerande i strid mot rättsstatsprincipen när bestämmelsen upprättades. Ett sådant gemensamt förfarande för att kväva processen strider mot andan i fördragen. Det är problematiskt om möjligheterna att försvara värdena enligt artikel 2 i FEU i praktiken beror på ett opportunistiskt samarbete mellan de stater som anklagas för överträdelse, beroende på den aktuella realpolitiska situationen.

Vad kan då göras för att effektivisera förfarandet enligt artikel 7 i FEU? När det gäller själva sanktionerna har jurister hävdad att andan i artikel 7 i FEU skulle vara att kunna använda "kombinerade förfaranden" mot två medlemsstater vars överträdelse, betraktade var för sig, kränker rättsstatsprincipen i den mening som avses i den aktuella bestämmelsen.<sup>420</sup> Ordalydelsen i fördragen, som hänvisar till "medlemsstaten", stöder inte möjligheten till ett kombinerat förfarande. Man kan dock fråga sig om en medlemsstat kan anses förlora sin rätt att rösta mot ett förslag som gäller en annan medlemsstat i enlighet med artikel 7 i FEUF, om ett motsvarande förslag riktas mot den. Kan medvetet samarbete till exempel handla om exempelvis verksamhet som strider mot förbudet mot missbruk av rättigheter?<sup>421</sup> I sista hand kan EU-domstolen bli tvungen att avgöra lagenligheten i ett sådant förfaringsätt inom ramen för sin behörighet som begränsar sig till frågor om förfarande enligt artikel 269 i FEUF.<sup>422</sup> I vilket fall som helst kräver tillämpningen av artikel 7 i FEU medlemsstaternas politiska vilja att agera, eftersom det är de politiska aktörerna som ansvarar för att förfarandet inleds.

420 Se t.ex. Alexander Thiele, *Art. 7 EUV im Quadrat? Zur Möglichkeit von Rechtsstaats-Verfahren gegen mehrere Mitgliedsstaaten*. *Verfassungsblog*, 24.7.2017, <https://verfassungsblog.de/art-7-euv-im-quadrat-zur-moeglichkeit-von-rechtsstaats-verfahren-gegen-mehrere-mitgliedsstaaten/> (besökt 6.4.2022)

421 När det gäller rättspraxis om förbudet mot missbruk av rättigheter som en allmän rättsprincip i EU-rätten, se till exempel generaladvokat Poiares Maduros förslag till avgörande i mål C-255/02, *Halifax plc m.fl. mot Commissioners of Customs and Excise*, EU:C:2005:200, punkt 62–71. Se även Alexandre Saydé, *Abuse of EU Law and Regulation of the Internal Market*. Hart Publishing 2014.

422 Se Klaus Bachmann, *Beyond the Spectacle: The European Parliament's Article 7 TEU Decision on Hungary*. *Verfassungsblog*, 17.9.2018, <https://verfassungsblog.de/beyond-the-spectacle-the-european-parliaments-article-7-teu-decision-on-hungary/>, besökt 7.4.2022, där EU-domstolens ogiltigförklaring av ett eventuellt "gemensamt beslut" enligt artikel 7 i EU-fördraget utvärderas. Om EU-domstolens begränsade behörighet, se även mål T-337/03, *Luis Bertelli Gálvez mot Europeiska gemenskapernas kommission*, ECLI:EU:T:2004:106.

## 4.2.2 Villkor för användning av EU-medel

Kopplingen mellan brott mot rättsstatsprincipen och användningen av EU-medel har länge varit föremål för offentlig debatt. För att svara på det försämrade läget för rättsstatsprincipen antog rådet och parlamentet i slutet av 2020 den så kallade villkorlighetsförordningen 2020/2092. Förordningen antogs tillsammans med det så kallade stimulanspaketet under coronapandemin och EU:s mångåriga budgetram.<sup>423</sup> Som en del av denna regleringshelhet kan man genom villkorlighetsförordningen vid behov ingripa i de utbetalningar som EU gör till medlemsstaterna, inklusive stimulanspaketet, om de anses ha brutit mot rättsstatsprincipen.<sup>424</sup> Respekten för rättsstatsprincipen ska vara ett villkor för all fördelning av medel i EU. Det uttalade målet med förordningen, som antogs med kvalificerad majoritet, är att säkerställa att EU:s medel används på ett ändamålsenligt sätt mitt i ett läge med ökande problem med rättsstatsprincipen i medlemsstaterna, men bakgrunden till detta har i hög grad varit att artikel 7 i FEU är tandlös när det gäller att trygga rättsstatsprincipen.

Villkor för EU-medel är i sig inget nytt. Redan i årtionden har ett villkor för beviljande av olika EU-stöd varit att de används i enlighet med tillämplig lagstiftning och i det syfte som fastställts för dem, vilket med tiden också har åtföljts av ett mer omfattande krav på ändamålsenligheten hos de organ som förvaltar medlemsstaternas medel och deras förfaranden.<sup>425</sup> Enligt den nuvarande allmänna förordningen om EU:s gemensamma jordbrukspolitik och den så kallade strukturfondsforordningen, som reglerar användningen av EU:s struktur- och investeringsfonder, kan till exempel utbetalningar från EU:s budget korrigeras om de används på ett sätt som strider mot reglerna, oegentlighet.<sup>426</sup> I rättspraxis

423 Se rådets förordning (EU) 2020/2094 av den 14 december 2020 om inrättande av EU:s instrument för återhämtning till stöd för återhämtningen efter covid-19-krisen, EUT L 433I, 22.12.2020, s. 23 och rådets förordning (EU, Euratom) 2020/2093 av den 17 december 2020 om fastställande av den mångåriga budgetramen för 2021–2027, EUT L 433I, 22.12.2020, s. 11.

424 Se skäl 7 i villkorlighetsförordningen 2020/2092.

425 Se t.ex. den redan upphävda rådets förordning (EG) nr 1260/1999 av den 21 juni 1999 om allmänna bestämmelser för strukturfonderna och eventuella rättelser. EUT L 161, 26.6.1999, s. 1, artikel 38 och 39.

426 Se Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2021/1060 av den 24 juni 2021 om fastställande av gemensamma bestämmelser för Europeiska regionala utvecklingsfonden, Europeiska socialfonden+, Sammanhållningsfonden, Fonden för en rättvis omställning och Europeiska havs-, fiskeri- och vattenbrukfonden samt finansiella regler för dessa och för Asyl-, migrations- och integrationsfonden, Fonden för inre säkerhet samt instrumentet för ekonomiskt stöd för gränsförvaltning och viseringspolitik, EUT L 231, 30.6.2021, s. 159, särskilt artikel 104. Se även Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1306/2013 av den 17 december 2013 om finansiering, förvaltning och övervakning av den gemensamma jordbrukspolitiken och om upphävande av rådets förordningar (EEG) nr 352/78, (EG) nr 165/94, (EG) nr 2799/98, (EG) nr 814/2000, (EG) nr 1290/2005 och (EG) nr 485/2008, EUT L 347, 20.12.2013, s. 549, särskilt artikel 54.5 c.

har begreppet oegentlighet tolkats brett.<sup>427</sup> Om "systematiska" oegentligheter upptäcks kan möjligheten att frysa betalningar dessutom utökas.<sup>428</sup> Enligt EU-domstolen kan även oegentligheter som inte har någon direkt inverkan på EU:s budget ha en negativ inverkan på dess ekonomiska intressen.<sup>429</sup>

Kommissionens ursprungliga förslag till förordning om villkorlighet 2018 var uttryckligen utformat för att åtgärda "allmänna brister" i rättsstatsprincipen i medlemsstaterna för att skydda användningen av EU-medel.<sup>430</sup> Under lagstiftningsprocessen har förtydliganden lagts till i förordningen, vilket innebär att förordningens tillämpningsområde i högre grad än vad som ursprungligen föreslogs är kopplat till att trygga EU:s ekonomiska förvaltning och finansiella intressen.<sup>431</sup> I titeln till den slutliga förordningen talas det om en "generell villkorlighetsordning" för EU:s budget, men i lagstiftningens innehåll hänvisas det fortfarande specifikt till villkorlighet i fall av brott mot rättsstatsprincipen.<sup>432</sup> Kommissionen har utarbetat riktlinjer för en noggrannare tillämpning av villkorlighetsförordningen, som bland annat preciserar förfarandet när det gäller proportionaliteten i de föreslagna åtgärderna.<sup>433</sup>

Utmaningen vid tillämpningen av villkorlighetsförordningen 2020/2092 är att hitta en balans mellan förordningens allmänt tillämpliga karaktär och kopplingen till EU:s budget och ekonomiska intressen. Med förordningens allmänna villkorssystem kan man å ena sidan ingripa i brott mot rättsstatsprincipen även utanför EU-rättens tillämpningsområde. Å andra sidan får EU-medel som tilldelats en medlemsstat enligt förordningen endast innehållas om brottet mot rättsstatsprincipen påverkar eller hotar att allvarligt påverka"

427 Se t.ex. mål T-265/08, Förbundsrepubliken Tyskland mot Europeiska kommissionen, ECLI:EU:T:2012:434, punkt 40.

428 Se definitionen av systematiska oegentligheter i artikel 2.33 i den allmänna ESI-förordningen.

429 Se t.ex. mål C-199/03, Irland mot Europeiska gemenskapernas kommission, ECLI:EU:C:2005:548, punkt 31.

430 Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om skydd av unionens budget vid generella brister när det gäller rättsstatens principer i medlemsstaterna, COM(2018) 324 final, 2.5.2018.

431 Se Europaparlamentets och rådets kompromisstext "Multiannual Financial Framework (MFF) 2021-2027 and Recovery package – Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on a general regime of conditionality for the protection of the Union budget", rådets dokument 12616/20, 6.11.2020, s. 12.

432 Se Villkorlighetsförordningen 2020–2092, 1 artikeln.

433 Meddelande från kommissionen: Riktlinjer för tillämpningen av den generella villkorlighetsordningen för skydd av unionsbudgeten (EU, Euratom) 2020/2092, 2.3.2022, C (2022) 1382 final, särskilt s. 14–16.

EU-medel ”tillräckligt direkt”.<sup>434</sup> I sin dom om Polens och Ungerns talan om upphävande av förordningen ansåg EU-domstolen att detta samband innebär ett ”verkligt” samband mellan brottet mot rättsstatsprincipen och konsekvenserna för EU-medel.<sup>435</sup> Den slutliga definitionen av det aktuella sambandet lär lämnas till senare rättspraxis.

Det är en utmaning att bedöma om de åtgärder som vidtas enligt förordningen är proportionerliga. I synnerhet kränkningarnas art, allvarlighet, omfattning, varaktighet, upprepning, uppsåtlighet, ekonomiska konsekvenser för EU och medlemsstaternas samarbete i utredningen av ärendet ska beaktas.<sup>436</sup> Men hur bedöms det hur allvarliga överträdelserna är? Och hur beräknas eventuella justeringar av EU-medel? Utöver dessa kriterier anges i artikel 5.3 i förordningen att ”åtgärderna ska i så stor utsträckning som möjligt inriktas på de unionsåtgärder som påverkas av överträdelserna”. I praktiken kan det också vara problematiskt att garantera ställningen för de faktiska mottagarna i sista led. Åtgärder enligt villkorlighetsförordningen innebär inte att medlemsstaterna inte längre är skyldiga att betala ut medel till stödmottagarna, men de betalas inte från EU:s budget utan från nationella medel.<sup>437</sup> Om sådana medel inte har budgeteras på nationell nivå finns det åtminstone en risk att bestämmelsen bara bli tomma ord.

Vid förfarandet för att hålla inne utbetalningen av medlen bedömer kommissionen situationen i en medlemsstat och när den kommer fram till resultatet att brott mot rättsstatsprincipen på det sätt som avses i artikel 4 i förordningen kan påverka en oklanderlig ekonomisk förvaltning av EU:s budget eller skyddet av unionens ekonomiska intressen, för kommissionen en diskussion med medlemsstaten i fråga. Kommissionen informerar också parlamentet om den dialog som förs. Om kommissionen, trots ett svar från en medlemsstat, anser att rättsstatsprincipen överträds, ska den lägga fram ett förslag till verkställighetsbeslut för rådet.<sup>438</sup> I förslaget anges vad kommissionen anser vara ”lämpliga” åtgärder som ska vidtas mot en medlemsstat. Rådet antar genomförandebeslutet, vid behov med ändringar, med kvalificerad majoritet.<sup>439</sup> Ett beslut med kvalificerad majoritet innebär bland annat att det alltid krävs minst fyra medlemsstater som röstar emot beslutsförslaget eller avstår från att rösta (fler när det gäller mindre medlemsstater) för att förkasta det.<sup>440</sup>

434 Se Villkorlighetsförordningen 2020–2092, artikel 4–5.

435 Se t.ex. mål C-156/21, Ungern mot parlamentet och rådet, ECLI:EU:C:2022:97, punkt 147.

436 Se även artikel 5.3 och 6.3 samt skäl 18 i villkorlighetsförordningen 2020/2092.

437 Se artikel 5.4–5 och skäl 19 i villkorlighetsförordningen 2020/2092.

438 För mer om förfarandet, se Villkorlighetsförordningen 2020–2092, artikel 6.

439 Se artikel 16.3 i FEU och artikel 6.11 i Villkorlighetsförordningen 2020/2092.

440 Denna minoritet måste också representera minst 35 % av EU:s befolkning. Se bl.a. 16.4 i FEU. Se i allmänhet t.ex. [www.consilium.europa.eu/fi/council-eu/voting-system/qualified-majority/](http://www.consilium.europa.eu/fi/council-eu/voting-system/qualified-majority/), besökt 5.4.2022.

Kravet på enhällighet är därför inget problem för att villkorligheten ska fungera i praktiken. Villkorliga åtgärder kan däremot överklagas. Till skillnad från förfarandet av mer politisk karaktär enligt artikel 7 i FEU är beslut om åtgärder enligt villkorlighetsförordningen en EU-institutions beslut vars giltighet kan bestridas i EU-domstolen. Beslut om åtgärder enligt artikel 6.9 i villkorlighetsförordningen 2020/2092 fattas genom rådets genomförandebeslut enligt artikel 291.2 i FEUF. Talan mot sådana beslut hör i enlighet med artikel 51.1 a i stadgan för Europeiska unionens domstol till tribunalens behörighet som första instans. Det är möjligt att överklaga tribunalens avgörande till EU-domstolen.

Redan innan villkorlighetsförordningen 2020/2092 infördes har den gett upphov till flera rättegångar om EU:s behörighet att reglera den och om kommissionens beslut att invänta resultatet av dessa rättegångar innan förordningen faktiskt införs.<sup>441</sup> Det kan antas att villkorlighetsförordningen även efter att den införts kommer att leda till meningsskiljaktigheter för EU-domstolen att lösa. Särskilt den "tillräckligt direkta" inverkan på EU-medel eller ekonomiska intressen som krävs enligt artikel 4 i förordningen kan leda till komplicerade juridiska bedömningar. Man kan fråga sig om sådana rättegångar kan förhindra förordningen från att fungera effektivt. I och för sig har dock talan och ett eventuellt överklagande inte en uppskjutande verkan, och rådets genomförandebeslut ger därför kommissionen möjlighet att vidta de åtgärder som nämns i beslutet, trots en eventuell domstolsprocess.<sup>442</sup>

En annan sak är att EU-domstolen i sådana här rättegångar kan bli tvungen att ta ställning till om en medlemsstat eventuellt har brutit mot rättsstatsprincipen på det sätt som kommissionen och rådet föreslår. Detta är dock inte problematiskt när det gäller behörighetsfördelningen mellan EU-organen eller EU-domstolens behörighet. EU-domstolen har tagit ställning i ärendet i sina domar om villkorlighetsförordningens giltighet, där domstolen har ansett att en sådan bedömning inte strider mot artikel 7 i FEU och artikel 269 i FEUF. Ur EU-domstolens synvinkel är villkorlighetsförordningen 2020/2092 ett separat förfarande från artikel 7 i FEU, vilket innebär att bestämmelserna även i artikel 269 i FEUF om EU-domstolens begränsade behörighet inte heller är tillämpliga.<sup>443</sup>

441 Se mål C-156/21, Ungern mot parlamentet och rådet, ECLI:EU:C:2022:97, och Europeiska unionens råd, mål C-157/21, Polen mot Europaparlamentet och Europeiska unionens råd, ECLI:EU:C:2022:98, och mål C-657/21, Europaparlamentet mot Europeiska kommissionen (pågående), talan 29.10.2021

442 Se artikel 278 i FEUF och artikel 60 i stadgan för Europeiska unionens domstol.

443 Se särskilt mål C-156/21, Ungern mot parlamentet och rådet, ECLI:EU:C:2022:97, punkt 192–193.

### 4.2.3 Överträdelseförfarande

I enlighet med sitt mandat enligt artikel 17 i FEU övervakar kommissionen att EU-lagstiftningen följs i medlemsstaterna. Det innebär bland annat att övervaka att EU-lagstiftningen genomförs korrekt och att vid behov inleda överträdelseförfaranden mot medlemsstaterna.<sup>444</sup> Överträdelseförfaranden regleras av artikel 258 i FEUF, enligt vilken kommissionen (eller en annan medlemsstat enligt artikel 259 i FEUF) kan väcka talan vid EU-domstolen mot den medlemsstat som påstås ha brutit mot EU-lagstiftningen för att fastställa en överträdelse av EU:s rättsliga skyldigheter.<sup>445</sup> Medlemsstaterna är skyldiga att verkställa EU-domstolens domar, men om verkställigheten fördröjs kan kommissionen väcka ny talan med stöd av artikel 260 i FEUF och kräva att EU-domstolen påför medlemsstaten ekonomiska påföljder för att verkställa den tidigare domen.<sup>446</sup>

Under de senaste åren har det förts en aktiv debatt om möjligheten att använda överträdelseförfarandet för att även införa sanktioner för brott mot rättsstatsprincipen.<sup>447</sup> Enligt kommissionens etablerade uppfattning är överträdelseförfarandet enligt artikel 258 i FEUF ett lämpligt instrument endast när de problem med rättsstatsprincipen som står på spel "samtidigt innebär att en viss bestämmelse i EU-lagstiftningen överträds".<sup>448</sup> Tillvägagångssättet utesluter således inte användning av överträdelseförfarandet för övervakning av EU-rätten i samband med överträdelser som är kopplade till ett mer omfattande rättsstatsproblem. Å andra sidan har kommissionen hittills inte ansett att det är möjligt att använda förfarandet enbart för att övervaka de av unionens värderingar som nämns i artikel 2 i FEU. Det är förståeligt, eftersom det enligt ordalydelsen i artikel 258 i FEUF är fråga om ett överträdelseförfarande när en medlemsstat konkret har underlåtit att fullgöra sin "skyldighet

444 Se t.ex. kommissionens rapport "Kontroll av unionsrättens tillämpning: Årsrapport 2020", COM(2021) 432 final, 23.7.2021. Se även meddelande från kommissionen "EU-rätten: Bättre resultat genom bättre tillämpning", C/2016/8600, EUT C 18, 19.1.2017, s. 10.

445 Om förfarandet, se t.ex. Tristan Materne, *La procédure en manquement d'État*. Larcier 2012.

446 Om ekonomiska sanktioner, se t.ex. Pekka Pohjankoski, *EU-oikeuden rikkomisen valvonta ja jäsenvaltioihin kohdistuvat taloudelliset sanktiot*. Defensor legis 4/2018, s. 679–696.

447 Se till exempel Kim Lane Scheppele, *Enforcing the Basic Principles of EU Law through Systemic Infringement Actions*, s. 105–132 i verket Carlos Closa – Dmitry Kochenov (eds), *Reinforcing Rule of Law Oversight in the European Union*. Cambridge University Press 2016. Piotr Bogdanowicz – Matthias Schmidt, *The infringement procedure in the rule of law crisis: How to make effective use of Article 258 TFEU*. *Common Market Law Review* 55(4) 2018 s. 1061–1100, (Bogdanowicz – Schmidt 2018). Pekka Pohjankoski, *Rule of Law with Leverage: Policing Structural Obligations in EU Law with the Infringement Procedure, Fines and Set-off*. *Common Market Law Review* 58(5) 2021, s. 1341–1364 (Pohjankoski 2021b).

448 Kommissionens meddelande till Europaparlamentet och rådet: En ny EU-ram för att stärka rättsstatsprincipen, COM(2014) 158 final, 11.3.2014, s. 5.

enligt fördragen". Kommissionen har dock också kritiserats för att ha tolkat möjligheterna att tillämpa överträdelseförfarandet alltför snävt.<sup>449</sup>

Generellt sett har antalet överträdelseförfaranden som inleds av kommissionen minskat under 2000-talet.<sup>450</sup> Att EU:s lagstiftning i allmänhet tillämpas är viktigt för rättsstatsprincipen i unionen. Kommissionen har traditionellt sett inte klassificerat vissa överträdelseförfaranden som rättsstatliga, utan de har riktats mot brott mot en viss (eller flera) rättsnorm(er). Särskilt de tidigaste överträdelseförfarandena som kommissionen inlett på rättsstatsområdet har därför varit ganska begränsade. Till exempel gällde kommissionens talan mot Ungern, som gällde reformen av landets domstolsväsen, endast brott mot förbudet mot åldersdiskriminering enligt EU:s s.k. direktiv om likabehandling i arbetslivet, trots att man redan hade fäst större uppmärksamhet vid det försämrade rättsstatsläget i landet.<sup>451</sup> På grund av denna lösning har det i den juridiska litteraturen presenterats olika modeller för att effektivisera överträdelseförfarandet, med vilka man kan ingripa i systematiken i överträdelserna.<sup>452</sup>

Kommissionen har sedan dess inlett ett mer omfattande överträdelseförfarande som bland annat gäller domstolsväsendets oberoende i Polen. Denna utveckling har i hög grad påverkats av EU-domstolens rättspraxis, i vilken man sedan målet mot Portugals revisionsrätt har ansett att artikel 19 i FEU ålägger medlemsstaterna en skyldighet att garantera det nationella domstolsväsendets oberoende, inte bara vid tillämpningen av EU-lagstiftningen utan även mer allmänt.<sup>453</sup> På grundval av denna rättspraxis har kommissionen ansett att

449 Se t.ex. esim. Kim Lane Scheppele – Dmitry Vladimirovich Kochenov – Barbara Grabowska-Moroz, *EU Values Are Law, after All: Enforcing EU Values through Systemic Infringement Actions by the European Commission and the Member States of the European Union*. *Yearbook of European Law* 39/2020, s. 3–121.

450 R Daniel Kelemen – Tommaso Pavone, *Where Have the Guardians Gone? Law Enforcement and the Politics of Supranational Forbearance in the European Union*. 27.12.2021, [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=3994918](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3994918), besökt 11.2.2022.

451 Se mål C-286/12, *Europeiska kommissionen mot Ungern*, ECLI:EU:C:2012:687. Jfr bl.a. *Opinion on Act CLXII of 2011 on the legal status and remuneration of judges and Act CLXI of 2011 on the organisation and administration of courts of Hungary*, adopted by the Venice Commission at its 90th Plenary Session (Venice, 16-17 March 2012), CDL-AD(2012)001, 19.3.2012, s. 30 ("the Commission concludes that the essential elements of the reform – – not only contradict European standards for the organisation of the judiciary, especially its independence, but are also problematic as concerns the right to a fair trial under Article 6 ECHR").

452 Se bl.a. Christophe Hillion, *Overseeing the Rule of Law in the EU: Legal Mandate and Means*, s. 59–81 i verket Cloosa – Kochenov (eds), *Reinforcing Rule of Law Oversight in the European Union*. Cambridge University Press, 2016, och Bogdanowicz – Schmidt 2018.

453 Se t.ex. mål C-64/16, *Associação Sindical dos Juizes Portugueses mot Tribunal de Contas*, ECLI:EU:C:2018:117.



den kan grunda ett överträdelseförfarande direkt på den påstådda överträdelsen av artikel 19 i FEU, vilket är i linje med dess traditionella tillvägagångssätt vid överträdelseförfaranden. Visserligen närmar sig kommissionen fortfarande överträdelseförfarandet i form av en dialog, där medlemsstaterna i slutändan måste ges möjlighet att försvara sig ordentligt i en domstolsprocess, vilket bland annat förutsätter tillräckligt noggrant formulerade påståenden om brott mot EU-rätten.

Överträdelseförfaranden kan användas i alla situationer där kommissionen anser att EU-lagstiftningen har överträtts. Eventuell överlappning med förfarandet enligt artikel 7 i FEU hindrar inte tillämpningen av förfarandet.<sup>454</sup> Brott mot rättsstatsprincipen kan åtgärdas genom båda förfarandena på sina egna specifika sätt. Bestämmelserna i villkorlighetsförordningen 2020/2092 påverkar inte heller överträdelseförfarandets användningsområde.<sup>455</sup> Det kan i sig antas att användningen av villkorlighetsförordningen föregås av ett överträdelseförfarande som gäller de aktuella rättsstatsproblemen. Överträdelseförfarandet skiljer sig när det gäller sina centrala aktörer från förfarandena i artikel 7 i FEU och i villkorlighetsförordningen, där medlemsstaternas representanter spelar en viktig roll som beslutsfattare. I överträdelseförfarandena är det kommissionen som ensam beslutar om att inleda ett förfarande. I domstolsförfarandet konstateras ett eventuellt brott efter att parterna har hörts, varvid EU-domstolen har exklusiv behörighet.

Överträdelseförfarandet är lämpligt för att övervaka konkreta fall av överträdelser av EU-lagstiftningen. Den kan dock inte svara på systemproblem som uppenbarar sig i medlemsstaterna och som inte utgör ett brott mot EU-rätten. I slutändan är det naturligtvis en fråga om hur vittgående effekterna av EU-rätten tolkas. Till exempel kan vissa av EU-domstolens avgöranden anses ha en indirekt inverkan på korruptionsbekämpningen och den systemiska brottsligheten i medlemsstaterna. Genom sådana lösningar har man bland annat ingripit i de nationella reglerna för straffrättsliga förfaranden, vars tillämpning i praktiken har gjort det omöjligt att förverkliga straffansvaret i situationer då brotten i fråga har riktats mot EU-medel.<sup>456</sup> Även om dessa avgöranden har antagits inom ramen för ett förhandsavgörandeförfarande enligt artikel 267 i FEUF, är det i princip möjligt för

454 Se bland annat generaladvokat Tanchevs förslag till avgörande i mål C-619/18, Europeiska kommissionen mot Republiken Polen, ECLI:EU:C:2019:325, punkt 50–51.

455 Se skäl 7 i ingressen till villkorlighetsförordningen 2020/2092, som endast hänvisar till att "andra förfaranden som fastställs i unionens lagstiftning" ska användas innan. Jfr Europeiska rådets slutsatser EUCO 22/20, 11.12.2020, s. 2, där det också hänvisas till överträdelseförfarandet som steget före användningen av mekanismen.

456 Se målen C-105/14, Ivo Taricco m.fl., ECLI:EU:C:2015:555 och C-42/17, M.A.S. m.fl., ECLI:EU:C:2017:936. Se även de förenade målen C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19 och C-397/19, Asociația "Forumul Judecătorilor din România" m.fl., ECLI:EU:C:2021:393, och de förenade målen C-357/19, C-379/19, C-547/19, C-811/19 och C-840/19, Brottmålsrättegång där de svarande är PM m.fl. (Eurobox), ECLI:EU:C:2021:1034

kommissionen att inleda överträdelseförfaranden mot medlemsstaterna med motsvarande verkningar.<sup>457</sup>

Överträdelseförfaranden kan dock också inledas för brott mot allmänna principer i EU-rätten. Ett exempel på detta är kommissionens nyligen inledda överträdelseförfaranden mot Tyskland och Polen, där kommissionen hävdar att dessa medlemsstater har brutit mot principen om EU-rättens företräde efter beslut av deras författningsdomstolar.<sup>458</sup> Likaså har kommissionen framgångsrikt inlett överträdelseförfaranden, till exempel i fråga om brott mot principen om lojalt samarbete som nämns i artikel 4.3 i FEU och kränkningar av de grundläggande rättigheter som garanteras i stadgan om de grundläggande rättigheterna.<sup>459</sup> Å andra sidan har kommissionens överträdelseförfaranden mot rättsstaten Ungern, särskilt yttrande- och mediefriheten, på grund av begränsningarna i EU-lagstiftningens räckvidd gällt till exempel de för EU bindande bestämmelserna i GATS-avtalet om handel med tjänster och fördragets bestämmelser om fri rörlighet för kapital.<sup>460</sup> Kommissionen har dock också inlett ett överträdelseförfarande mot Ungern rörande frihet inom radioverksamheten för påstådda överträdelser av den så kallade europeiska kodexen för elektronisk kommunikation.<sup>461</sup>

457 Se till exempel, när det gäller den maffialedda avfallshanteringen i Italien, bland annat mål C-135/05, Europeiska gemenskapernas kommission mot Republiken Italien, ECLI:EU:C:2007:250, och C-196/13, Europeiska kommissionen mot Republiken Italien, ECLI:EU:C:2014:2407. För bakgrund, se till exempel Jason A. Slaybaugh "Garbage Day: Will Italy Finally Take out its Trash in the Land of Fires?" 26 Washington International Law Journal 179 (2017).

458 Se meddelanden från kommissionen INF/21/6201 "December infringements package: key decisions", 2.12.2021, [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/inf\\_21\\_6201](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/inf_21_6201) (besökt 8.4.2022) och IP/21/7070 "Rule of Law: Commission launches infringement procedure against Poland for violations of EU law by its Constitutional Tribunal", 22.12.2021, [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip\\_21\\_7070](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_21_7070) (besökt 8.4.2022).

459 Se t.ex. mål C-246/07, Europeiska kommissionen mot Konungariket Sverige, ECLI:EU:C:2010:203 och C-22/20, Europeiska kommissionen mot Konungariket Sverige, ECLI:EU:C:2021:669, och mål C-235/17, Europeiska kommissionen mot Ungern (Nyttjanderätt till och produktion av jordbruksmark), ECLI:EU:C:2019:432.

460 Se mål C-66/18, Europeiska kommissionen mot Ungern (tjänster inom högre utbildning), ECLI:EU:C:2020:792, och C-78/18, Europeiska kommissionen mot Ungern (organisatorers öppenhet), ECLI:EU:C:2020:476.

461 Se Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2018/1972 av den 11 december 2018 om en europeisk kodex för elektronisk kommunikation, EUT L 321, 17.12.2018, s. 36, se även "Media freedom: Commission launches infringement procedure against Hungary for failing to comply with EU electronic communications rules", <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/news/media-freedom-commission-launches-infringement-procedure-against-hungary-failing-comply-eu> (besökt 11.2.2022).

Det kan konstateras att kommissionen under de senaste åren har formulerat sin talan i större utsträckning i överträdelseförfaranden som berör rättsstatsprincipen. Därför har EU-domstolen också konstaterat mer omfattande överträdelser i sina domar. I synnerhet i avgöranden som gäller domstolsväsendet har EU-domstolen på ett nytt sätt betonat betydelsen av bakgrunden till överträdelserna och kontexten.<sup>462</sup> I avgörandepraxisen kan man således läsa att brott mot rättsstatsprincipen inte kan bedömas strikt formellt, utan att man dessutom måste ta hänsyn till de faktorer som ligger bakom överträdelserna.<sup>463</sup> Detta är viktigt eftersom rättsstatens garantier i medlemsstaterna utgör en helhet: en bedömning av en enskild rättslig institution ger inte nödvändigtvis en korrekt bild av rättsstatens tillstånd som helhet. Detta har nu uttryckligen erkänts i EU-domstolens rättspraxis.

Man kan fråga sig hur effektivt överträdelseförfarandet är när det gäller att trygga respekten för rättsstatsprincipen. Om en medlemsstat anses ha brutit mot EU-rätten, konstaterar EU-domstolen enligt artikel 258 i FEUF överträdelsen och medlemsstaten ska verkställa domen, det vill säga vidta nödvändiga åtgärder för att rätta till rättsläget.<sup>464</sup> Om kommissionen anser att en medlemsstat inte följer EU-domstolens avgörande, kan den väcka en ny talan med stöd av artikel 260.2 i FEUF och kräva att överträdelsen undanröjs och att de ekonomiska påföljderna för att säkerställa att domen verkställs. Det kan vara fråga om utdömmande av en fast gottgörelse som sanktion för försenad verkställighet eller föreläggande om dagsvite för att ett fortgående brott ska upphöra.<sup>465</sup> Ekonomiska sanktioner kan i allmänhet betraktas som ett effektivt sätt att påverka medlemsstaternas verksamhet och kommissionen kan kräva att de också ska fastställas som stöd för ett beslut om interimistiska åtgärder enligt artikel 279 i FEUF i ett ärende där ett brott mot rättsstatsprincipen måste stoppas snarast möjligt.<sup>466</sup>

Kommissionen anser att om en medlemsstat vägrar betala en ekonomisk sanktionsavgift kan den vid behov tas ut med hjälp av kvittning. Den rättsliga grunden för kvittningen är då artikel 317 i FEUF, enligt vilken kommissionen har huvudansvaret för genomförandet av

462 Se t.ex. mål C-791/19, kommissionen mot Polen (Disciplinärt system för domare), ECLI:EU:C:2021:596, punkt 88.

463 Se t.ex. mål C-619/18, kommissionen mot Polen (Högsta domstolens oberoende), ECLI:EU:C:2019:531, punkt 86.

464 Se artikel 260.1 i FEUF.

465 Se t.ex. kommissionens meddelande från 2005 om tillämpningen av artikel 228 i EG-fördraget [SEC(2005)1658], som ersatte dokumenten "Meddelande från kommissionen – Meddelande om tillämpningen av artikel 171 i EG-fördraget" (EGT C 242, 21.8.1996, s. 6) och "Meddelande från kommissionen – Metod för beräkning av vite enligt artikel 171 i EG-fördraget" (EGT C 63, 28.2.1997, s. 2), samt meddelandet från 2011 om tillämpningen av artikel 260.3 i FEUF (EUT C 12, 15.1.2011, s. 1), som kompletterar meddelandet från 2005.

466 För interimistiska åtgärder, se t.ex. mål C-791/19 R, kommissionen mot Polen, ECLI:EU:C:2020:277, och C121/21 R, Tjeckien mot Polen, ECLI:EU:C:2021:752.

unionens budget. Kvittning är i sig en etablerad metod för att driva in fordringar i EU-rätten.<sup>467</sup> Enligt kommissionens så kallade beslut om indrivning kan kvittning också användas för att vid behov driva in lagstadgade böter från medlemsstaterna.<sup>468</sup> EU-domstolen har i sin avgörandepaxis behandlat kvittningssituationer mellan unionens institutioner och medlemsstater, även om kvittningssituationen gällande ekonomiska påföljder som tills vidare påförts med stöd av överträdelseförfarandet inte har bedömts i rättspraxisen.<sup>469</sup> I en situation då de fordringar som ska kvittas grundar sig på en slutgiltig dom från EU-domstolen kan en eventuell kvittning betraktas som en motiverad politik som en del av unionens ekonomiska förvaltning, utan att reglerna uttryckligen behöver återspeglas i fördragen.

#### 4.2.4 Ingripa i brott mot rättsstatsprincipen i medlemsstaterna: EU-finansiering och förfarande vid förhandsavgörande

Enligt artikel 3.1 i FEU är ett av EU:s mål att främja sina värderingar, inklusive rättsstatsprincipen, i sin verksamhet.<sup>470</sup> Vid sidan av EU-institutionerna spelar nationella myndigheter och privata aktörer i medlemsstaterna en nyckelroll när det gäller att trygga rättsstaten. Unionen bör främja rättsstatsprincipen i medlemsstaterna, eftersom de grundläggande garantierna för den i princip finns i de nationella författningarna, där principerna om demokrati, maktdelning, respekt för de grundläggande fri- och rättigheterna och rättsstaten vanligtvis fastställs. Ofta finns också den primära institutionella referensramen för att ingripa i eventuella brott mot rättsstatsprincipen i de grundläggande förfarandena i medlemsstaternas samhällsordning: val, domstolsförfaranden eller till exempel systemet med justitieombudsmän eller till och med ett livskraftigt civilt samhälle.

De nationella aktörernas roll har erkänts i EU:s politik för att trygga rättsstatsprincipen. EU ger ekonomiskt stöd till utvecklingen av rättsstatsprincipen i medlemsstaterna. I den fleråriga budgetramen för 2021–2027 ingår finansieringsprogram med det uttryckliga syftet

467 Se t.ex. artikel 102 i budgetförordningen 2018/1046.

468 Se Commission Decision of 3.8.2018 on the internal procedure provisions for the recovery of amounts receivable arising from direct management and the recovery of fines, lump sums and penalty payments under the Treaties, C(2018)5119 final, som det är som ändrat beslut C(2020)4584 final.

469 Se Pohjankoski 2021b om rättspraxis.

470 Se tanken "rule of law mainstreaming" i bl.a. Daniel Halberstam och Werner Schroeder, In Defence of Its Identity: A Proposal to Mainstream the Rule of Law in the EU. Verfassungsblog 17.2.2022, <https://verfassungsblog.de/in-defense-of-its-identity/> (besökt 3.3.2022).

att stödja förverkligandet av unionens värderingar, inklusive rättsstatsprincipen.<sup>471</sup> Unionens lagstiftare inrättade 2021 en "fond för rättvisa, grundläggande rättigheter och värderingar", som omfattar finansieringsprogram för "medborgare, jämställdhet, grundläggande rättigheter och värderingar" samt "juridik".<sup>472</sup> Fondens sammanlagda storlek för den nuvarande budgetperioden är cirka 1 065 miljarder euro.<sup>473</sup> Det tillgängliga beloppet har ökat under den nuvarande budgetperioden, även om det inte finns någon garanti för att det kommer att vara tillräckligt med tanke på rättsstatsprincipens betydelse och de mycket allvarliga riskerna för den.<sup>474</sup>

Den riktade finansieringen syftar till att bidra till att stödja rättsstatsprincipen inifrån medlemsstaterna. Utgångspunkten för EU-lagstiftaren är just att svara på hotet som innebär att "de europeiska samhällena möter extrema rörelser, radikalism och splittring, och där det oberoende civila samhällets utrymme att agera minskar".<sup>475</sup> En viktig del av finansieringsprogrammet för medborgare, jämställdhet, grundläggande rättigheter och värderingar är just att stödja ett livskraftigt civilt samhälle "för att bevara och utveckla ett samhälle som bygger på rättsstatsprincipen".<sup>476</sup> Verksamhetsmodellen är att stödja frivilligorganisationer som arbetar för att "skydda och värna de grundläggande rättigheterna", vilket samtidigt anses stödja respekten för rättsstatsprincipen.<sup>477</sup> Programmet betonar också kritisk granskning av Europas historia och arv, ökad medvetenhet om orsakerna bakom de totalitära systemen i närhistorien och vikten av en gemensam europeisk identitet och gemensamma värderingar.<sup>478</sup>

471 För bakgrund till programmen, se t.ex. Statsrådets skrivelse till riksdagen om förslaget till Europaparlamentets och rådets förordning om inrättande av programmet för rättigheter och värden för 2021–2027 och förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om inrättande av programmet för rättsliga frågor 2021–2027, U 60/2018 rd.

472 Se Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2021/692 av den 28 april 2021 om inrättande av programmet för medborgare, jämlikhet, rättigheter och värden och om upphävande av Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1381/2013 och rådets förordning (EU) nr 390/2014, EUT L 156, 5.5.2021, s. 1 (förordning 2021/692) samt Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2021/693 av den 28 april 2021 om inrättande av ett program för rättsliga frågor och om upphävande av förordning (EU) nr 1382/2013, EUT L 156, 5.5.2021, s. 21 (förordning 2021/693).

473 Se [https://ec.europa.eu/info/strategy/eu-budget/performance-and-reporting/programmes-performance/citizens-equality-rights-and-values-programme-performance\\_fi](https://ec.europa.eu/info/strategy/eu-budget/performance-and-reporting/programmes-performance/citizens-equality-rights-and-values-programme-performance_fi) och [https://ec.europa.eu/info/strategy/eu-budget/performance-and-reporting/programmes-performance/justice-programme-performance\\_fi](https://ec.europa.eu/info/strategy/eu-budget/performance-and-reporting/programmes-performance/justice-programme-performance_fi) (besökt 9.2.2022).

474 Se även lagutskottets utlåtande om inrättandet av finansieringsprogram LaUU 23/2018 rd, s. 9.

475 Se förordning 2021/692, andra strecksatsen i ingressen.

476 Ibid artikel 2. Se även fjärde strecksatsen i ingressen till förordningen.

477 Ibid. artikel 3.

478 Ibid. 9:e strecksatsen i ingressen.

Finansieringen av programmet inom rättsliga frågor har som uttalat mål att främja rättsstatsprincipen, med målen "rättsväsendets oberoende och opartiskhet, ömsesidigt erkännande [och] att vidareutveckla ett europeiskt rättsligt område som bygger på ömsesidigt förtroende och rättsligt samarbete".<sup>479</sup> Särskilda prioriteringar i programmet är bland annat att främja respekten för rättsstatsprincipen och att förbättra effektiviteten i medlemsstaternas rättssystem och genomförandet av beslut, att främja utbildning på det rättsliga området för att skapa en "gemensam rättskultur och en rättegångskultur som bygger på rättsstatsprincipen", att förbättra tillgången till rättsskydd och att främja rättigheterna för brottsoffer, misstänkta och anklagade.<sup>480</sup> Bland de verksamheter som beviljas finansiering finns exempelvis utbildning riktad till myndigheter om innehållet i EU-lagstiftningen och förstärkning av europeiska rättsliga nätverk.<sup>481</sup>

Finansieringsprogrammet till stöd för rättsstatsprincipen kompletterar EU-rättens sanktionsmetoder genom att ge unionen en proaktiv verksamhetsmodell som strävar efter att förebygga problem. Det är värt att notera att finansieringen inte i första hand syftar till att stödja rättsstatsprincipen, utan till konkreta åtgärder inom rättsvård och samhället mer generellt, som förväntas stärka rättsstatsprincipen i medlemsstaterna. Detta tillvägagångssätt visar på EU-lagstiftarens förståelse för rättsstatens flerdimensionella karaktär: med finansieringen stöder man inte bara rättssystem och kunskap om EU-rätten, utan även verksamheten hos frivilligorganisationer som främjar grundläggande rättigheter och demokrati mer generellt. Stödet till rättsstatsprincipen ses därför som en del av en bredare helhet, som även innefattar att stärka demokrati, öppenhet och god förvaltning.<sup>482</sup> EU håller också på att utveckla ett självständigt demokratiprogram och har startat projekt med fokus på övervakning av mediefriheten.<sup>483</sup> Idealiskt sett är målet att ta itu med brott mot rättsstatsprincipen innan de eskalerar.

Det är av största vikt att stärka rättsstatsstrukturerna i medlemsstaterna, eftersom det ofta är svårt, om inte omöjligt, att införa grundläggande rättsstatsprinciper utifrån. Det är dock

479 Se förordning 2021/693, artikel 3.

480 Ibid. artikel 3 a och 3 b.

481 Se ibid. artikel 8.

482 Se ibid. artikel 3.

483 Se t.ex. Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet, rådet, europeiska ekonomiska och sociala kommittén samt regionkommittén om EU:s handlingsplan för demokrati, COM(2020) 790 final, 3.12.2020. Se även finansieringsomgångarna Media freedom and investigative journalism ("Pressfrihet och undersökande journalistik"), <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/funding/media-freedom-and-investigative-journalism> (besökt 11.2.2022) och Media Ownership Monitoring System ("Övervakningssystem för medieäggande"), <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/funding/media-ownership-monitoring-system> (besökt 11.2.2022).

oklart om de ekonomiska insatserna är tillräckliga, sker i rätt tid och når målgruppen på avsett sätt. Med villkorlighetsförordningen 2020/2092 och den allmänna lagstiftning som reglerar användningen av EU-medel kan man ingripa i oklarheter när det gäller användningen av medel, men det visar inte i sig att finansieringen är effektiv som en åtgärd för att förbättra utvecklingen av rättsstatsprincipen. Trots de kortsiktiga utmaningarna är ett proaktivt tillvägagångssätt med betoning på finansiering av rättsstatsprojekt ett mycket välkommet tillskott till unionens stöd till rättsstatsprincipen, både på principiell nivå och på längre sikt.

Om konstitutionella garantier för rättsstatsprincipen på nationell nivå undergrävs kan det också vara möjligt att ta itu med överträdelser på nationell nivå genom ett förhandsavgörandeförfarande. I EU:s decentraliserade rättssystem tillämpas EU-rätten huvudsakligen av domstolar i medlemsstaterna, där enskilda aktörer direkt kan åberopa sina rättigheter som garanteras av EU-rätten eller de skyldigheter som ålagts offentliga myndigheter. Det bör noteras att en stor del av EU-lagstiftningen är direkt tillämplig.<sup>484</sup> Även om en EU-regel är utformad med förbehåll för nationella implementeringsåtgärder kan den ibland åberopas direkt om den ger enskilda personer rättigheter på ett tillräckligt tydligt och ovillkorligt sätt.<sup>485</sup> EU-rätten har företräde framför nationell lagstiftning, vilket innebär att i händelse av en konflikt måste en bestämmelse i nationell lagstiftning tolkas så långt som möjligt i enlighet med EU-rätten eller under vissa omständigheter inte tillämpas om tillämpningen skulle leda till en konflikt med den direkt tillämpliga normen i EU-rätten.<sup>486</sup> Myndigheterna och domstolarna i medlemsstaterna måste ta hänsyn till EU-lagstiftningen i sin förvaltning och rättsliga verksamhet.<sup>487</sup> Den tillämpliga lagen omfattar även de rättsstatsprinciper som fastställs i EU-rätten. I vissa situationer kan det ibland råda oklarhet om vilken EU-rätt som ska tillämpas i samband med brott mot rättsstatsprincipen eller vilken rättsverkan den har. I en sådan situation kan domstolen hänskjuta ärendet till EU-domstolen för ett förhandsavgörande enligt artikel 267 i FEUF. Domstolarna har använt sig av förhandsavgörandeförfarandet i ett antal fall av brott mot rättsstatsprincipen. I synnerhet de polska domarna har använt sig av förfarandet, men även vissa förfrågningar om förhandsavgörande från Ungern och Rumänien kan tydligt anses ha att göra med brott mot rättsstatsprincipen.<sup>488</sup>

484 Se Rosas – Armati 2018, s. 81 ss.

485 Se förutsättningar för direktivens direkta rättsverkan, *ibid.*

486 Se avsnitt 4.1.2 om företräde ovan

487 Se mål 106/77, *Amministrazione delle Finanze dello Stato mot Simmenthal SpA*, ECLI:EU:C:1978:49, punkt 26, och mål 103/88, *Fratelli Costanzo SpA mot Comune di Milano*, ECLI:EU:C:1989:256, punkt 33.

488 Se bl.a. mål C824/18, *A.B. m.fl. (utnämning av domare i Högsta domstolen – ändringsökande)*, ECLI:EU:C:2021:153, punkt 19, C487/19, *W.Ż. (Högsta domstolens avdelning för extraordinär kontroll och offentliga angelägenheter – utnämning)*, ECLI:EU:C:2021:798, C-564/19, *IS (begäran om förhandsavgörandes lagstridighet)*, ECLI:EU:C:2021:949, förenade målen C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19 och C-397/19, *Asociația "Forumul Judecătorilor din România" m.fl.*, ECLI:EU:C:2021:393, och de förenade målen C-357/19, C-379/19, C-547/19, C-811/19 och C-840/19, brottmålsrättegång där de svarande är PM m.fl. (Eurobox), ECLI: EU:C:2021:1034.

Å andra sidan har domstolarna i flera medlemsstater uttryckt tvivel, till exempel om domstolsväsendets eller myndigheternas oberoende, utan att direkt koppla dem till rättsstatsprincipen i stort. EU-domstolen har ombetts att avgöra till exempel sänkningen av lönerna för de portugisiska domarna, Maltas domarutnämningar, de tyska förvaltningsdomstolarnas oberoende samt svenska Rikspolisstyrelsens lämplighet som utfärdare av den europeiska arresteringsordern.<sup>489</sup>

De förfrågningar om förhandsavgöranden som medlemsstaternas domstolar har lagt fram har bidragit till att förtydliga det normativa innehållet i rättsstaten i EU-rätten. Som exempel på en konkret rättsstatsprincip som förtydligats i förfarandet för förhandsavgörande kan nämnas kravet på medlemsstaternas domstolars oberoende enligt artikel 19 i FEU.<sup>490</sup> Om bestämmelser i nationell rätt leder till att domstolarnas oberoende äventyras, i strid med artikel 19 i FEU, ska de tolkas på ett sätt som är förenligt med EU-rätten eller inte tillämpas.<sup>491</sup> Medlemsstaterna ska i enlighet med skyldigheten att samarbeta i god tro enligt artikel 4.3 i FEU säkerställa att EU-rätten tillämpas och följs på deras territorium.<sup>492</sup> De nationella domstolarnas uppgift är att garantera en fullständig tillämpning av EU-rätten i alla medlemsstater och rättsskydd för enskilda rättssubjekt enligt EU-rätten.<sup>493</sup>

Kan förhandsavgörandeförfarandet i praktiken stödja rättsstatsprincipen i en medlemsstat? Även om förhandsavgörandeförfarandet formellt sett inte är ett "verkställighetsförfarande" av EU-rätten, spelar begäran om förhandsavgörande i praktiken en mycket viktig roll för att säkerställa ett enhetligt genomförande av EU-rätten på nationell nivå.<sup>494</sup> Formellt sett fattas beslutet om att begära ett förhandsavgörande enbart av den domare som är behörig i det ärende som är föremål för rättegången, men initiativet till begäran kommer dock oftast från en part i rättegången. Värdet av ett förhandsavgörandeförfarande i rättsstatsfrågor ligger i synnerhet i att initiativet till att lösa problemet antingen kommer från en enskild part i rättegången eller från en nationell domare; för förfarandet behövs ingen företrädare för en stat som är "part" i rättsstatsproblem (med verkställande kapacitet). Förfarandet gör det därför möjligt för enskilda aktörer att göra sin röst hörd på EU-nivå i fall av brott mot rättsstatsprincipen.

489 Se bl.a. målen C-64/16, Associação Sindical dos Juizes Portugueses, ECLI:EU:C:2018:117, C-896/19, Republika mot Il-Prim Ministru, EU:C:2021:311, C-272/19, VQ mot Land Hessen, ECLI:EU:C:2020:535, samt C-452/16 PPU, Krzysztof Marek Poltorak, ECLI:EU:C:2016:858

490 Se närmare om kravet under avsnitt 3.2.2 ovan.

491 Se bl.a. de förenade målen C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19 och C-397/19, Asociația "Forumul Judecătorilor din România" m.fl., ECLI:EU:C:2021:393.

492 Se t.ex. yttrande 1/09 (enhetligt system för patenttvister), ECLI:EU:C:2011:123, punkt 68.

493 Se motsvarande mål C-432/05, Unibet, ECLI:EU:C:2007:163, punkt 38 med tillhörande hänvisningar till rättspraxis.

494 Se Morten Broberg, "Preliminary References as a Means for Enforcing EU Law", s. 99–111, i verket Jakab – Kochenov 2017.



Det är problematiskt om domstolarna inte begär förhandsavgöranden när det behövs. Skyldigheten att begära förhandsavgörande åligger de domstolar som avses i artikel 267.3 i FEUF, vars avgöranden inte kan överklagas genom besvär. Eftersom domstolarna i medlemsstaterna står i "frontlinjen" i EU:s rättssystem är det särskilt viktigt att de fungerar väl för att EU som helhet ska fungera.<sup>495</sup> EU-domstolen är därför beroende av att medlemsstaternas domstolar är aktiva för att otydliga förhandsavgörandeförfaranden ska kunna lösas i Luxemburg. Ett slags systemgaranti är en medlemsstats skadeståndsskyldighet vid brott mot artikel 267.3 i FEUF samt kommissionens möjlighet att väcka talan om fördragsbrott mot en medlemsstat om dess högsta domstolar vägrar att framställa förfrågningar om förhandsavgörande till EU-domstolen.<sup>496</sup> Dessa är emellertid sista utvägen och kan inte ersätta ett uppriktigt samarbete mellan domstolarna i en medlemsstat när det gäller tillämpningen av EU-rätten.

Disciplinära åtgärder mot domare som begärt förhandsavgörande i vissa medlemsstater kan betraktas som särskilt problematiska. Sådana disciplinära åtgärder har naturligtvis konstaterats strida mot EU-rätten när behandlingen av dem har nått EU-nivå.<sup>497</sup> Men i värsta fall har de effekten att de undergräver EU:s rättssystem i stort. Möjligheten att be EU-domstolen om ett förhandsavgörande garanterar enhetligheten i EU-rätten och fungerar också som en direkt kanal för en dialog mellan domare om eventuella problem med rättsstatsprincipen i en medlemsstat.<sup>498</sup> I praktiken kan hotet om disciplinära åtgärder få domare att avstå från att begära förhandsavgöranden (så kallad *chilling effect*). Det riskerar i sin tur att försvaga förhandsavgörandeförfarandets betydelse som rättsstatsgaranti. Förfarandet med förhandsavgörande har därför potential att stödja rättsstaten, men å andra sidan är effektiviteten beroende av domarna i en medlemsstat.

495 Se närmare Pekka Pohjankoski, Eurooppalaisen oikeusvaltion etulinjassa: tuomarin ratkaisu EU-oikeudellisen ennakkoratkaisun pyytämisestä, *Lakimies* 1/2021, s. 76–94 (2021a).

496 Se mål C-224/01, Gerhard Köbler mot Republiken Österrike, ECLI:EU:C:2003:513, och mål C-416/17, Europeiska kommissionen mot Republiken Frankrike (skatt som innehålls från intäkter från lös egendom), ECLI:EU:C:2018:811.

497 Se C487/19, W.Ž. (Högsta domstolens avdelning för extraordinär kontroll och offentliga angelägenheter – utnämning), ECLI:EU:C:2021:798, samt mål C-564/19, IS begäran om förhandsavgörandes lagstridighet, ECLI:EU:C:2021:949.

498 När det gäller dialoger mellan domare, se bl.a. Pohjankoski 2021a, 77–80.

## 5 Främjande av rättsstatsprincipen i EU:s yttre förbindelser

I synnerhet sedan 1990-talet har EU varit en mycket aktiv internationell aktör. Unionen bedriver inte bara en gemensam utrikes- och säkerhetspolitik (GUSP), utan sköter även i övrigt sina yttre förbindelser självständigt. Politiken för mänskliga rättigheter, som i bred bemärkelse omfattar främjande av demokrati och rättsstatsprincipen, har blivit en viktig del av EU:s yttre förbindelser.<sup>499</sup> Samtidigt har EU-länderna en egen utrikespolitik som är kopplad till EU:s yttre förbindelser, men som också kan innefatta en mer självständig inriktning. Europeiska unionens råd spelar en central roll när det gäller att utforma EU:s yttre förbindelser och betonar medlemsstaternas roll.<sup>500</sup> Rådet består av företrädare för medlemsstaterna på ministernivå<sup>501</sup> och rådets ständiga representanternas kommitté kommitté och arbetsgrupper (inklusive arbetsgruppen för mänskliga rättigheter) består av företrädare för medlemsstaterna på tjänstemannanivå. Medlemsstaternas roll betonas också i internationella organisationer som arbetar med mänskliga rättigheter, demokrati och rättsstatsprincipen, t.ex. FN, Europarådet och OSSE, där unionen själv högst har en bekräftad observatörsstatus.

Tyngdpunkten i det här kapitlet ligger på EU:s yttre åtgärder för att främja rättsstatsprincipen som en del av en större helhet bestående av mänskliga rättigheter, demokrati och rättsstaten. Kapitlet fokuserar därför uttryckligen på att titta närmare på unionens yttre förbindelser, inte enskilda medlemsstater. Medlemsstaternas roll hänvisas det främst till när det gäller Finlands politik för mänskliga rättigheter. Slutligen ges en kort översikt

499 EU:s politik för mänskliga rättigheter utvecklades redan på 1990-talet. Bland arkitekterna fanns Daniela Napoli, chef vid kommissionens generaldirektorat för yttre förbindelser, se Daniela Napoli, *The European Union's Foreign Policy and Human Rights*, i verket Nanette A Neuwahl och Allan Rosas (red.), *The European Union and Human Rights*. Martinus Nijhoff, 1995, s. 297 (Napoli 1995)

500 Enligt artikel 16.6 i FEU ska utrikesrådet formulera unionens yttre åtgärder i enlighet med de strategiska riktlinjer som Europeiska rådet fastställt och se till att unionens verksamhet är konsekvent. Rådet ger till exempel tillstånd till att inleda internationella avtalsförhandlingar, fastställer förhandlingsanvisningar, ger tillstånd att underteckna avtal och ingår avtal. Se artikel 218.2 i FEUF.

501 Visserligen är unionens höga representant för utrikes frågor och säkerhetspolitik ordförande för utrikesrådet, och är samtidigt kommissionens vice ordförande och bistås av Europeiska utrikestjänsten.

över kopplingarna mellan rättsstatsprincipen och den internationella rättsordningen. Det aktuella, om än tragiska, sammanhanget för denna översikt är den väpnade attacken mot Ukraina som Ryssland inledde den 24 februari 2022.

## 5.1 Rättsstatsprincipen i EU:s yttre förbindelser – Allmänt

Enligt artikel 3.5 i EU-fördraget ska unionen "[i] sina förbindelser med den övriga världen [...] bekräfta och främja sina värderingar och intressen". Hänvisningen till unionens värderingar följer omedelbart efter artikel 2 i FEU, där dessa värderingar, inklusive rättsstatsprincipen, räknas upp. Rättsstatsprincipen nämns uttryckligen i artikel 21 i FEU, som innehåller grundläggande allmänna bestämmelser om unionens yttre åtgärder. Dessa bestämmelser gäller både för GUSP och för unionens övriga yttre förbindelser (t.ex. internationell handelspolitik, utvecklingssamarbete och internationell miljöpolitik). Utgångspunkten för artikel 21 i FEU är att unionens verksamhet på internationell nivå ska bygga på de värderingar och principer som präglar unionens verksamhet i allmänhet och av vilka huvudparten räknas upp som de värderingar som unionen grundar sig på i artikel 2 i FEU.

Artikel 21.1 första stycket i FEU hänvisar således till demokrati, rättsstaten, de mänskliga rättigheternas och de grundläggande friheternas universalitet och odelbarhet, respekt för människors värde och jämlikhet. Som principer som inte nämns som unionens värderingar i artikel 2 i EU-fördraget är dessutom solidaritet och efterlevnad av FN:s stadga och internationell rätt.<sup>502</sup> Enligt artikel 21.2 b i FEU är målen för unionens yttre förbindelser bland annat att befästa och stödja demokratin, rättsstaten, de mänskliga rättigheterna och principerna i internationell rätt. I artikel 3.5 i FEU betonas också vikten av att strikt iaktta och utveckla folkrätten och i synnerhet av att respektera principerna i FN-stadgan.

Bortsett från principen om respekt för internationell rätt motsvarar de värderingar, principer och mål som är kopplade till EU:s yttre förbindelser alltså de värderingar, principer och mål som är centrala även i unionens interna verksamhet och vars betydelse har börjat framhävas i och med Maastrichtfördraget (1992), Amsterdamfördraget (1997), Nicefördraget (2001) och Lissabonfördraget (2007). Början på de europeiska gemenskaperna (Kol- och stålgemenskapen 1951 och atomenergigemenskapen och de ekonomiska gemenskaperna 1957) präglades däremot av främjandet av ekonomiska och kommersiella mål; det viktigaste området för utrikespolitiken var den internationella handelspolitiken. Den kompletterades dock redan från början av det internationella utvecklingssamarbetet,

<sup>502</sup> Solidaritet nämns också i artikel 2 i EU-fördraget, men inte som en "värdering" utan snarare som en "princip". Se t.ex. mål C-157/21, Polen mot parlamentet och rådet, ECLI:EU:C:2022:98, punkt 147.

särskilt inom ramen för associeringsavtalen med de afrikanska stater som blev självständiga på 1960-talet.<sup>503</sup>

I synnerhet sedan 1990-talet har politiken för mänskliga rättigheter blivit en del av de yttre förbindelserna.<sup>504</sup> Genom Maastrichtfördraget infördes i fördraget om Europeiska gemenskapen (EG) en bestämmelse om att samarbetet inom utvecklingspolitiken bör bidra till att utveckla och stärka demokratin och rättsstaten samt respekten för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (artikel 130u i EG-fördraget). Med tanke på EU:s utvidgning fattade toppmötet i juni 1993 beslut om villkoren för medlemskap, som inkluderade stabila förvaltningsorgan som garanterar demokrati, rättsstatsprincipen samt respekt för mänskliga rättigheter och minoriteter (de s.k. Köpenhamnskriterierna).<sup>505</sup> Samma principer kommer också fram i artikel 49 i FEU som ändrades genom Lissabonfördraget, som förutsätter att medlemskap endast kan sökas av ett europeiskt land som respekterar och förbinder sig att främja de värderingar som avses i artikel 2 i FEU.

Det är anmärkningsvärt att demokrati, rättsstatsprincipen och mänskliga rättigheter förekommer tillsammans i alla dessa officiella formuleringar. De grundläggande dokumenten om yttre förbindelser bygger därför på samma treenighet som kännetecknar unionens värdegrund i allmänhet. I detta sammanhang är det också värt att nämna att FN:s generalförsamling sedan 2006 har antagit årliga resolutioner om rättsstatsprincipen, i vilka man i inledningen konstaterar att de mänskliga rättigheterna, rättsstaten och demokratin är sammanlänkade och stärker varandra.<sup>506</sup> Resolutionerna har antagits utan omröstning och har därför fått stöd av bland annat alla EU:s medlemsstater. År 2021 lade Finlands regering fram en rapport om politiken för mänskliga rättigheter för riksdagen, i vilken man redogör för regeringens verksamhet för grundläggande och mänskliga rättigheter på internationell nivå, EU-nivå och nationell nivå.<sup>507</sup> I rapporten behandlas också demokratin och rättsstatsprincipen och dess stöd för rättsstaten och i underkapitlet om Finlands

503 Se generellt Lorand Bartels, *The Trade and Development Policy of the European Union*, i Marise Cremona (ed), *Developments in EU External Relations Law*. Oxford University Press 2008, s. 128. Det första Yaoundéavtalet undertecknades 1963.

504 Napoli 1995; Barbara Brandtner – Allan Rosas, *Human Rights and the External Relations of the European Community*. *European Journal of International Law* 9(3) 1998 (Brandtner – Rosas 1998), s. 468-490

505 Marc-André Gaudissart – Adinda Sinnaeve, 'The Role of the White Paper in the Preparation of Eastern Enlargement' teoksessa Marc Maresceau (ed), *Enlarging the European Union: Relations between the EU and Central and Eastern Europe*. Longman 1997, s. 41–42.

506 Se FN:s generalförsamlings resolution 61/39.

507 Statsrådets människorättspolitiska redogörelse, SRR 10/2021 rd.

utvecklingspolitik betonas det att "demokrati, mänskliga rättigheter och rättsstatsprincipen är starkt beroende av varandra".<sup>508</sup>

Om man tittar på det mer detaljerade regelverket och praxisen som bygger på det inom de olika områdena, verktygen och metoderna i EU:s yttre förbindelser framträder dock en mer varierande bild. Av treenighetsprinciperna har begreppet mänskliga rättigheter ofta en central ställning. Till exempel förs en regelbunden "dialog om mänskliga rättigheter" med tredjeländer.<sup>509</sup> Ett annat exempel är sanktionssystemet som godkändes i december 2020, som möjliggör så kallade restriktiva åtgärder (sanktioner) för att bekämpa allvarliga kränkningar av och brott mot de mänskliga rättigheterna, men som namnet antyder begränsar sig till kränkningar av de mänskliga rättigheterna.<sup>510</sup> Dessutom finns det en klausul som ofta ingår i internationella associeringsavtal och andra avtal med tredjeländer och som brukar kallas "klausul om mänskliga rättigheter" (*human rights clause*). I själva klausulen om mänskliga rättigheter krävs dock vanligtvis respekt för både "demokratiska principer" och "mänskliga rättigheter"<sup>511</sup> och många fördrag hänvisar numera också till rättsstatsprincipen.<sup>512</sup>

Sedan 2012 har rådet antagit en flerårig handlingsplan för mänskliga rättigheter och demokrati, där rätten till effektiva rättsmedel i enlighet med rättsstatsprincipen ingår i några av punkterna.<sup>513</sup> Som framgår av handlingsplanen för mänskliga rättigheter och demokrati har EU en rad olika verktyg och metoder till sitt förfogande för att främja

508 SRR 10/2021 rd s. 36

509 Se Revised EU Guidelines on Human Rights Dialogues with Partner/Third Countries, adopted in December 2001 and revised in February 2021, Council document 6279/21, 22 February 2021 (EU Guidelines on Human Rights Dialogues).

510 Rådets förordning (EU) 2020/1998 av den 7 december 2020 om restriktiva åtgärder mot allvarliga kränkningar av och brott mot de mänskliga rättigheterna, EUT L 4101, 7.12.2020, s. 1, rådets beslut (GUSP) 2020/1999 av den 7 december 2020 om restriktiva åtgärder mot allvarliga kränkningar och brott mot de mänskliga rättigheterna, EUT L 4101, 7.12.2020, s. 13.

511 Se till exempel Mielle Bulterman, *Human Rights in the Treaty Relations of the European Communities: Real Virtues or Virtual Reality?* Intersentia 2001, s. 155–157.

512 Se t.ex. European Parliament Briefing, *Human Rights in EU Trade Agreements: The Human Rights Clause and Its Application*. European Parliament Research Service, July 2019 [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2019/637975/EPRS\\_BRI\(2019\)637975\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2019/637975/EPRS_BRI(2019)637975_EN.pdf), besökt 6.4.2022 (Human Rights in EU Trade Agreements).

513 EU Action Plan on Human Rights and Democracy 2020–2024, finns på adressen [eas.europa.eu](https://eas.europa.eu). Se även Europeiska kommissionen, *Gemensamma meddelanden till Europaparlamentet och rådet: EU:s handlingsplan för mänskliga rättigheter och demokrati 2020–2024*, JOIN(2020) 5 final, 25.3.2020. Den första handlingsplanen (2012–2014) föregicks av EU:s strategiska ram för mänskliga rättigheter och demokrati (EU Strategic Framework on Human Rights and Democracy 2012).

respekten för de mänskliga rättigheterna. Dessa verktyg och metoder kan grovt delas in i fyra kategorier: 1) inflytande genom debatt, genom att presentera ställningstaganden och komma med förslag, 2) ensidiga kommersiella och finansiella förmåner, med tillhörande villkor och möjlighet att samla förmåner, 3) klausuler om mänskliga rättigheter och andra liknande bestämmelser i internationella avtal, 4) restriktiva åtgärder för att förhindra kränkningar av de mänskliga rättigheterna.

Nedan granskas varje kategori för sig, även med hänsyn till i vilken utsträckning de olika mekanismerna syftar till att säkerställa att just rättsstatsprincipen förverkligas. Samtidigt måste man dock komma ihåg att det finns en viss överlappning mellan mänskliga rättigheter och rättsstatsprincipen. Såsom tidigare konstaterats i denna utredning omfattar de mänskliga rättigheterna till exempel rätten till effektiva rättsmedel och en opartisk domstol enligt artikel 6 och 13 i människorättskonventionen samt artikel 19.1 i FEU och artikel 47 i EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna. Under rubriken mänskliga rättigheter kan man alltså också främja tryggheten av rättsstatsprincipen.

## 5.2 Verktyg för att främja rättsstaten i EU:s yttre förbindelser

### 5.2.1 Internationellt påverkansarbete

EU:s politik för mänskliga rättigheter omfattar ett mycket varierat utbud av påverkansmetoder som används i bilaterala och multilaterala förbindelser med tredje länder, internationella organisationer och det civila samhället. I de bilaterala förbindelserna ligger tonvikten på den så kallade dialogen om mänskliga rättigheter, antingen inom ramen för bilaterala avtal eller utan uttrycklig avtalsgrund, och på de ställningstaganden som rådet antar eller de åsikter som uttrycks av företrädare för EU eller dess medlemsstater. EU:s mer än 140 beskickningar i tredje länder kan i samarbete med medlemsstaternas ambassader verka för att påverka de lokala förhållandena när det gäller rättsstatsprincipen på olika sätt, till exempel genom att vara observatörer på rättegångar och stödja försvarare av mänskliga rättigheter.<sup>514</sup>

Som en del av sin multilaterala externa politik syftar den bland annat till att samordna EU-medlemsstaternas ståndpunkter om mänskliga rättigheter och på grundval av detta

514 Se SRR 10/2021 rd, s. 29, där det står att "Finlands beskickningar i utlandet deltar aktivt i EU:s verksamhet för mänskliga rättigheter och för en dialog med myndigheter och frivilligorganisationer i de länder där de är stationerade och stöder människorättsförsvarares verksamhet".

lägga fram EU:s ståndpunkter i FN:s generalförsamling, FN:s råd för mänskliga rättigheter, FN:s utvecklingsprogram (UNDP) och på andra arenor.<sup>515</sup> EU:s enhetlighet när det gäller att hantera situationer i olika länder och tematiska frågor är ibland en utmaning. Enligt statsrådets människorättspolitiska redogörelse kan de "enskilda EU-medlemsstaterna alltför lätt förhindra EU:s gemensamma ingripande i kränkningar av de mänskliga rättigheterna inom FN:s medlemsstater samt EU:s ställningstagande till dessa kränkningar i internationella organisationer".<sup>516</sup>

Rådet har antagit 13 riktlinjer för mänskliga rättigheter (Human Rights Guidelines) med tanke på dessa påverkansmetoder.<sup>517</sup> Ämnena är fokuserade på mänskliga rättigheter (till exempel dödsstraff, tortyr, olika former av diskriminering) och i fråga om rättsstaten har separata anvisningar inte godkänts ens med tanke på rätten till effektiva rättsmedel. Riktlinjer för en dialog om mänskliga rättigheter har antagits, särskilt med tanke på bilaterala förbindelser.<sup>518</sup> De hänvisar endast en gång till rättsstatsprincipen, och då endast som ett sekundärt ämne: "*Good governance and rule of law related issues may also be addressed*".<sup>519</sup>

Å andra sidan hänvisar riktlinjerna till den ovannämnda handlingsplanen för mänskliga rättigheter och demokrati. I den hänvisas det inte bara till rättsstatsprincipen som en del av treenigheten demokrati, mänskliga rättigheter och rättsstatsprincipen, utan planen innehåller också ett separat avsnitt om rättsstatsprincipen (1.5), där man bland annat nämner ett oberoende och opartiskt domstolsväsende, rätten till en rättvis rättegång och behandlingen av frihetsberövade personer. På det hela taget är dock handlingsplanen och riktlinjerna för de mänskliga rättigheterna tydligt inriktade på frågor om mänskliga rättigheter, som har en närmast indirekt betydelse för rättsstaten.

Det är svårt att bedöma den praktiska betydelsen av de påverkansmöjligheter som nämns ovan. En dialog om mänskliga rättigheter förs med ett 60-tal länder, i olika former och med varierande resultat. Dialogen kan ibland, men inte alltid, bygga på ett bilateralt avtal.

515 Se till exempel Hadewych Hazelzet, *The EU's Human Rights Policy in the UN: An Example of Effective Multilateralism?*, s. 183-195 i verket Jan Wouters et al (eds), *The United Nations and the European Union: An Ever Stronger Partnership*. TMC Asser Press 2006, s. 183. I statsrådets människorättspolitiska redogörelse, SRR 10/2021 rd s. 31, konstateras att det är positivt att bland annat UNDP inom FN har ökat sin verksamhet för att trygga utvecklingen av rättsstaten.

516 SRR 10/2021 rd s. 28 I redogörelsen visar man också att EU:s åtgärder är sårbara för försök från länder utanför EU att påverka dem (s. 28-29).

517 European External Action Service, *EU Human Rights Guidelines*. [https://www.eeas.europa.eu/eeas/eu-human-rights-guidelines\\_en](https://www.eeas.europa.eu/eeas/eu-human-rights-guidelines_en), besökt 7.4.2022.

518 *EU Guidelines on Human Rights Dialogues*.

519 *EU Guidelines on Human Rights Dialogues*, s. 8.

Nivån på deltagandet kan variera. Gemensamma arbetsgrupper har inrättats med vissa tredje länder. I riktlinjerna för en dialog om mänskliga rättigheter erkänner man att dialoger inte alltid leder till omedelbara, identifierbara och synliga resultat.<sup>520</sup> Kravet på enhetlighet i GUSP:s beslutsmekanism kan göra det svårt för EU att formulera sina egna ståndpunkter. På längre sikt kan dialoger och andra motsvarande påverkansmetoder ha betydelse i synnerhet om de är förknippade med ekonomiska eller andra konkreta konsekvenser (morot och piska). Dessa sanktioner och andra liknande mekanismer diskuteras nedan.

## 5.2.2 Villkorande av kommersiella och ekonomiska fördelar

Sedan 1990-talet har EU antagit ekonomiska program till stöd för mänskliga rättigheter och demokrati, inklusive klausuler om mänskliga rättigheter i händelse av att stödet avbryts.<sup>521</sup> De många budgetförordningar som antagits för perioden 2014–2020 har slagits samman till ett verktyg för granskning, utveckling och internationellt samarbete, ”Europa i världen”, som antas 2021 genom en förordning från parlamentet och rådet.<sup>522</sup> Instrumentets huvudsyfte är att ”försvara och främja unionens värderingar, principer och väsentliga intressen i hela världen”.<sup>523</sup> Det ekonomiska bidraget under sju år uppgår till nästan 80 miljarder euro. Inom ramen för både geografiska och tematiska program kan man stödja projekt för mänskliga rättigheter och demokrati. Av de fyra tematiska huvudprogrammen handlar ett särskilt om mänskliga rättigheter och demokrati.<sup>524</sup>

I den detaljerade förordningen om instrumentet finns också många hänvisningar till rättsstatsprincipen. I förordningen anges till exempel att instrumentets särskilda mål på global nivå är att ”skydda, främja och stärka demokrati, rättsstatsprincipen, inbegripet

520 EU Guidelines on Human Rights Dialogues, s. 10: “Dialogues do not always produce immediate, measurable and visible outcomes”. Se även t.ex. Max Roger Taylor, Inside the EU-China Human Rights Dialogue: Assessing the Practical Delivery of the EU’s Normative Power in a Hostile Environment. *Journal of European Integration* 2020.

521 Se t.ex. Brandtner – Rosas 1998; Allan Rosas, The European Union and Fundamental Rights/Human Rights, s. 443–474 i verket Catarina Krause and Martin Scheinin (eds), *International Protection of Human Rights: A Textbook*. 2nd rev edn, Åbo Akademi University Institute for Human Rights, 2012.

522 Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2021/947 av den 9 juni 2021 om inrättande av instrumentet för granskning, utvecklingssamarbete och internationellt samarbete – Europa i världen, om ändring och upphävande av beslut nr 466/2014/EU och om upphävande av förordning (EU) 2017/1601 och rådets förordning (EG, Euratom) nr 480/2001, EUT L 209, 14.6.2021, s. 1

523 Se skäl 1 i förordningen.

524 Artikel 4 i denna förordning.



mekanismer för ansvarsutkrävande, och mänskliga rättigheter, – –<sup>525</sup> Generellt sett hänvisar förordningen på ett ganska enhetligt sätt till både demokrati, rättsstat och mänskliga rättigheter.<sup>526</sup> Det bör noteras att förordningen inte innehåller någon särskild klausul om mänskliga rättigheter när det gäller upphävande av stöd, utan hänvisar till eventuella restriktiva åtgärder som antas inom ramen för GUSP och enligt artikel 215 i FEUF. Sådana sanktioner omfattas av kravet på enhällighet i GUSP, medan åtgärder som grundar sig på klausuler om mänskliga rättigheter i princip kan genomföras på ett enklare sätt.

Utöver det ekonomiska stödet från Europa i världen erbjuder EU även unilaterala handelsförmåner.<sup>527</sup> Ett exempel på detta är de exceptionella handelspolitiska eftergifter som Balkanländerna har fått i och med sina förbindelser med unionen.<sup>528</sup> Syftet med unilaterala förmåner är att skapa politisk och ekonomisk stabilitet i EU:s närområde på ett sätt som inte är ofördelaktigt för unionen. De omfattar dock också möjligheten att bland annat använda sig av rättsstatsrelaterade villkor. Enligt förordningen om systemet kan förmåner enligt den helt eller delvis dras in om mottagarländerna "på ett allvarligt och systematiskt sätt kränk [er] de mänskliga rättigheterna – – samt grundläggande principer om demokrati och rättsstaten".<sup>529</sup> I en sådan situation krävs det en delegerad rättsakt som antas av kommissionen för att upphävandet ska kunna ske.<sup>530</sup>

Ett annat exempel är systemet med allmänna tullförmåner för utvecklingsländer (*Generalised System of Preferences, GSP*), som sedan 1994 också har innefattat möjligheten att sätta upp villkor för förmånerna. Enligt EU:s nuvarande förordning om tullpreferenssystemet kan förmåner inom ramen för GSP-förmånerna tillfälligt dras in från en förmånstagare som begår en "allvarlig och systematisk överträdelse" av de principer som fastställs i de

525 Se artikel 3.2 c) i förordningen.

526 Se t.ex. artikel 3.1 a i förordningen.

527 Se t.ex. Barbara Brandtner – Allan Rosas, *Trade Preferences and Human Rights* s. 699–722 i verket Philip Alston – Mara Bustelo – James Heenan (eds), *The EU and Human Rights*. Oxford University Press, 1999; Andrea Ott – Guillaume Van der Loo, *The Nexus between the CCP and the CFSP: Achieving Foreign Policy Goals Through Trade Restrictions and Market Access*, s. 230–253 i verket Steven Blockmans and Panos Koutrakos (eds), *Research Handbook on the EU's Common Foreign and Security Policy*. Edward Elgar 2018 (Ott – Van der Loo 2018), s. 230, s. 248–252.

528 Rådets förordning (EG) nr 1215/2009 om införande av särskilda handelsåtgärder för länder och territorier som deltar i eller är knutna till Europeiska unionens stabiliserings- och associeringsprocess, konsoliderad version, EUT L 432/7, 22.12.2020.

529 Artikel 2.1 d och 7 c i förordningen. Se även Ott – Van der Loo 2018, s. 248.

530 Artikel 7.1, artikel 7a i förordningen.

internationella konventioner som räknas upp i bilagan till förordningen.<sup>531</sup> Det är fråga om människorättskonventioner och konventioner om arbetstagares grundläggande rättigheter.<sup>532</sup> Av dessa konventioner har särskilt konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter betydelse för rättsstatsprincipen.<sup>533</sup> Systemet omfattar också en särskild "stimulansmekanism" för att främja hållbar utveckling och ett gott styre, som bland annat är beroende av att konventionerna ratificeras och att de organ som övervakar konventionerna inte har misslyckats med att genomföra dem på ett effektivt sätt.<sup>534</sup> Även exempelvis FN:s konvention mot korruption hör till de avtal som räknas upp i bilagan till förordningen.<sup>535</sup> Kommissionen kan besluta att utesluta en stödmottagare från den särskilda stimulansmekanismen om denne bryter mot villkoren i ordningen.<sup>536</sup> I praktiken har det förekommit ett fåtal fall av indragning eller minskning av förmåner.<sup>537</sup>

### 5.2.3 Åtgärder inom ramen för internationella avtal som ingåtts av EU

Klausulerna om mänskliga rättigheter i EU:s handels- och samarbetsavtal sedan 1990-talet har redan nämnts ovan. I dessa klausuler hänvisar man i regel till demokratiska principer och mänskliga rättigheter och anger att de utgör en "väsentlig del" av avtalet i fråga. De åtföljs vanligen av en bestämmelse om att en överträdelse av en väsentlig del av avtalet kan ge den andra parten rätt att vidta "befogade åtgärder".<sup>538</sup> EU-domstolen har ansett att syftet med en sådan klausul om mänskliga rättigheter inte är att skapa nya människorättsnormer utan att stärka de befintliga mänskliga rättigheterna så att allvarliga kränkningar av dem kan leda till att samarbetsavtalet upphör eller sägs upp.<sup>539</sup>

Det så kallade Cotonouavtalet med länderna i Afrika, Västindien och Stillahavsområdet från 2000 innehåller undantagsvis en mycket detaljerad klausul om mänskliga rättigheter där man betonar betydelsen inte bara av mänskliga rättigheter och demokrati utan också

531 Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 978/2012 om tillämpning av det allmänna preferenssystemet och om upphävande av rådets förordning (EG) nr 732/2008, konsoliderad version EUT L123, 1.2.2022, s. 1, artikel 19 (Förordning 978/2012)

532 Förordning 978/2012, bilaga XIII, del A.

533 Se till exempel artikel 9 (rätt till frihet och säkerhet) och 14 (rätt till en rättvis rättegång) i konventionen.

534 Förordning 978/2012, artikel 9

535 Ibid, bilaga XIII, del B.

536 Ibid., 10.5.

537 Ott and Van der Loo 2018, s. 246–248.

538 Se till exempel Brandtner and Rosas 1998, Bulterman 2001, s. 155–165.

539 Mål C-268/94, Portugal mot rådet, ECLI:EU:C:1996:461, punkt 23–29.

av rättsstatsprincipen.<sup>540</sup> Enligt artikel 9.2 tredje stycket ska "[s]tatens struktur och de olika myndigheternas befogenheter skall grundas på rättsstatsprincipen, vilket framför allt skall innebära att det finns tillgång till effektiva rättsmedel, ett oberoende rättsväsende som garanterar likhet inför lagen och en verkställande makt som i alla avseenden är underkastad lagen". Enligt punkt 2 fjärde stycket i samma artikel ska grundvalen för partnerskapet: respekten för de mänskliga rättigheterna, för demokratiska principer och för rättsstatsprincipen "ligga till grund också för parternas interna och externa politik och utgöra detta avtals grundsatser". Enligt artikel 96 ger en överträdelse av dessa väsentliga delar den andra parten rätt att på vissa villkor vidta "lämpliga åtgärder", inklusive, som en sista utväg, avbryta avtalets tillämpning.

Förhandlingarna om ett nytt Cotonouavtal avslutades 2021.<sup>541</sup> Det nya avtalet innehåller också en detaljerad klausul om mänskliga rättigheter som omfattar mänskliga rättigheter, demokrati och rättsstatsprincipen. Enligt artikel 9.5 erkänner parterna att rättsstatsprincipen är av yttersta vikt för skyddet av de mänskliga rättigheterna och för att de demokratiska institutionerna ska fungera effektivt.<sup>542</sup> Enligt punkt 7 i samma artikel utgör respekten för de mänskliga rättigheterna, de demokratiska principerna och rättsstatsprincipen en väsentlig del av avtalet. I avtalet finns också flera hänvisningar till principen om ett gott styre och i artikel 12.7 anges att ett sunt styrelseskick är en grundläggande princip i avtalet. På vissa villkor får man enligt artikel 101.6 och 101.7 vidta motåtgärder om väsentliga delar av avtalet bryts eller om det rör sig om fall av allvarlig korruption.

Associeringsavtal och andra avtal med tredje länder har börjat innehålla mer detaljerade klausuler om mänskliga rättigheter, inklusive bestämmelser om demokrati och rättsstatsprincipen.<sup>543</sup> Som exempel kan nämnas associeringsavtalet med Moldavien från 2014,<sup>544</sup> där rättsstatsprincipen nämns både bland målen för avtalet och dess allmänna

540 Partnerskapsavtalet mellan medlemmarna i gruppen av stater i Afrika, Västindien och Stillahavsområdet, å ena sidan, och Europeiska gemenskapen och dess medlemsstater, å andra sidan, undertecknat i Cotonou den 23 juni 2000, EGT L 317, 15.12.2000, s. 3, artikel 9.

541 Se Partnership Agreement between the [European Union/European Union and Its Member States] of the One Part, and Members of the Organisation of African, Caribbean and Pacific States, of the Other Part, negotiated agreement initialled by the EU and OACPS chief negotiators on 15 April 2021.

542 Se även förteckningen över målen med avtalet i artikel 1.3 i avtalet: "promote, protect and fulfil human rights, democratic principles, the rule of law and good governance, paying particular attention to gender equality".

543 Se t.ex. Human Rights in EU Trade Agreements.

544 Associeringsavtal mellan Europeiska unionen och Europeiska atomenergigemenskapen och deras medlemsstater, å ena sidan, och Republiken Moldavien, å andra sidan, EUT L 260, 30.8.2014, s. 4.

principer samt bland målen för den politiska dialogen.<sup>545</sup> Dessutom finns det i avdelning III om frihet, säkerhet och rättvisa en bestämmelse om främjande av rättsstatsprincipen, där man bl.a. hänvisar till rättsväsendets oberoende, tillgodoseendet av rättsskyddet och rätten till en rättvis rättegång.<sup>546</sup> Om skyldigheterna enligt avtalet inte har uppfyllts får den andra parten under vissa förutsättningar vidta "lämpliga åtgärder". Om någon av de väsentliga delar i avtalet som anges i artikel 2 i avtalet har överträtts är det lättare att vidta åtgärder.<sup>547</sup> Enligt denna artikel är det dock endast respekten för de demokratiska principerna, de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna som utgör en väsentlig del av avtalet. Rättsstatsprincipen nämns uttryckligen i artikel 2.3, där det anges att parterna bekräftar att de respekterar bland annat "rättsstatsprincipen och en god förvaltning."

Huvudsyftet med klausulerna om mänskliga rättigheter är att lägga en grund för att stärka de mänskliga rättigheterna, demokratin och rättsstatsprincipen genom dialog och positiva åtgärder. Med undantag för Cotonouavtalet har åtminstone få "lämpliga" (eller "nödvändiga") åtgärder vidtagits åtminstone på grundval av formella beslut.<sup>548</sup> Om tillämpningen av avtalet avbryts, kan beslutet grunda sig på artikel 218.9 i FEUF, enligt vilken rådet på förslag av kommissionen eller unionens höga representant för utrikes frågor och säkerhetspolitik kan besluta att avbryta avtalets tillämpning.<sup>549</sup> Huvudparten av EU:s associeringsavtal och andra bilaterala samarbetsavtal är dock så kallade blandade avtal (parten är unionen och dess medlemsstater), vilket gör det besvärligt att fatta beslut om åtgärder.<sup>550</sup>

Å andra sidan har åtgärder på grundval av artikel 96 i Cotonouavtalet vidtagits relativt ofta.<sup>551</sup> Beslut om sanktionsåtgärder som grundar sig på detta avtal underlättas av ett internt avtal mellan medlemsstaternas regeringar, genom vilket rådet har fått befogenhet

545 Ibid. artikel 1, 2 och 3.

546 Ibid. artikel 12.

547 Se ibid. artikel 455.

548 Human Rights in EU Trade Agreements.

549 Det bör nämnas att de sanktioner som antogs mot Uzbekistan 2005 inte grundade sig på artikel 218.9 i FEUF utan på ett GUSP-beslut, se den gemensamma ståndpunkt som antogs av rådet 2005/792/GUSP om vissa restriktiva åtgärder mot Uzbekistan, EUT L 299, 16.11.2005, s. 72. Beslutet var dock inriktat på åtgärder som var oberoende av avtalet med Uzbekistan (vapenembargo och viseringsrestriktioner); tillämpningen av avtalet berörde endast ett avbrott i de tekniska mötena inom ramen för avtalet.

550 För en allmän diskussion om blandade avtal i EU:s yttre förbindelser, se t.ex. Joni Heliskoski, *Mixed Agreements as a Technique for Organizing the International Relations of the European Community and its Member States*. Brill 2002.

551 Ott – Van der Loo 2018, s. 238–240 nämner att mekanismen användes 15 gånger mellan 2000 och 2015.

att fastställa medlemsstaternas ståndpunkt i de situationer som avses i artikel 96 och 97 i avtalet.<sup>552</sup> Huvudparten av åtgärderna har inte varit ett formellt beslut om att upphäva Cotonouavtalet, utan har syftat till att minska finansieringen av utvecklingsarbetet. Åtgärder har i allmänhet endast vidtagits vid mycket allvarliga brott mot demokratin och de mänskliga rättigheterna (t.ex. militärkupper), snarare än vid vad som kan klassificeras som brott mot rättsstatsprincipen.<sup>553</sup>

Även om klausulerna om mänskliga rättigheter relativt sällan leder till konkreta åtgärder – med undantag av Cotonouavtalet – är det inte säkert att tredjeländer förhåller sig likgiltiga till dem. Ibland vägrar EU:s avtalspartner att godkänna en klausul eller, om EU håller fast vid sin ståndpunkt, hela avtalet. Australien och Nya Zeeland vägrade till exempel på 1990-talet att acceptera att en klausul om mänskliga rättigheter skulle ingå i planerade handelsavtal. Efter att EU vägrat ingå ett avtal i vilket klausulen saknades, ledde det till att en politisk förklaring om handelsförbindelser och andra förbindelser antogs.<sup>554</sup>

Ett färskt exempel på svårigheter med människorättsklausulen är investeringsavtalet (*Comprehensive Agreement on Investment – CAI*) som förhandlats fram mellan EU och Kina. Den avtalstext som uppnåddes i december 2020 innehåller visserligen vissa delar om rättsstatsprincipen (såsom krav på öppenhet och insyn och mekanismer för att lösa tvister), men den innehåller ingen bestämmelse som kan betraktas som en klausul om mänskliga rättigheter.<sup>555</sup> Avsaknaden av denna klausul har kritiserats av Europaparlamentet och frivilligorganisationer.<sup>556</sup> I skrivande stund är det för tidigt att säga mer om avtalet. I maj 2021 upphävde parlamentet avtalet, främst som en vedergällning för de sanktioner som Kina infört mot vissa parlamentsledamöter.

552 Internt avtal mellan företrädarna för medlemsstaternas regeringar, församlade i rådet, om åtgärder och förfaranden för genomförande av partnerskapsavtalet AVS–EG, EGT L 317, 15.12.2000, s. 376–382.

553 Se Human Rights in EU Trade Agreements.

554 Av författarna deltog Rosas i förhandlingarna med Australien och Nya Zeeland som chefsrådgivare vid kommissionens rättstjänst. Se även Brandner – Rosas 1998.

555 Se t.ex. European Commission, EU-China Comprehensive Agreement on Investment (CAI), the EU-China agreement explained, last update 22 January 2021, <http://www.ec.europa.eu>.

556 Se till exempel den av frivilligorganisationerna godkända Joint Appeal on the inclusion of enforceable human rights clauses in the EU-China Comprehensive Agreement on Investment, 13 January 2021, [www.etuc.org](http://www.etuc.org), och Europaparlamentets kommunicé Resolution on a new EU-China Strategy (2021/2037(INI)) som antogs 16.9.2021.

### 5.2.4 Restriktiva åtgärder (sanktioner)

Oberoende av de avtal som EU ingått kan EU använda så kallade restriktiva åtgärder (sanktioner) antingen på basis av FN:s säkerhetsråds beslut eller ensidigt.<sup>557</sup> Enligt artikel 215.1 i FEUF ska rådet, om det i ett GUSP-beslut har beslutats att helt eller delvis avbryta eller minska de ekonomiska och finansiella förbindelserna med tredje land, anta "lämpliga åtgärder" med kvalificerad majoritet. Enligt punkt 2 i denna artikel kan restriktiva åtgärder även vidtas mot fysiska eller juridiska personer, grupper eller frivilligorganisationer. I båda fallen föregås en förordning som antas med kvalificerad majoritet i rådet av ett beslut enligt GUSP-reglerna (artikel 29 i EUF), vilket vanligtvis kräver enhällighet i rådet. Vissa sanktioner (t.ex. vapenembargon och viseringsförbud) beslutas uteslutande genom GUSP-beslut.

I dessa bestämmelser definieras inte de mål som de restriktiva åtgärderna är avsedda att uppnå. I praktiken har nästan alla restriktiva åtgärder motiverats av främjandet av fred och säkerhet, kampen mot terrorism och/eller åtgärder mot kränkningar av de mänskliga rättigheterna och den humanitära rätten (i samband med vilken man också kan hänvisa till kränkningar av demokratin och/eller rättsstatsprincipen). Motiveringar som har med mänskliga rättigheter att göra har bland annat lyfts fram när det gäller restriktiva åtgärder mot Syrien, Mali, Elfenbenskusten och Venezuela. I ingressen till förordningen om Venezuela hänvisas till den fortsatta försämringen av "demokratin, rättsstatsprincipen och de mänskliga rättigheterna" i landet.<sup>558</sup>

Mänskliga rättigheter kommer att stå i centrum för EU:s sanktionssystem för mänskliga rättigheter, som inrättades i december 2020 och som möjliggör riktade restriktiva åtgärder för att ta itu med kränkningar och övergrepp mot de mänskliga rättigheterna som begås av fysiska och juridiska personer världen över. I ingressen till det relevanta GUSP-beslutet hänvisas det inte bara till respekten för de mänskliga rättigheterna utan också till demokrati och rättsstatsprincipen.<sup>559</sup> I förteckningen över allvarliga kränkningar och brott mot de mänskliga rättigheterna som omfattas av systemet nämns dock endast ett antal mänskliga rättigheter som inte har någon direkt betydelse för begreppet rättsstatsprincip som antagits i denna utredning (t.ex. tortyr, godtyckliga arresteringar eller fängslanden, kränkningar av åsikts- och yttrandefriheten samt kränkningar av religions- eller trosfriheten).

557 Se t.ex. Allan Rosas, *EU Restrictive Measures against Third States: Value Imperialism, Futile Gesture Politics or Extravaganza of Judicial Control? Il diritto dell'Unione Europea* 4/2016, s. 637

558 Rådets förordning (EU) 2017/2063 av den 13 november 2017 om restriktiva åtgärder med anledning av situationen i Venezuela, EUT L 295, 14.11.2017, s. 21.

559 Rådets förordning 2020/1998 (EU) 2020/1998 av den 7 december 2020 om restriktiva åtgärder mot allvarliga kränkningar och brott mot de mänskliga rättigheterna, EUT L 4101, 7.12.2020, s. 1.

I synnerhet kan lagligheten av sanktionsförordningar som grundar sig på artikel 215.2 i FEUF och som riktar sig mot fysiska eller juridiska personer alltid tas till EU:s allmänna domstol i form av en talan om upphävande. Lagligheten av GUSP-beslut om sådana sanktioner kan också bli underkastad domstolsprövning.<sup>560</sup> I ljuset av EU-domstolens rättspraxis kan även förhandsavgöranden och skadeståndstalan komma i fråga inte bara för förordningar som grundar sig på artikel 215 i FEUF utan också för vissa beslut som grundar sig på GUSP-bestämmelserna.<sup>561</sup> Domstolen har nyligen beslutat att även ett tredjeland som är föremål för sanktioner på vissa villkor kan få till domstolsprövning om deras laglighet.<sup>562</sup> Därmed kan man säga att även när det gäller restriktiva åtgärder strävar EU efter att själva garantera att åtgärderna kan bli föremål för en oberoende rättslig prövning i rättsstatsprincipens anda.

### 5.3 Rättsstaten och internationell rätt

Hur ska rättsstaten förstås i internationella relationer? De tyska, finska och svenska versionerna av rättsstatsbegreppet hänvisar till strukturer i statlig form (Rechtstaat, oikeusvaltio, rättstat). EU:s konstitutionella karaktär innebär att begreppet även passar för unionen som sådan.<sup>563</sup> Även om det engelska uttrycket rule of law inte på samma sätt är knutet till begreppet stat, kan man fråga sig om detta uttryck beskriver den internationella rättens eller ens de grundläggande bestämmelserna för mellanstatliga organisationers strukturer. Såsom anges i kapitel 2 i denna utredning omfattar begreppet rättsstat bland annat lagbundenhet och rättssäkerhet samt oberoende och opartiska domstolar och andra rättsliga tillsynsorgan som behövs för att upprätthålla dessa. Internationell rätt omfattar visserligen internationella domstolar och andra organ för tvistlösning, men helhetsbilden är splittrad och organens behörighet är ofta beroende av särskilt samtycke från parterna i tvisten. I vilket fall som helst stöter man i verkställandet av beslut som fattats av organ för tvistlösning ofta på svårigheter om den förlorande parten vägrar samarbeta. Anfallskriget

560 Se artikel 24.1 andra stycket i FEU och artikel 275.2 i FEUF.

561 Mål C-72/15, Rosneft, ECLI:EU:C:2017:236; mål C-134/19 P, Bank Refah Kargaran, ECLI:EU:C:2020:793.

562 Mål C-872/19 P, Venezuela mot rådet, ECLI:EU:C:2021:507.

563 Se närmare om EU:s konstitutionella karaktär i Rosas – Armati 2018.

i Ukraina som inleddes den 24 februari 2022 visar hur de rättsliga medlen, särskilt när det gäller krig och fred, hamnar i händerna på militära, ekonomiska och politiska faktorer.<sup>564</sup>

I syfte att stärka den internationella rättsordningen har man strävat efter att inkludera rättsstaten i den internationella rättsliga debatten. Rubriken på de resolutioner som FN:s generalförsamling redan tidigare har antagit sedan 2006 är rättsstaten på nationell och internationell nivå.<sup>565</sup> I resolutionerna betonas bland annat generalförsamlingens engagemang för rättsstatsprincipen och den internationella ordningen som bygger på internationell rätt. Även i EU-fördragen betonas vikten av att följa internationell rätt, även om rättsstaten och efterlevnaden av internationell rätt nämns separat på begreppsnivå i fördragstexten.<sup>566</sup>

I detta sammanhang är det värt att nämna EU-domstolens utlåtande 1/17 om EU:s avtal om ekonomi och handel (CETA) med Kanadas förenlighet med EU-fördragen. Yttrandet är viktigt för EU:s yttre förbindelser och rättsstatsprincipen, eftersom det har hävdats att ett tvistlösningsförfarande av domstolsliknande slag mellan investerare och stater måste vara förenligt med artikel 47 i EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna (rätten till effektiva rättsskyddsmedel och till en rättvis rättegång) och därmed en viktig del av rättsstatsprincipen.<sup>567</sup> Det bör dock noteras att yttrandet gäller ett domstolsliknande system som privata investerare bör ha tillgång till och inte kräver att alla tvistlösningsmekanismer som ingår i internationella avtal som EU ingått är förenliga med kraven i artikel 47 i stadgan.

Oavsett i vilken utsträckning rättsstatsprincipen anses ha direkt betydelse på internationell nivå är det uppenbart att begreppet har vissa kopplingar till efterlevnaden av internationell rätt. Inom fredsforskning har man visat att liberala demokratier, för vilka respekten för mänskliga rättigheter och rättsstatsprincipen är viktig, inte krigar mot varandra och är

---

564 I målet *Allegations of Genocide under the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide (Ukraine v. Russian Federation)* utfärdade Internationella domstolen den 16 mars 2022 ett beslut om en begäran om information om provisoriska åtgärder (*Order concerning request for the indication of provisional measures*), enligt vilket Ryssland omedelbart skulle avbryta sin militära operation på Ukrainas territorium. Beslutet fattades med 13 röster mot 2, med de ryska och kinesiska domarna som röstade emot. Ryssland, som vägrade att delta i behandlingen av ärendet, har inte följt ordern.

565 FN:s generalförsamlings första resolution 61/39, *The rule of law at the national and international level*, som antogs 2006. Den resolution som antogs 2021 är nummer 76/117. Se även bl.a. *Report of the Secretary-General, Strengthening and coordinating United Nations rule of law activities*, UN doc. A/74/139, 26 July 2021.

566 Se artikel 3.5, artikel 21.1 första stycket och artikel 21.2 b i FEU.

567 Yttrande 1/17 (CETA-avtalet mellan EU och Kanada), ECLI:EU:C:2019:341.



mer noggranna än andra stater när det gäller att följa gemensamt överenskomna regler.<sup>568</sup> EU:s medlemsstater har inte varit i krig med varandra, medan grannländer där efterlevnaden av rättsstatsprincipen är notoriskt dålig (t.ex. Serbien och Ryssland) inte bara har gjort sig skyldiga till anfallskrig utan också i stor utsträckning har misslyckats med att respektera internationell humanitär rätt och annan internationell rätt. Som situationen i Ukraina visar blir respekten för rättsstatsprincipen och de mänskliga rättigheterna särskilt utmanande i en situation där ett land är offer för ett brutalt anfallskrig. Man kan fråga sig vilken praktisk roll rättsstatsprincipen, som är målet för internationell rätt, spelar för att förhindra väpnade angrepp. Är det gamla ordspråket i krigstider blir lagen tyst (*inter arma silent leges*) sant när det gäller den internationella rättsstatsprincipen?<sup>569</sup>

Den svaga internationella rättsordningen innebär att EU och dess medlemsstater har begränsade möjligheter att stärka efterlevnaden av internationell rätt. Sanktionspolitiken (restriktiva och andra liknande åtgärder), som diskuteras i avsnitt 5.2.4 ovan, är ett sätt att stödja rättsstatsprincipen i internationella relationer. Brott mot internationell rätt har varit motivet för EU:s restriktiva åtgärder mot Syrien, till exempel. Rysslands väpnade attack mot Ukraina har lett till aldrig tidigare skådade sanktioner mot Ryssland när det gäller handel med varor, tillhandahållande av tjänster, rörlighet för kapital och personers förmögenheter samt rörelsefrihet.<sup>570</sup> Åtgärder mot straffrihet för internationella brott är en annan möjlighet. EU har länge gett stöd i synnerhet till Internationella brottmålsdomstolens verksamhet. Ett samarbets- och biståndsavtal mellan EU och domstolen ingicks 2006 och ett separat GUSP-beslut antogs också för att stödja domstolens verksamhet och dess grundfördrag.<sup>571</sup> I regeringens rapport om politiken för mänskliga rättigheter konstateras det bland annat att Finland arbetar för att minska straffriheten för de allvarligaste internationella brotten, såsom folkmord, brott mot mänskligheten, krigsförbrytelser och aggressionsbrott, som omfattas av Internationella brottmålsdomstolens jurisdiktion.<sup>572</sup>

568 Nils Petter Gleditsch, *The Liberal Moment Fifteen Years On*. *International Studies Quarterly* 52(4) 2008, s. 691–712.

569 Se till exempel Chin Leng Lim, *Inter arma silent leges? Black Hole Theories of the Laws of War*, s. 385–407 i verket Victor V. Ramraj (ed), *Emergencies and the Limits of Legality*. Cambridge University Press 2008. Se även Wohlwend 2021, s. 158–164.

570 Se t.ex. EU restrictive measures in response to the crisis in Ukraine: EU adopts fourth package of sanctions against Russia, 15 March 2022, [www.consilium.europa.eu/en/policies/sanctions/restrictive-measures-against-russia-over-ukraine/](http://www.consilium.europa.eu/en/policies/sanctions/restrictive-measures-against-russia-over-ukraine/), besökt 8.4.2022. Sanktionerna har redan överklagats till tribunalen, se mål T-125/22, RT France mot rådet, EGT C 148, 4.4.2022, s. 47.

571 Rådets beslut 2006/313/Gusp av den 10 april 2006 om ingående av avtalet mellan Internationella brottmålsdomstolen och Europeiska unionen om samarbete och bistånd, EUT L 115, 28.4.2006, s. 49 och rådets beslut 2011/168/Gusp av den 21 mars 2011 om Internationella brottmålsdomstolen och om upphävande av gemensam ståndpunkt 2003/444/Gusp, EUT L 76, 22.3.2011, s. 56.

572 SRR 10/2021 rd s. 29–30

## 5.4 Sammanfattning av observationerna

Sedan 1990-talet har EU investerat i en politik för mänskliga rättigheter, inklusive, när så är lämpligt, främjande av demokrati och rättsstatsprincipen. Mänskliga rättigheter, demokrati och rättsstatsprincipen nämns tillsammans i artikel 2 och 21 i EU-fördraget, varav den senare särskilt gäller unionens yttre förbindelser (inkl. GUSP). Vikten av respekt för internationell rätt nämns också i artiklarna 3.5 och 21 i FEU. Situationen varierar dock inom olika delar av de yttre förbindelserna. Bland de exempel som nämnts ovan är till exempel EU:s riktlinjer för dialog om mänskliga rättigheter som i mycket liten utsträckning tar hänsyn till rättsstatsprincipen. Detsamma gäller EU:s allmänna preferenssystem (GSP) med allmänna tullförmåner för utvecklingsländer och sanktionssystemet för att bekämpa allvarliga kränkningar av de mänskliga rättigheterna. Däremot har rättsstatsprincipen fått relativt hög prioritet i Cotonouavtalet och i många bilaterala associeringsavtal eller andra samarbetsavtal (t.ex. det ovannämnda avtalet med Moldavien).

Det är svårt att bedöma effekterna av de verktyg och metoder som finns tillgängliga på EU-nivå. Det kan uppskattas att den kombinerade effekten av övertalning och morot och piska kan ha en viss inverkan på tredjeländers och samhällenas beteende. Användningen av restriktiva åtgärder och andra sanktioner är relativt sällsynt. Å andra sidan kan hot om sanktioner ha betydelse i sig. EU:s åtgärder är främst inriktade på att främja respekten för de mänskliga rättigheterna, och mindre uppmärksamhet ägnas åt rättsstatsprincipen som ett separat begrepp. På det hela taget verkar det som om rättsstatsprincipen inte har fått samma uppmärksamhet i EU:s internationella förbindelser som i EU:s interna verksamhet. På längre sikt tycks dock rättsstatsprincipen och även kravet på att respektera internationell rätt under senare tid ha blivit mer framträdande i EU:s normer för yttre förbindelser än tidigare.

Hållbarheten för demokratin och respekten för de mänskliga rättigheterna är beroende av om en stat ens uppfyller minimikraven för en rättsstat. Globalt sett tycks rättsstaten och respekten för internationell rätt i praktiken snarare gå i en mer negativ än en mer positiv riktning.<sup>573</sup> EU och dess medlemsstater kan i viss mån bidra till att vända denna trend, men i slutändan beror utvecklingen också på faktorer som ligger utanför EU:s påverkansmöjligheter.

---

573 Se även SRR 10/2021 rd, s. 15–16.

## 6 Observationer om rättsstatsprincipen i Finland

### 6.1 En översikt över rättsstatsprincipen i Finland

#### 6.1.1 World Justice Projects index för rättsstatsprincipen

Den välkända forskningsbaserade översikten över rättsstatsprincipen i Finland bygger på en analys som World Justice Project (WJP) gjorde senast 2021. WJP är en tvärvetenskaplig organisation baserad i USA, som verkar för att främja rättsstatsprincipen i hela världen. De publicerar en årlig rapport om läget för rättsstatsprincipen (World Justice Project Rule of Law Index). I rapporten för 2021 analyseras 139 länder, däribland Finland, baserat på 138 000 enkäter bland medborgare och 4 200 samråd med experter. WPJ:s rättsstatliga index syftar till att undersöka två grundläggande aspekter av förhållandet mellan staten och dess medborgare. Å ena sidan kommer man att undersöka om lagen innebär begränsningar och hinder för utövandet av den verkställande makten, även inom den privata sektorn. Å andra sidan utvärderar man om staten begränsar det civila samhällets handlingsfrihet och hur den uppfyller sina skyldigheter gentemot samhällsmedlemmarna, så att mål av allmänt intresse uppfylls, människor skyddas från våld och alla har tillgång till oberoende domstolar.<sup>574</sup>

WPJ-indexets definition av rättsstatsprincipen bygger på följande huvudteman, som anses vara "universella principer för rättsstatsprincipen":

- a) ansvar för att lagen följs (*accountability*)
- b) rättvisa lagar (*just law*)
- c) öppenhet inom förvaltningen (*open government*)
- d) tillgänglig och opartisk rättsskipning (*accessible and impartial justice*).<sup>575</sup>

574 Se närmare i World Justice Project Rule of Law Index 2021, <https://worldjusticeproject.org/sites/default/files/documents/WJP-INDEX-21.pdf>, besökt den 29 mars 2022 (World Justice Project Rule of Law Index 2021), s. 13.

575 Se World Justice Project Rule of Law Index 2021, s. 14, där dessa principer kallas "The Four Universal Principles of the Rule of Law". Med hjälp av kriterierna i WPJ-indexet har Finland nyligen undersökt problemen med efterlevnaden av rättsstatsprincipen, särskilt i de östra EU-medlemsstaterna. Se Heino Nyssönen – Petteri Mäkitalo: Oikeusvaltio ja EU:n itäiset maat. Kosmopolis 51(2) 2021, s. 33–.

Förverkligandet av dessa principer granskas vidare genom åtta delfaktorer, däribland begränsningar av den verkställande maktens befogenheter (*constraints of government powers*), frihet från korruption (*absence of corruption*), öppen förvaltning (*open government*), grundläggande rättigheter (*fundamental rights*), laglydighet och säkerhet (*order and security*), regelefterlevnad och ett gott styre (*regulatory enforcement*) samt civilrätt och straffrätt (*civil justice, criminal justice*). Dessa åtta delfaktorer är vidare uppdelade i 44 underkomponenter, som används för att göra konkreta bedömningar av läget för rättsstatsprincipen i olika länder.<sup>576</sup>

Innan vi undersöker hur läget för rättsstatsprincipen i Finland har bedömts mot bakgrund av dessa kriterier kan det konstateras att när det gäller definitionen av begreppet rättsstatsprincipen försöker WJP-indexet kombinera både en minimalistisk-formell definition av rättsstatsprincipen (*“thin”*), som huvudsakligen betonar processregler, med ett modernt och bredare koncept av rättsstatsprincipen (*“thick”*), som omfattar materiella element som respekt för grundläggande och mänskliga rättigheter och idén om att lagstiftningen kan påverkas genom det civila samhället.<sup>577</sup> Det kan noteras att oberoende av den detaljerade viktningen av WPJ-indexet, så är denna studie, som bygger på universella principer, en tydlig och modern utgångspunkt om att rättssystem som inte erkänner internationellt universellt accepterade ”grundläggande mänskliga rättigheter” inte kan betraktas som verkliga rättsstater, utan snarare som styrda samhällen, (*“rule by law”*).<sup>578</sup>

WJP:s rättsstatsindex rankar länder globalt efter deras poäng när det gäller rättsstatsprincipen, och dessa undersökningsdata presenteras också per kategori, t.ex. per världsdel och nationernas tillgångar. Generellt sett visar WJP-indexet att de nordiska liberala demokratierna hör till de ledande samhällena i världen när det gäller rättsstatsprincipen. De fyra främsta länderna i jämförelsen i det globala indexet är de nordiska länderna: Finland kom på tredje plats i den totala bedömningen för 2021, strax efter Danmark och Norge, med Sverige på fjärde plats. Det är också värt att notera att Finland också har placerat sig bland de bästa länderna 2015–2020, samtidigt som landet förbättrade sitt eget resultat (2015 – 0,85; 2016–2020 – 0,87; 2021 – 0,88; skala 0–1). Den övergripande bilden av rättsstatsprincipen i Finland är därför mycket positiv, men det är motiverat att titta lite närmare på WJP:s resultat och om de kan användas för att göra en mer nyanserad bedömning av rättsstatsprincipen i Finland.

2021 gav analysen av rättsstatsprincipen Finland ett genomsnittligt resultat på 0,88 på en skala från 0 till 1 och följande resultat per delområde:

576 För mer information, se World Justice Project Rule of Law Index 2021, s. 14–15.

577 Se *ibid.*, s. 13–15.

578 *ibid.* s. 13.

- begränsningar av den verkställande kapaciteten 0,92
- frihet från korruption 0,89
- öppen förvaltning 0,87
- tillgodoseende av de grundläggande och mänskliga rättigheterna 0,90
- laglydighet och säkerhet 0,92
- regelefterlevnad och ett gott styre 0,87
- civilrätt 0,82
- straffrätt 0,84

Om man tittar på komponenterna i dessa delfaktorer kan man konstatera att det finska systemet får högst poäng, särskilt när det gäller kontrollen av den verkställande kapaciteten, laglydningen och säkerhetsläget. De lägsta resultaten fick man dock i kategorierna straffrättslig och civilrättslig rättsvård. De lägsta värdena gäller särskilt följande delfaktorer (i stigande ordning):

- effektivitet i straffrättsliga undersökningar (*criminal justice: effective investigations*) 0,60
- Civilrätt: inga oskäligen förseningar (*civil justice: no unreasonable delay*) 0,64
- civilrätt: tillgänglighet och överkomliga priser (*civil justice: accessibility and affordability*) 0,71
- korruption i lagstiftningsförandet (*absence of corruption: in the legislature*) 0,72
- civilrätt: opartisk och effektiv alternativ tvistlösning (*civil justice: impartial and effective ADRs*) 0,78
- straffrätt: snabba och effektiva rättegångar (*criminal justice: timely and effective adjudication*) 0,78

Generellt kan man konstatera att WJP:s rättsstatsindex inte identifierar några särskilt stora problem med rättsstatsprincipen i Finland. En närmare analys visar dock att rättsskipningen inom både civil- och straffrätten är mer problematisk än andra områden när det gäller rättsstatsprincipen. Det beror särskilt i tvistemål främst på hur dyra rättegångarna är och hur länge de pågår. Rapporten visar att den straffrättsliga processen hämmas av att polisutredningen är relativt resultatlös och att själva rättegången är långsam. Utanför den lagstiftande sfären är de viktigaste frågorna som dyker upp frågor som rör nivån av korruption i den lagstiftande församlingen. Det bör dock noteras att dessa kritiska observationer i ett globalt perspektiv fortfarande är ganska måttliga. Kostsamma och långsamma rättegångsprocesser är ett vanligt problem, och när det gäller nivån på civilprocessen var Finlands placering i WJP:s ranking 2021 i varje fall på ett sjätteplats (6/139) när det gäller straffprocessen på en andraplats (2/139), strax efter Norge.

## 6.1.2 Kommissionens rapport om rättsstatsprincipen

Under de senaste åren har läget för rättsstatsprincipen i Finland även granskats inom EU. Kärnan i kommissionens arbete är rättsstatsrapporten och dess landskapitel, som redan nämnts tidigare i rapporten, där man bedömer läget för rättsstatsprincipen i medlemsstaterna på grundval av olika undersökningar och diskussioner med offentliga förvaltningar och det civila samhället.<sup>579</sup> Metodologiskt har man i rapporten å ena sidan sammanställt befintliga uppgifter om medlemsstaterna för att undvika att rapportera flera gånger. Rapporten bygger därför bland annat på EU:s resultattavla för rättsväsendet, rapporter från Europarådet (t.ex. Venedigkommissionen, GRECO) och material som utarbetats inom ramen för FN:s och OSSEs verksamhet. Å andra sidan bygger rapporten också på intervjuer med intressegrupper och landbesök.<sup>580</sup>

Rapporten om rättsstatsprincipen består av en övergripande bedömning av läget för rättsstatsprincipen på EU-nivå och 27 landspecifika kapitel. Rapporten fokuserar på fyra huvudteman: hur rättsväsendet fungerar, bekämpning av korruption, mediepluralism och frihet samt andra institutionella frågor som rör övervakningen av och balansen mellan de olika delarna av det statliga systemet. Dessa teman har också tagits upp i landkapitlet om Finland, och ovan nämnda teman diskuteras kortfattat nedan.<sup>581</sup>

### 6.1.2.1 Hur rättsväsendet fungerar

Kommissionen framhäver att det finska rättsväsendets oberoende åtnjuter ett mycket stort förtroende bland medborgare och företag.<sup>582</sup> I rapporten framhålls särskilt inrättandet av ett oberoende rättsväsende med ansvar för förvaltningen av domstolarna och reformen av åklagarväsendet som positiva reformer. Domstolsverket inledde sin verksamhet i början av 2020 och har sedan dess fungerat som centralförvaltning för alla domstolar och har organiserat utbildning för domare (inklusive assessorutbildning). Reformen av åklagarväsendet, som ledde till att Riksåklagarens kontor och 11 regionala åklagarämbeten slogs samman till Riksåklagarämbetet 2019, har lett till utvecklingen av en enhetlig nationell praxis inom åklagarämbetet, en jämnare fördelning av resurser över landet och ökad effektivitet.<sup>583</sup>

579 Rapporten om rättsstatsprincipen 2021: Läget för rättsstatsprincipen i EU.

580 European Rule of Law mechanism: Methodology for the preparation of the Annual Rule of Law Report, [https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/rolm\\_methodology\\_final.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/rolm_methodology_final.pdf), besökt 29.3.2022.

581 Se Kommissionens rapport om rättsstatsprincipen 2021, kapitel: "Läget för rättsstatsprincipen i Finland", SWD(2021) 711 final, 20.7.2021 (Rapporten om rättsstatsprincipen 2021: Finlands landskapitel)

582 Se *ibid.*, s. 3.

583 *Ibid.*, s. 4.

I kommissionens rapport nämns projekt för att utveckla digitaliseringen av rättsväsendet.<sup>584</sup> Rättsväsendet anses i sig utföra sina uppgifter effektivt, även om dess resultat endast bedöms som genomsnittligt enligt europeisk standard, trots reformer, främst på grund av den relativt långa tid som går åt för att avgöra civilrättsliga och förvaltningsrättsliga mål. Även andelen avgjorda civilrättsliga och förvaltningsrättsliga mål har sjunkit något under de senaste åren. Enligt kommissionens uppgifter beror eftersläpningen delvis på de problem som orsakats av Covid-19-pandemin. Kostnaderna för rättegångar anges som ett problem i kommissionens undersökningar, särskilt för personer med genomsnittliga inkomster som utesluts från offentlig rättshjälp på grund av sin inkomst.<sup>585</sup>

Det framförs ingen kritik mot organiseringen av domstolsväsendet eller förfarandet för utnämning av domare i Finlands landskapitel. Det faktum att presidenten utnämner riksklagaren på förslag av justitieministeriet eller att republikens president utnämner domare till sina poster innebär enligt rättspraxisen inte i sig att det rör sig om en politisk tjänst-utnämning eller ett hot mot åklagarsväsendets och rättsväsendets oberoende.<sup>586</sup> När det gäller utnämning förfarandet för domare nämns i rapporten att en oberoende domarförslagsnämnd utarbetar förslag till tjänstutnämningar av domare till statsrådet. Det faktum att högsta förvaltningsdomstolen och högsta domstolen själva utarbetar förslag till tjänst-utnämningar av sina domare lyfts helt enkelt fram utan vidare diskussion.<sup>587</sup>

### 6.1.2.2 Bekämpning av korruption

Enligt kommissionen kan Finland betraktas som ett land med en tämligen lite korruption. I rapporten nämns som en positiv utveckling antagandet av den nationella strategin för bekämpning av korruption i maj 2021, som syftar till att stärka bekämpningen av korruption, främja identifiering och förebyggande av korruption och förbättra samarbetet mellan myndigheter i kampen mot korruption.<sup>588</sup> Reformen av åklagarmyndigheten kommer att göra det möjligt för åklagarna att i högre grad specialisera sig i framtiden. Vissa åklagare har specialiserat sig på korruptionsbrott och alla regionala åklagare har befogenhet att väcka åtal i mindre allvarliga korruptionsfall. Antalet korruptionsfall som leder till åtal har varit stabilt under flera år. I rapporten konstateras det dock att domstolarna under de senaste åren har misslyckats med att utreda "en mycket stor andel" av korruptionsfallen, men det problematiseras inte ytterligare.<sup>589</sup> Enligt kommissionen har åtgärder vidtagits för att åtgärda bristerna när det gäller att förebygga och väcka åtal i fall av utländsk bestickning.<sup>590</sup>

584 Ibid., s. 5.

585 Ibid., s. 5–6.

586 Se t.ex. mål C-658/18, UX, ECLI:EU:C:2020:572, punkt 52 och 57.

587 Rapporten om rättsstatsprincipen 2021: Finlands landskapitel, s. 3.

588 Rapporten om rättsstatsprincipen 2021: Finlands landskapitel, s. 7.

589 Ibid.

590 Ibid., s. 8.

I det finska landskapitlet nämns särskilt ministerns straffrättsliga ansvar, som genomförs genom grundlagsprocessen under medverkan av grundlagsutskottet. Riksdagen beslutar om att väcka av åtal med utgångspunkt i grundlagsutskottets utlåtande. Man kan tolka det som att kommissionen ger viss kritik mot systemet med ministeransvar genom att konstatera att "Europarådets grupp av stater mot korruption (Greco) har uttryckt oro över de begränsade utrednings- och åtalsbefogenheter som detta förfarande medger, eftersom det kan orsaka problem i samband med högprofilerade korruptionsärenden."<sup>591</sup> Denna debatt om ministeransvar och överskridande av tröskeln för åtal har diskuterats ganska utförligt i den inhemska debatten i utrikesminister Haavistos fall med de finska kvinnorna och barnen i Al-Hol-flyktinglägret, vilket också tas upp i nästa avsnitt av rapporten, avsnitt 6.2.

Kommissionen konstaterar att lobbying ännu inte är reglerat i Finland. I rapporten påpekas dock att lagstiftning om ett öppenhetsregister för registrering av lobbyister håller på att utarbetas. Dessutom bereds lagstiftning eller annan översyn av lagstiftningen när det gäller det så kallade "svängdörrsfenomenet" för ministrar och tjänstemän, parti- och valfinansiering, redogörelser för tjänstemäns bindningar och skyddet av dem som avslöjar oegentligheter.<sup>592</sup>

### 6.1.2.3 Mediefrihet och mediepluralism

När det gäller mediebranschen uppmärksammas i Finlands landskapitel den utmanande ekonomiska situationen för reglerings- och tillsynsmyndigheten, det vill säga Transport- och kommunikationsverket (Traficom), vilket har bland annat har uppenbarat sig i form av betydande uppsägningar. Tillsynsmyndigheten anses i sig vara oberoende i sin verksamhet och iaktta principerna för god förvaltning. Lagstiftningen har under den senaste tiden förbättrat transparensen i medieägandet, vilket delvis har att göra med implementeringen av direktivet om audiovisuella medietjänster (EU) 2018/1808.<sup>593</sup> En något kritisk iakttagelse som kommissionen har lyft fram om rapporten från 2021 från övervakningsverket för mediepluralism (Media Pluralism Monitor) är att nyhetsmedierna i Finland är "mycket koncentrerade".<sup>594</sup>

I rapporten konstateras det att man har för avsikt att uppdatera lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet (621/1999) så att dess tillämpningsområde utvidgas till att

591 Ibid. s. 8 (fotnot utelämnad från citatet).

592 Ibid., s. 9–10.

593 Se närmare i kommissionens rapport om rättsstatsprincipen 2020, Bryssel den 30 september 2020, SWD (2020) 325 final, s. 9 och direktiv 2018/1808 om audiovisuella medietjänster.

594 Se även Rapporten om rättsstatsprincipen 2021: Finlands landskapitel, s. 11.



omfatta juridiska personer som ägs eller kontrolleras av den offentliga sektorn. Kommissionen påpekar att övervakningen av tillämpningen av offentlighetslagen håller på att intensifieras i Finland. I rapporten uppmärksammas det faktum att vissa aktörer inom mediebranschen har uppmärksammat kommissionen på att vissa myndigheter, t.ex. polisen, har tenderat att tolka offentlighetslagen på ett restriktivt sätt.<sup>595</sup> I rapporten nämns också att lagstiftning håller på att utarbetas för att hantera trakasserier på nätet, särskilt mot journalister.<sup>596</sup>

#### 6.1.2.4 Andra institutionella frågor som rör inbördes kontroll av delar av styrelseskicket

I rapporten konstateras det att Finland inte har någon författningsdomstol, utan ett system för övervakning på förhand av grundlagsenligheten som utförs av riksdagens grundlagsutskott och justitiekanslern i statsrådet. Dessutom lyfts det fram att alla domstolar i konkreta fall kan bedöma lagars grundlagsenlighet i efterhand i enlighet med förutsättningarna 106 § i grundlagen. Övervakning av bestämmelser diskuteras inte vidare. När det gäller utvecklingsprojekten inom laglighetskontroll framhåller kommissionen reformen av lagstiftningen om arbetsfördelningen mellan justitiekanslern och riksdagens justitieombudsman. I detta avseende konstateras det i rapporten främst att justitiekanslern och riksdagens justitieombudsman aktivt har främjat ett projekt som är tänkt att effektivisera laglighetskontrollen.<sup>597</sup>

När det gäller lagstiftning nämns i rapporten handlingsplanen för bättre lagstiftning som antogs 2020 och som syftar till att förbättra lagstiftningens kvalitet, utformning och transparens. När det gäller de befogenheter och andra åtgärder som infördes enligt beredskapslagen i samband med covid-19-pandemin påpekar kommissionen att justitiekanslern har konstaterat att rättsstatsprincipen i allmänhet har respekterats väl, även om det ordinarie lagstiftningsförfarandet i vissa fall har använts i alltför stor utsträckning och motiveringarna för åtgärder baserade på beredskapslagen ibland har ansetts vara otillräckliga.<sup>598</sup> Nivån på det civila samhällets deltagande i lagberedningen anses vara god.<sup>599</sup>

595 *ibid.* s. 11-12.

596 *ibid.* s. 12.

597 *ibid.* s. 14.

598 Rapporten om rättsstatsprincipen 2021: Finlands landskapitel, s. 14.

599 *ibid.* s. 14-15.

### 6.1.3 Observationer om WJP:s och kommissionens bedömningar av rättsstatsprincipen i Finland

Tillsammans ger WJP:s index för rättsstatsprincipen och kommissionens rapport om rättsstatsprincipen riktlinjer för att bedöma rättsstatsprincipens tillstånd i Finland. Båda undersökningarna kan anses vara tillförlitliga när det gäller material och metodik. De uppgifter som används i WJP-indexet kan vara mer individorienterade, medan kommissionens rapport till stor del bygger på institutionella undersökningar och även på uppgifter från medlemsstaterna själva. WJP:s index har en global synvinkel, medan kommissionens rapport fokuserar på läget för rättsstatsprincipen i EU. Trots att de har olika tonvikt visar båda på vissa beröringspunkter när det gäller läget för rättsstatsprincipen i Finland. I slutsatserna betonas särskilt frågor som rör tillgång till rättsskydd.

Det bör dock inledningsvis noteras att både WJP:s index och kommissionens rapport anser att läget för rättsstatsprincipen i Finland i allmänhet är mycket god. På basis av de indikatorer som används i båda rapporterna framstår Finland som ett relativt välfungerande samhälle med tanke på rättsstatsprincipen i internationella jämförelser. Man bör dock komma ihåg, vilket har sagts tidigare i denna utredning, att rättsstaten aldrig är färdig och att den i princip alltid kan utvecklas ytterligare. Det skulle vara olämpligt att tro att det räcker med att bara klara sig bra i internationella jämförelser för att bevisa att rättsstatsprincipen följs tillräckligt i samhället. Rättsstatsprincipen bör inte reduceras till en framgång på en rankinglista, utan bör ses i termer av förverkligande av individens rättigheter och skydd av samhället. Ur detta perspektiv är det värt att särskilt uppmärksamma de kritiska observationerna i de undersökningar av rättsstatsprincipen som presenterats ovan.

I Finland lyfter både WJP:s och kommissionens rapporter särskilt fram frågor som rör tillgången till rättsskydd. Kostnaderna för och längden på rättstvister i civilmål och effektiviteten i utredningar och förfaranden i brottmål framstår som relativt sett svagare aspekter med tanke på rättsstatsprincipens funktion. Att dessa punkter återspeglas i båda rapporterna beror naturligtvis delvis på att båda rapporterna tar ställning till utvärderingen av domstolarnas kärnverksamhet. I alla fall är observationerna likartade. Förutom kostnaderna för och längden på rättegångarna finns det ingen annan fråga som framträder lika tydligt i båda rapporterna, såvida inte intressekonflikter i samband med lagstiftningsprocesser, som nämns i båda rapporterna, räknas som en sådan fråga. Det betyder naturligtvis inte i sig att de andra enskilda föremålen för kritik som nämns i utredningarna inte bör tas på allvar. Som nämnts ovan skiljer sig metodiken och tyngdpunkten i utredningarna delvis åt, vilket också kan vara orsaken till att slutsatserna delvis har olika tyngdpunkt.

Det bör också noteras att kommissionens rapport om rättsstatsprincipen måste förstås i ett större sammanhang. Bakgrunden till att rapporten upprättades är det försämrade läget för rättsstatsprincipen i vissa medlemsstater, såsom Ungern och Polen. Rapporten

återspeglar den diplomatiska utgångspunkten att alla medlemsstater har vissa problem med rättsstatsprincipen. När man diskuterar rättsstatsprincipen på EU-nivå bör man dock komma ihåg att olika medlemsstater har mycket olika typer av problem, och vissa enskilda förbättringsområden som Finland har tilldelats inte i onödan bör likställas med till exempel de mycket allvarliga problemen med rättsväsendets oberoende i Polen. Den utveckling i Finland som beskrivs i rapporten om läget för rättsstatsprincipen bör tas på allvar, men i debatten på EU-nivå bör den också vid behov kunna ställas i proportion till minimikraven i EU-rätten. Enligt undersökningarna är läget för rättsstatsprincipen i Finland generellt bra. Internationella utredningar ger dock inte nödvändigtvis hela sanningen om det finländska systemets särdrag. Några av de EU-relaterade problempunkterna kommer därför att utvärderas närmare i nästa avsnitt.

## 6.2 Observationer av problempunkter rörande rättsstatsprincipen i Finland

### 6.2.1 Grundlagsutskottets roll och konsekvensen i den kontroll av lagar som görs i efterhand

Under Finlands EU-ordförandeskap i juli 2019 kritiserade Ungerns premiärminister Viktor Orbán rättsstatsprincipen i Finland och ifrågasatte den roll som Finlands riksdags grundlagsutskott, som består av politiker, har som rättstolkningsorgan och undrade varför Finland inte har en författningsdomstol.<sup>600</sup> Orbáns kommentar kan naturligtvis ses som ett försök att för sina egna syften avleda debatten från de problem med rättsstatsprincipen som redan då förknippades med Ungern. Grundlagsutskottets roll, olika former av granskning av lagstiftningen och till och med inrättandet av en separat författningsdomstol är dock klassiska frågor inom den finländska statsförfattningsrätten. De är också starkt kopplade till grunderna i rättsstatsprincipen. Är övervakningen av grundlagsenligheten, som på förhand bygger på grundlagsutskottet och i efterhand på domstolarna, rätt organiserad i Finland med tanke på rättsstatsprincipen? Den fråga som ställts bör behandlas i två steg: för det första utifrån grundlagsutskottets roll och för det andra utifrån domstolarnas funktion. Rollen för laglighetsövervakarna, det vill säga justitiekanslern i statsrådet och riksdagens justitieombudsman, tas inte upp i denna begränsade framställning. I påpekandena har man särskilt fokus på aspekter som är relevanta för EU-rätten och det europeiska begreppet rättsstatsprincipen.

<sup>600</sup> Se t.ex. Kaisla Kuuskoski, Unkarin pääministeri Viktor Orbán kritisoi Suomea – ”Tarvitsemme kärsivällisyyttä, ettemme naura”, Iltä-Sanomat 27.7.2019, <https://www.is.fi/ulkomaat/art-2000006186730.html>, besökt 18.3.2022.

### 6.2.1.1 Grundlagsutskottets roll: en oberoende tolkare av lagen?

För det första bör det för tydlighetens skull noteras att det inte finns någon författningsdomstol i Finland som har behörighet att kontrollera om de lagar som riksdagen har antagit är förenliga med grundlagen i allmänhet och vid behov upphäva lagar som strider mot grundlagen. Traditionellt sett har inrättandet av en författningsdomstol inte varit särskilt understött i den inhemska juridiska litteraturen.<sup>601</sup> Denna medvetna grundläggande lösning när det gäller grundlagen är inte problematisk i sig. Det finns olika sätt att övervaka att grundlagen respekteras i enlighet med rättsstatsprincipen.<sup>602</sup> Som bekant delas övervakningen av författningarnas grundlagsenlighet i Finland mellan riksdagens grundlagsutskotts förhandsövervakning av lagförslag, som är allmän till sin natur (*in abstracto*), och domstolarnas möjlighet att i enskilda rättegångar under vissa förutsättningar låta bli att tillämpa en bestämmelse som strider mot grundlagen (*in concreto*). Även om grundlagsutskottets roll i det övergripande systemet för granskning av lagstiftningen är väl etablerad, är dess roll som uttolkare av lagen ibland föremål för debatt, särskilt när det gäller dess oberoende.

Enligt 74 § i grundlagen ger grundlagsutskottet sitt utlåtande om lagförslagets grundlagsenlighet innan de godkänns. Generellt sett anses grundlagsutskottets förhandsövervakning vara en mycket värdefull del av övervakningen av lagstiftningen. Det bör dock noteras att grundlagsutskottet inte uttalar sig om alla lagförslag, utan att utskottet främst behandlar lagförslag från andra riksdagsutskott främst när det vid den förberedande behandlingen av dem uppstår oklarheter om huruvida de är förenliga med grundlagen.<sup>603</sup> Därför tar man i förhandsövervakningen inte nödvändigtvis upp alla frågor som rör grundlagsenligheten i lagstiftningen i sin helhet. Grundlagsutskottet består av riksdagsledamöter som inte behöver ha någon särskild utbildning, till exempel i juridik, för att tolka grundlagen. Utskottet bistås visserligen av riksdagens tjänstemän och utskottet rådfrågar som vanligt sakkunniga, i synnerhet de tjänstemän som ansvarar för beredningen och universitetslektorer.<sup>604</sup> I allmänhet har man ansett att ledamöterna i grundlagsutskottet, till skillnad från i andra riksdagsutskott, i sitt uppdrag strävar efter att stå över

601 Läs mer om debatten i Liisa Nieminen, *Tarvittaisiinko Suomessakin valtiosääntötuomioistuim?* *Lakimies* 1/2007, s. 3–24.

602 För en jämförelse mellan grundlagsutskottet och författningsdomstolar, se Veli-Pekka Hautamäki, *Perustuslakivaliokunta valtiosääntötuomioistuinnäkökulumasta*. *Lakimies* 4/2006 s. 586–607 (Hautamäki 2006).

603 Se Finlands grundlag 74 § och riksdagens arbetsordning 40/2000 38 § 2 mom.

604 Om riksdagens tjänstemäns betydelse, se Maija Dahlberg, *Perustuslakivaliokunnan valiokuntaneuvoston rooli perustuslainmukaisuuden valvontajärjestelmässä – valiokunnan työrukkanen vai merkittävä vallankäyttäjä?* *Lakimies* 5/2021, s. 745–784. Om betydelsen av externa sakkunniga, se t.ex. Matti Wiberg, *Perustuslakivaliokunta asiantuntija-areenana*. *Lakimies* 6/2003, s. 967–991.

partipolitiken och företa skönsmässig bedömning. Även om grundlagsutskottet inte när det gäller garantier för oberoende kan jämföras med en domstol, strävar det efter objektivitet för att bevara sin auktoritet som grundlagsuttolkare.<sup>605</sup>

Frågan om grundlagsutskottets oberoende som lagtolkare kan anses vara viktig med tanke på rättsstatsprincipen. Kan ett organ som består av riksdagsledamöter ge utlåtanden som grundar sig på rättslig prövning om grundlagens innehåll på ett sätt som är oberoende av partipolitiska motiv? Det är uppenbart att det inte formellt är fråga om en domstol, utan om ett organ med lagstiftningsbehörighet, och att dess förhandskontroll av grundlagsenligheten inte heller funktionellt kan jämföras med domstolarnas jurisdiktion vid rättsskipningsverksamhet.<sup>606</sup> I den mån tolkningen av grundlagen till vissa delar oundvikligen kan anses vara värdebaserad, är det dock möjligt att försvara ståndpunkten att behandlingen av lagförslag som en del av den politiska lagstiftningsprocessen inte kräver oberoende i samma utsträckning som tolkningen av rättsnormer i domares rättsskipningsuppgifter när de avgör rättegångar mellan parter. Det bör dock observeras att grundlagsutskottets avgöranden har stor betydelse för rättsskipningen.

Ett perspektiv på utskottets oberoende är analysen av grundlagsutskottets omröstningsavgöranden i utlåtanden och betänkanden 2017–2021. Under denna period gav grundlagsutskottet 222 utlåtanden och 58 betänkanden, dvs. sammanlagt 280 dokument. Av dessa var 270 konsensuslösningar. Under granskningsperioden gavs 6 invändningar mot

---

605 Se bl.a. Kaarlo Tuori, *Perustuslakivalvonta ja oikeuden kehittäminen – ylin lainkäyttö valtiovallan kolmijaon rajoilla*. Lakimies 1/2018, s. 103–111, i synnerhet s. 107–108.

606 Se till exempel Hautamäki 2006, s. 606. Tomi Tuominen, *Eduskunnan perustuslakivaliokunta Euroopan komission lainsäädäntöehdotuksen oikeusperustan arvioitsijana*. Oikeus 50(3) 2021, s. 277–296, s. 277–296, 293 (Tuominen 2021). Pohjankoski 2021a, s. 83.

betänkandet och 4 avvikande meningar mot utlåtanden.<sup>607</sup> Utifrån detta begränsade material kan man för det första konstatera att grundlagsutskottet relativt ofta drar upp sina riktlinjer enhälligt, vilket också motsvarar den allmänna uppfattningen om utskottets verksamhet. För det andra kan man inte på något sätt utifrån det genomgångna materialet dra slutsatsen att grundlagsutskottets medlemmar i första hand fattar beslut utifrån partipolitiska utgångspunkter. Av utredningen framgår dock att de ärenden där man överhuvudtaget lämnade en avvikande åsikt i sig gällde i viss mån politiskt laddade ämnesområden, såsom EU:s användning av medel, åtal mot riksdagsledamöter, Ålands självstyre, fiske samt utkomstskydd för arbetslösa. Ibland röstade företrädare för en viss politisk grupp också mot ett utlåtande eller ett betänkande. Naturligtvis kan man inte alltid anta att utskottet är enigt och det är naturligt att medlemmarnas utgångspunkter, som sammanfaller med deras politiska ståndpunkt, i viss mån kan återspeglas i behandlingen av grundlagsfrågor i politiskt laddade ämnen.

Även om denna snäva översikt inte möjliggör enkla slutsatser om enskilda riksdagsledamöters motiv som bakgrund till röstningsavgörandena, kan man fundera på hur grundlagsutskottets röstningsavgörande ser ut utåt. Invändningar eller avvikande åsikter innebär i sig inte att grundlagsutskottets arbete i dessa fall inte skulle ha gett uttryck för rättslig prövning och blivit till politik. Om flera representanter för samma parti har lämnat in

---

607 Dessa lösningar är GrUB 10/2021 rd (hålla en folkomröstning om EU:s återhämtningspaket, avvikande mening: Immonen, Mäkynen, Mäkelä (saf)), GrUU 14/2021 rd (Regeringens proposition till riksdagen om godkännande av rådets beslut (EU, Euratom) 2020/2053 om systemet för Europeiska unionens egna medel (avvikande mening: Rinne, Gustafsson, Guzenina, Koskinen (sd), Forsgrén, Alanko-Kahiluoto (gröna), Kontula (vä), Löfström (sfp)); GrUB 26/2020 rd (påminnelse enligt 115 § i grundlagen om utredning av om utrikesminister Pekka Haavistos ämbetsåtgärd är laglig; avvikande mening: Forsgren, Holopainen (gröna) – Alanko-Kahiluoto (gröna) röstade med majoriteten); GrUB 25/2020 rd (Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av den avräkningsgrund som avses i självstyrelselagen för Åland, Avvikande mening: Immonen och Mäkynen (saf) – Puisto (saf) inte med vid behandlingen); GrUB 21/2020 rd (Riksåklagarens begäran om tillstånd att åtala en riksdagsledamot, avvikande mening: Rydman, Vestman (saml), Immonen, Puisto, Mäkynen (saf) – med majoriteten: Häkkänen (saml); GrUU 8/2020 rd (Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagar om temporär ändring av lagen om utkomstskydd för arbetslösa, lagen om finansiering av arbetslöshetsförmåner och lagen om arbetslöshetskassor; Avvikande mening: Kontula (vä); GrUB 5/2019 rd (Vilande förslag till lag om ändring av självstyrelselagen för Åland (RP 320/2018 rd), Avvikande mening: Immonen och Mäkynen (saf)); GrUB 12/2018 rd (Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av självstyrelselagen för Åland; avvikande mening: Leena Meri (saf)); GrUU 48/2017 rd (Regeringens proposition till riksdagen med förslag till alkohollag och vissa lagar som har samband med den, avvikande mening: Zyskowicz, Mäkelä (saml) – Rydman (saml) deltog delvis i behandlingen, anslöt sig inte till den avvikande meningen); GrUU 5/2017 rd (Regeringens proposition till riksdagen med förslag till godkännande av avtalet mellan Finland och Norge om fisket i Tana älvs vattendrag och till lagar om sättande i kraft och tillämpning av de bestämmelser i avtalet som hör till området för lagstiftningen och ändring av lagen om fiske, avvikande mening: Henriksson (sfp), Löfström (sfp) röstade med majoriteten).

en avvikande mening i ett politiskt laddat ärende, kan frågan ändå väckas hos en extern granskare om det i bakgrunden eventuellt har funnits mer än enbart rättslig prövning. I sin rättspraxis har Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna varit minst sagt skeptisk till om en nationell parlamentarisk kommitté kan vara objektivt oberoende. Domen *Mugemangango mot Belgien* gällde ett överklagande av rösträkningen i ett val och huruvida kravet på fria val enligt artikel 3 i det första tilläggsprotokollet till människorättskonventionen är uppfyllt om valresultatet och överklaganden av det granskas av ett organ som lyder under parlamentet. Människorättsdomstolen uppmärksammade särskilt de villkor under vilka ett organ bestående av riksdagsledamöter kan göra en oberoende bedömning av fakta och rättsliga frågor.<sup>608</sup> I ärendet konstaterades det att det var anmärkningsvärt att riksdagsledamöterna inte definitionsmässigt kan vara "politiskt neutrala".<sup>609</sup>

Det intryck som förmedlas utåt om grundlagsutskottets bristande oberoende kan framhåvas särskilt i samband med uppgifter utanför dess roll som övervakare av lagstiftningen, såsom vid behandlingen av så kallade åtal mot minister. Ministrarna har en högre åtalströskel i enlighet med 116 § i grundlagen, vilket bland annat förutsätter att ministern på ett väsentligt sätt har brutit mot sina skyldigheter.<sup>610</sup> I det så kallade Al-Hol-målet mot utrikesminister Pekka Haavisto (gröna) ansåg en klar majoritet av grundlagsutskottet att den nödvändiga åtalströskeln inte hade överskridits, även om ministrarnas agerande ansågs "strida mot förvaltningslagen och lagen om utrikesförvaltningen och därför som klandervärt".<sup>611</sup> En del av ledamöterna i utskottet som representerar samma parti som ministern hävdade dock att ministern inte alls hade brutit mot lagen genom sitt agerande. När det dessutom kom ut ett påstående om att en medlem av grundlagsutskottet som representerade ministrarnas parti skulle ha försökt påverka valresultatet för regeringspartiernas representanter, ansågs utskottets trovärdighet som lagtolkare ha skadats enligt flera inlägg i offentligheten.<sup>612</sup>

608 EIT *Mugemangango mot Belgien*, dom av den 10 juli 2020, nr 310/15, punkt 98, där det står: "*members of parliament cannot be 'politically neutral' by definition*".

609 Se *ibid.*, punkt 97–98.

610 För mer information om ministeransvaret, se t.ex. Husa – Jyränki 2021, s. 289–290 och 410–411.

611 GrUB 26/2020 rd.

612 Se bl.a. Elina Kervinen, Haavisto vältti pahimman, mutta perustuslakivaliokunnan linjaus jättää hänen maineeseensa tahran, Helsingin sanomat 9.12.2020, <https://www.hs.fi/politiikka/art-2000007672381.html> (besökt 15.3.2022), samt Ari Hakahuhta – Matti Koivisto – Mikko Haapanen, Ylen tiedot: Perustuslakivaliokunnan mukaan Pekka Haavisto on toiminut lainvastaisesti, mutta syytekynnys ei ylity – vihreät jättää vastalauseen, Yle uutiset 9.12.2020, <https://yle.fi/uutiset/3-11688464> (besökt 15.3.2022).

Efter fallet med minister Haavisto har behandlingen av åtal mot ministrar i grundlagsutskottet kritiserats ur perspektivet rättsstatsprincipen, särskilt av den tidigare riksåklagaren Matti Kuusimäki. Enligt honom är arrangemanget, som går tillbaka till 1920-talet, inte förenligt med "de rättsstatsprinciper som Finland särskilt som medlem av Europeiska unionen och Europarådet har betonat".<sup>613</sup> I kritiken hänvisas det särskilt till Europarådets grupp av stater mot korruption (GRECO) landsrapporter 15.1.2001 och 27.3.2018, där man å ena sidan fäster kritisk uppmärksamhet vid den förhöjda åtalströskeln för ministeråtal och å andra sidan att åtalsprövningen utförs av ett politiskt organ i stället för av rättsmyndigheterna. Kuusimäki anser att kritiken från gruppen mot korruption, GRECO, är betydelsefull, eftersom tre av de fyra fall av tjänstebrott som tagits upp i riksretten har gällt korruption. Samtidigt påpekar han att GRECO:s kritik inte har kommenterats särskilt i Finland, än mindre behovet av åtgärder.<sup>614</sup> Det kan anses befogat att kritiskt granska nödvändigheten av att behandla åtal av ministrar i riksdagen i stället för åklagarväsendet.

En egen problematik med anknytning till rättsstaten handlar ur EU-rättens synvinkel om i vilken grad grundlagsutskottet, som med stöd av sitt mandat enligt 74 § i grundlagen, uttalar sig om "grundlagsenligheten och förhållandet till internationella människorättskonventioner" i de ärenden det behandlar, kan uttala sig om EU-rättens förenlighet med grundlagen. Utskottet har konstaterat att bedömningen av den rättsliga grunden för EU-lagstiftningen i sig hör till EU-domstolens uppgifter, men ändå ansett att "bedömningen av den rättsliga grunden i viss mån också är en förutsättning för att förslaget ska kunna bedömas ur grundlagsperspektiv", i synnerhet om det inte finns en tydlig och godtagbar rättslig grund för lagförslaget i fråga om EU-fördragen.<sup>615</sup> Utskottets ståndpunkt måste förstås utifrån utskottets egna utgångspunkter, men samtidigt bör man fästa uppmärksamhet vid de rådande metoderna för lagövervakning i EU-rätten, i synnerhet i efterhand. I detta sammanhang kan man hänvisa till grundlagsutskottets utlåtande om EU:s så kallade stimulanspaket och debatten om dess befogenheter.<sup>616</sup> Eftersom EU-domstolen i grundfördragen har getts i uppdrag att utöva EU-rättslig

613 Se Matti Kuusimäki, *Syyteharkinnan ei tule kuulua eduskunnalle. Maanpuolustus 138/2021, joulukuu 2021, s. 35–37* (Kuusimäki 2021).

614 Se Kuusimäki 2021, s. 36.

615 Se bl.a. GrUU 61/2016 rd, GrUU 12/2018, GrUU 23/2018 rd.

616 Se Raitio 2021, Tuominen 2021 och Päivi Leino-Sandberg, *Unionin oikeuden harmailla alueilla – pohdintaa fiskaalisen integraation oikeudellisista rajoista*. *Lakimies 7–8/2021, s. 1187–1217*. Se även Allan Rosas – Juha Raitio – Pekka Pohjankoski, *EU-sääntöjen noudattamista valvotaan tuomioistuimissa*, *HS Vieraskynä 15.9.2021*, <https://www.hs.fi/paivanlehti/15092021/art-2000008245455.html>, besökt 18.3.2022. För en jämförande bild av grundlagsutskottet, se Frederik Behre, *A European Ministry of Finance? Charting and Testing the National Constitutional Limits to EU Fiscal Integration*. Meijers Instituut 2021, s. 47–98.



författningsövervakning,<sup>617</sup> bör utskottet i princip vara lämpligt återhållsamt i sina EU-rättsliga tolkningar. Domstolarna kan alltid vid behov underkasta giltigheten av unionens lagstiftningsåtgärder domstolsprövning i EU-domstolen genom ett förhandsavgörandeförfarande enligt artikel 267 i FEUF, vilket möjliggör en enhetlig tolkning av EU-rätten.

### 6.2.1.2 Konsekvens i ingripandet i lagar som görs i efterhand: uppenbarhetskravet enligt 106 § i grundlagen

Vid sidan av grundlagsutskottets förhandskontroll av grundlagsenligheten övervakar även domstolarna att grundlagen iakttas i de ärenden som de behandlar. Bestämmelser om ingripande i lagar som görs i efterhand finns i 106 § i grundlagen för riksdagslagarnas del, enligt vilken domstolen ska ge en grundlagsbestämmelse företräde om tillämpningen av en lagbestämmelse som behandlas av domstol "uppenbart" skulle strida mot grundlagen.<sup>618</sup> Enligt grundlagsutskottets praxis kan motstridigheten mellan tillämpningen av lagen och grundlagen inte anses vara uppenbar om utskottet har tagit ställning till den i det skede då lagen stiftas och ansett att det inte finns någon motstridighet.<sup>619</sup> Detta förhållningssätt har bekräftats i högsta domstolarnas praxis, även om det har tolkats på ett något restriktivt sätt så att främst utskottets uttryckliga ställningstagande rörande situationen i det aktuella fallet som utesluter möjligheten att anse konflikten som uppenbar.<sup>620</sup> I synnerhet högsta domstolen har betonat att tillämpningen av bestämmelsen om företräde i 106 § i grundlagen inte kan begränsas endast till exceptionella förhållanden.<sup>621</sup>

Sedan grundlagen från år 2000 stiftades har man i Finland diskuterat tolkningen och nödvändigheten av uppenbarhetskravet i 106 § i grundlagen.<sup>622</sup> Kritiker har hävdat att kravet hindrar domstolarna från att skydda grundlagen i en situation då konflikten mellan en lag i riksdagen och grundlagen inte är så stor att den kan anses "uppenbar" på det

617 Se särskilt artikel 263, 267 och 277 i FEUF.

618 Om debatten under tiden för 1919 års regeringsform om förbudet för domstolarna att pröva lagars grundlagsenlighet, se t.ex. Martin Scheinin, *Ihmisoikeudet Suomen oikeudessa. Suomalainen lakimiesyhdistys* 1991, s. 198–199.

619 GrUB 10/1998, s. 31.

620 Se Högsta domstolen 2015:14, särskilt punkt 33–35 och Högsta förvaltningsdomstolen 2018:85.

621 Se HD 2015:14, punkt 35.

622 Se bl.a. Veli-Pekka Viljanen, *Perustuslain etusija ja ristiriidan ilmeisyyden vaatimus*, s. 309–323 i verket *Jyrki Tala – Kauko Wikström, Oikeus – kulttuuria ja teoriaa: Juhlakirja Hannu Tolonen* 2005. Turun yliopisto 2005. Juha Lavapuro, *Perustuslain 106 §:n ilmeisyysvaatimusten vaikutuksista oikeuskäytännössä. Lakimies 4/2008* s. 582–611. Jaakko Husa, *Ilmeisyyskriteeri ja tuomioistuimet – siirännäisestä häirinnäiseksi?* s. 191–206 i verket *Juhlajulkaisu Mikael Hidén 1939 – 7/12 – 2009. Suomalainen laki-miesyhdistys* 2009.

sätt som avses i grundlagen. Redan innan grundlagen trädde i kraft ansåg *Scheinin* att en "uppenbar" konflikt skulle leda till att "en något grundlagsstridig lag skulle ha företräde framför grundlagen".<sup>623</sup> Sedan dess har flera författare, såsom *Ojanen* och *Lavapuro*, kritiserat uppenbarhetskravet och ansett att det är problematiskt, särskilt när det gäller det omfattande skyddet av de grundläggande rättigheterna.<sup>624</sup> Enligt försvararna av uppenbarhetskravet har syftet varit att skydda lagstiftarens primära roll i tolkningen av grundlagen. I synnerhet *Tuori* har försvarat uppenbarhetskravet som en del av en finländsk modell för "förmedlande" grundlagskontroll jämfört med vissa extremlösningar, där "abstrakt parlamentarisk förhandsövervakning och konkret efterbevakning av domstolarna" kombineras.<sup>625</sup> Enligt *Tuori* är det som talar för bevarandet av uppenbarhetskravet i grundlagen att det ska fungera som en "broms för domarstyre": Kravet på att konflikten ska vara uppenbar förutsätter att domstolarna avhåller sig från att ifrågasätta de politiska val som lagstiftaren gör som ett resultat av den demokratiska processen.<sup>626</sup>

Uppenbarhetskravet har dock kritiserats alltmer. *Arajärvi* har fäst uppmärksamhet vid att grundlagsutskottet kan göra fel i sitt arbete, att lagförslag inte behandlas i utskottet och att samhällets uppfattning om grundlagens innehåll med tiden kan ändras jämfört med den situation som rådde då grundlagen stiftades.<sup>627</sup> *Suviranta* har problematiserat effekten av uppenbarhetskravet i "politiskt turbulenta tider" och diskuterat om grundlagsutskottet kan ha en sammansättning som är beredd att inta tvivelaktiga ståndpunkter när det gäller rättsstatsprincipen "åtminstone i vissa enskilda frågor som väcker politisk hängivenhet".<sup>628</sup> På samma sätt har *Pellonpää* hävdad att den begränsade domstolsövervakning som följer av uppenbarhetskravet är en lucka i det konstitutionella kontrollsystemet som bör

623 Martin Scheinin, *Perustuslaki 2000 -ehdotus ja lakien perustuslainmukaisuuden jälki-kontrolli: puoli askelta epämääräiseen suuntaan*. *Lakimies* 6–7/1998, s. 1123–1131, 1128–1129.

624 Se t.ex. Juha Lavapuro, *Uusi perustuslakikontrolli*. *Suomalainen lakimiesyhdistys* 2010, s. 214–215, och se arbetsgruppsbetänkande 2008:8, *Memorandum av arbetsgruppen Grundlag 2008*, justitieministeriet, Helsingfors, 2008, med en bilaga av Tuomas Ojanen: *Perustuslain 106 §:n etusijasäännös – toimivuuden ja muutostarpeiden arviointi*, s. 134–151. Se även Juha Lavapuro – Tuomas Ojanen – Martin Scheinin: *Rights-based constitutionalism in Finland and the development of pluralist constitutional review*. *Journal of Constitutional Law (I-CON)* 9(2) 2011, s. 505–531, i synnerhet s. 517–518.

625 Se t.ex. Kaarlo Tuori, *Perustuslain tuomioistuINVALVONNAN ultima ratio -perustelu ja perustuslain 106 §:n ilmeisyysvaatimus*, i verket *Juhlajulkaisu Mikael Hidén 1939 – 7/12 – 2009*. *Suomalainen lakimiesyhdistys*, 2009, s. 319–335, 330.

626 Se *ibid.* s. 325, 334.

627 Pentti Arajärvi, *Lainsäädännön perustuslainmukaisuuden valvonnasta*, *Lakimies* 3/2008, 454–458, 456. Om tidsperspektivets betydelse, se särskilt bl.a. Tuomas Ojanen, *HD 2004:26. Rakennussuojelu*. *Perustuslaki. Omaisuuden suoja*. *Perustuslain etusija*., *Lakimies* 2004/5 s. 911–928, 924.

628 Se *Suviranta* 2021, s. 362.

yllas.<sup>629</sup> Ett avskaffande har också föreslagits i officiella sammanhang. Till exempel år 2019 i *Hidéns* utredning ansåg man att den aktuella översynen på lämpligt sätt ökar domstolarnas möjlighet att utföra efterhandsövervakning av lagarnas grundlagsenlighet och att den kontroll de utövar fungerar i praktiken.<sup>630</sup> Människorättscentret förespråkade i sin rapport som kom ut 2021 också att uppenbarhetskravet ska avskaffas.<sup>631</sup> Dessutom har presidenterna i de båda högsta domstolarna under den senaste tiden uttalat sig för att slopa uppenbarhetskravet.<sup>632</sup>

I denna undersökning, som fokuserar på rättsstatsprincipen i EU:s och Finlands rätt, är det inte ändamålsenligt att på ett uttömmande sätt gå igenom de kritiska och positiva iakttagelser som framförts i det officiella materialet och inom juridiken om uppenbarhetskravet i 106 § i grundlagen, utan man riktar fokus på konsekvensen i övervakningen av lagstiftningen i grundlagssystemet, särskilt med tanke på EU-rätten och internationella förpliktelser när det gäller mänskliga rättigheter. Ett av inslagen i debatten om uppenbarhetskravet är nämligen att domstolarna, oberoende av 106 § i grundlagen, är skyldiga att ge de tillämpliga EU-rättsliga normerna företräde i ett mål som behandlas av dem om den nationella lagstiftningen och till och med grundlagen strider mot dessa.<sup>633</sup> Rättigheter som garanteras enligt grundlagen kan på grund av uppenbarhetskravet däremot inte åberopas inför domstolen i samma utsträckning som den här typen rättigheter som härrör ur EU-rättsliga regler. Dessutom är Europakonventionen i kraft i Finland i form av en riksdagslag, så formellt sett kan domstolarna inte utesluta att nationell lagstiftning strider mot Europakonventionen enbart på grund av ikraftträdandelagen, men även i detta fall måste motiveringarna vid behov hittas i motsvarande bestämmelse om de

629 Se Matti Pellonpää, *Perustuslakikontrollista neljässä Euroopan maassa ja Suomessa*. Lakimies 6/2021 (Pellonpää 2021) s. 911–945, 941–942.

630 Se Mikael Hidén, *Selvitys perustuslain toimivuudesta ja mahdollisista tarkistamistarpeista*, Justitieministeriets publikationer 2019:22, s. 29, 31. Se även Justitieministeriets arbetsgrupps betänkande 2008:8 (Promemoria från arbetsgruppen Grundlag 2008), s. 62. När det gäller att slopa förslaget, se betänkandet från kommittén för översyn av grundlagen, justitieministeriets betänkanden och utlåtanden 9/2010, s. 126–128, där det föreslås att "det är lämpligt att överväga att avskaffa uppenbarhetskravet".

631 Maija Hirvi – Sanna Ahola – Sirpa Rautio, *Perustuslain 106 §:n etusijasäännös ja ilmeisen ristiriidan vaatimus – onko aika kypsä muutokselle?*, Människorättscentrets publikationer 5/2021, s. 30.

632 Se bl.a. President Tatu Leppänen's anförande vid justitieministeriets seminarium om den finländska rättsstaten den 11 november 2021, på adressen korkeinoikeus.fi, besökt 17.3.2022, och President Kari Kuusiniemi's anförande, *Suomalainen oikeusvaltio*, kommissionen om oikeusvaltioraportti – mitä eväitä Suomelle, 11.11.2021, på adressen kho.fi, besökt 17.3.2022.

633 Se RP 1/1998 rd, s. 163. Om rättspraxis i EU-domstolen, se även mål 106/77, *Amministrazione delle Finanze dello Stato mot Simmenthal SpA*, ECLI:EU:C:1978:49, punkt 24, och mål C-430/21, *RS*, ECLI:EU:C:2022:99, punkt 53.

grundläggande fri- och rättigheterna i grundlagen och i 106 §.<sup>634</sup> Då blir uppenbarhetskravet återigen tillämpligt.

Även om uppenbarhetskravet framför allt har motiverats av en oro för att den demokratiska grundlagstolkningen försvagas, är det svårt att se hur den begränsning av individens rättsskydd som blir konsekvensen av 106 § i grundlagen i dess nuvarande form motiveras, särskilt med tanke på konsekvensen i övervakningen av lagstiftningen. Särskilt inkonsekvent ter sig uppenbarhetskravet i förhållande till EU-rätten, vilket visserligen inte är en ny observation. Frågan har redan uppmärksamats i regeringens proposition om grundlagen och till exempel Ojanen har hänvisat till det i samband med förslagen till revidering av grundlagen 2008 och anser att "domstolskontrollen av riksdagslagarna bestäms på ett författningsrättsligt asymmetriskt sätt".<sup>635</sup> Asymmetrin framgår av att Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna och 2 kap. i grundlagen delvis överlappar varandra när det gäller skyddet av de grundläggande rättigheterna. Det rättsskydd som de erbjuder i nationella domstolar skiljer sig dock åt. Medan domstolen inte får tillämpa en riksdagslag som strider mot EU-rätten, ska en lag som (endast) "strider mot" grundlagen i princip tillämpas trots motstridigheten.<sup>636</sup>

På praktisk nivå innebär den höjda tröskeln för tillämpning av övervakningen av lagstiftningen när det gäller grundlagen att EU-rätten i rättegångar ibland visar sig vara en mer effektiv källa till rättsskydd än grundlagen. Uppenbarhetskravet i 106 § i grundlagen blir särskilt synligt i en situation då det på grund av ärendets natur inte går att få något rättsskydd från EU-rätten. Ett exempel på detta är avgörandet HFD 2016:180 om grundlagsenligheten i tilläggs-skatt för pensionsinkomst, där den som anfört besvären påstås ha åberopat att det på grund av ålder diskriminerande beskattningsbeslutet ska upphävas i grundlagen, EU-rätten och Europakonventionen. Högsta förvaltningsdomstolen framställde en begäran om förhandsavgörande till Europeiska unionens domstol och frågade bland annat om tillämpningen av reglerna om tilläggs-skatt på pensionsinkomst utgör diskriminering som strider mot EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna. I och med att

634 Se lagen om om godkännande av vissa bestämmelser i konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna och dess tilläggsprotokoll av den 4 maj 1990/438 (FördrS 18/1990); Högsta domstolen 2015:14, punkt 31, och RP 1/1998 rd, s. 163.

635 Se RP 1/1998 rd, s. 163. Se även arbetsgruppsbetänkande 2008:8, Grundlag 2008-arbetsgruppens promemoria, justitieministeriet, Helsingfors, 2008, med bilagan Ojanen, Tuomas: Perustuslain 106 §:n etusijasäännös – toimivuuden ja muutostarpeiden arviointi, s. 134–151, 145.

636 Till alla situationer hör visserligen förstahandsyrkandet enligt 22 § i grundlagen på en lagtolkning som är positiv till de grundläggande fri- och rättigheterna för att undanröja motstridigheten, men för att förenkla propositionen fokuserar vi här endast på själva problemet, det vill säga en situation då motstridigheten inte kan elimineras genom tolkning.

EU-domstolen i sitt avgörande C-122/15, C ansåg att det var fråga om en situation som låg utanför EU-rätten som ingen bestämmelse i unionsrätten, inklusive stadgan om de grundläggande rättigheterna, var tillämplig på,<sup>637</sup> blev HFD:s uppgift närmast att bedöma en eventuell motstridighet i beskattningen med tanke på bestämmelsen om jämlikhet i grundlagen och Europakonventionen.

När det gäller grundlagen ansåg HFD att det i ärendet handlade om en skattereglering genom vilken den som överklagade hade försatts i en annan ställning än en löntagare med en inkomst av motsvarande storlek. Därför var det nödvändigt att undersöka om det fanns en godtagbar orsak till särbehandlingen, eftersom det annars skulle vara fråga om förbjuden diskriminering. I detta avseende ansåg HFD att regleringen inte stod i uppenbar strid med bestämmelsen om jämlikhet i 6 § i grundlagen "trots att [regleringen] i ändringssökandens situation medför en större skattebelastning på pensionsinkomsterna än löneinkomsten för en person med motsvarande löneinkomst". HFD hänvisade särskilt till målet i inkomstskattelagen (785/2012) att "minska den nuvarande skillnaden i skattegraderna mellan pensionsinkomst och löneinkomst", men konstaterade dock att detta mål i lagstiftningen inte uppfylldes i ändringssökandens situation. I sak ansåg HFD således att lagen i ett enskilt fall leder till att ändringssökanden särbehandlas på grund av ålder och att den rättsliga grunden för särbehandlingen i detta fall inte var tillämplig. Trots det stred regleringen enligt HFD inte "uppenbart" mot bestämmelsen om jämlikhet i 6 § i grundlagen särskilt med beaktande av "den för inkomstbeskattningen karakteristiska massbehandlingen" ("tuloverotukselle ominainen massaluontoisuus"). Det är inte helt klart om HFD ansåg att det förekom "motstridigheter" mellan grundlagen och lagen, men att det inte fanns något behov av att problematisera detta ytterligare eftersom situationen inte nådde upp till nivån "uppenbar motstridighet".<sup>638</sup>

Detta avgörande åskådliggör intebar grundlagens och EU-rättens, utan även Europakonventionens roll i övervakningen av lagstiftningen. När det gäller Europakonventionen ansåg HFD att avtalsstaterna har ett större handlingsutrymme än normalt på skatteområdet och att detta således inte gav upphov till några ytterligare krav i ärendet. Oberoende av denna slutsats har bestämmelserna om tilläggsskatten på pensionsinkomsts förenlighet med människorättskonventionen sedermera anhängiggjorts vid Europadomstolen. Det är särskilt anmärkningsvärt att ärenden som är anhängiga vid Europadomstolen inte endast gäller inkomstskattelagens materiella förenlighet med Europakonventionen, det vill säga diskrimineringsfrågan, utan att det också handlar om huruvida de rättsmedel som

637 Se mål C-122/15, UX, ECLI:EU:C:2016:391, punkt 25–30.

638 Det är möjligt att det enligt HFD inte handlade om någon motstridighet gentemot grundlagen över huvud taget, varvid "den för inkomstbeskattningen karakteristiska massbehandlingen" skulle ha berättigat till särbehandling oberoende av kravet på uppenbar motstridighet i 106 § i grundlagen.

erbjuds i 106 § i Finlands grundlag över huvud taget är tillräckliga. I de mål som i skrivande stund är anhängiga, *Tulokas mot Finland* och *Taipale mot Finland*, är ett av ändringssökandens argument att de nationella rättsmedlen, som i 106 § i grundlagen är centrala, inte är förenliga med kravet på ett effektivt rättsmedel i artikel 13 i Europakonventionen.<sup>639</sup> I detta sammanhang har Europadomstolen ställt en fråga till parterna om hur rättigheterna enligt grundlagen och Europakonventionen tryggas i Finland i förhållande till påstådda kränkningar som följer av tillämpningen av riksdagslagen, i synnerhet i anslutning till Europadomstolens förhållande till uppenbarhetskravet i 106 § i grundlagen.<sup>640</sup>

Det är sant att även om eventuella konflikter mellan Europakonventionen och den föreslagna lagstiftningen ska tas i beaktande fullt ut i den föregripande övervakningen av grundlagarna, kan kravet på att motstridigheten ska vara uppenbar vid kontrollen i efterhand av domstolarna utgöra ett hinder för tillgodoseendet av de rättigheter som garanteras i Europakonventionen. Högsta domstolen har i sitt pleniavgörande 2015:14 konstaterat att "det finns en konflikt mellan skyldigheten att iaktta de mänskliga rättigheterna och lagen som inte kan lösas med tolkningsmetoder på det sätt som skyldigheten att iaktta de mänskliga rättigheterna kräver, för det första måste man bedöma om en kränkning av de mänskliga rättigheterna samtidigt också innebär en grundlagsstridighet och för det andra om grundlagsstridigheten är uppenbar".<sup>641</sup> Venedigkommissionen har också uppmärksammat denna skillnad mellan förhands- och efterhandskontroll.<sup>642</sup> Även i detta avseende finns det i princip ett mer effektivt rättsskydd via EU-rätten. Även om EU inte är en avtalspart i Europakonventionen är de rättigheter och grundläggande friheter som följer av Europakonventionen en del av unionens allmänna rättsprinciper och i synnerhet bestämmelserna i EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna måste tolkas på ett sätt som är förenligt med bestämmelserna i Europakonventionen när de överensstämmer med varandra.<sup>643</sup> Som konstaterats ovan, om en inhemsk domstol anser att en riksdagslag står i strid med normen i den tillämpliga EU-rätten ska lagen inte tillämpas i det aktuella ärendet. Vid överväganden som leder till detta ska man i regel även ta hänsyn till

639 Se Europadomstolen *Tulokas mot Finland*, [5854/18](#) (anhängig), *EIT Taipale mot Finland*, [5855/18](#) (anhängig).

640 Se *ibid.* Se även Pellonpää 2021, s. 941–942.

641 Se domen, punkt 31.

642 Se European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission), *Opinion on the Constitution of Finland adopted by the Venice Commission at its 74th plenary session (Venice, 14-15 March 2008)*, Strasbourg, 7 April 2008, Opinion No. 420 / 2007, CDL-AD(2008)010, särskilt punkt 123.

643 Se artikel 6 i FEU, artikel 52.3 i stadgan om de grundläggande rättigheterna och förklaringarna i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna, EUT C 303/17, 14.12.2007, s. 17.

bestämmelserna i stadgan om de grundläggande rättigheterna och därmed indirekt även till Europakonventionen.<sup>644</sup>

Slutsatsen är att man kan konstatera att det är förbryllande ur ett rättsstatsperspektiv att man för de rättigheter som garanteras i Finlands grundlag inte nödvändigtvis i alla situationer kan få fullt rättsskydd i domstolarna. Detta har uppmärksammats i allt högre grad i högsta domstolar, Venedigkommissionen, Europadomstolen och den juridiska litteraturen. Eftersom uppenbarhetskravet i grundlagen inte tillämpas när det gäller EU-rätten är det inte problematiskt i sig med tanke på unionsrätten.<sup>645</sup> Även om man anser att övervakningen av grundlagsenligheten vid domstolarna bör vara begränsad, är det ändå ganska ologiskt att intensiteten i domstolskontrollen i Finland främst är beroende av om det ärende som behandlas är en situation som omfattas av EU-rätten eller inte. Eftersom Finland har erkänt en viss nivå av skydd för de grundläggande fri- och rättigheterna i sin rättsordning – oavsett om det handlar om grundlagen, EU-rätten eller Europakonventionen – bör tillgången till rättsskydd inte vara beroende av den ur individens synvinkel ofta obetydliga juridiska omständigheten huruvida den aktuella faktiska situationen omfattas av EU-rätten. De rättigheter som garanteras i grundlagen och domstolarnas roll som garant för dem bör i detta avseende tas på allvar – på lika stort allvar som man redan tar EU-rätten.

De problem som beskrivs ovan skulle kunna lösas genom att kravet på att motstridigheten ska vara "uppenbar" tas bort från 106 § i grundlagen. Därmed tillämpas samma kriterium för "motstridighet" i alla situationer med efterhandskontroll av lagstiftningen i domstolarna. Det är fallet i Sverige, där ett liknande uppenbarhetskrav (det s.k. *uppenbarhetskravet*) avskaffades från den svenska regeringsformen år 2011.<sup>646</sup> I den juridiska litteraturen har man bedömt att slopandet av uppenbarhetskravet i Finland troligen inte skulle förändra den nuvarande domstolspraxisen radikalt, även om detaljerna i genomförandet av ändringen, såsom de anmärkningar som framförs i förarbetena, säkert skulle ha betydelse för fortsättningen. Pellonpää har konstaterat att domstolarna redan nu inte nödvändigtvis anser att kravet på uppenbarhet är en särskilt betydande tröskel, i synnerhet om det är fråga om att skydda skyldigheterna enligt internationella

644 Se t.ex. mål C-617/10, Åkerberg Fransson, ECLI:EU:C:2013:105, punkt 19–21 och mål C-201/15, AGET Iraklis, ECLI:EU:C:2016:972, punkt 62–64.

645 Se även i detta avseende mål C-432/05, Unibet, ECLI:EU:C:2007:163, särskilt punkt 51 och 52.

646 Om bakgrunden, se Regeringens proposition 2009/10:80 En reformerad grundlag, 8.12.2009, s. 145–148. Se även diskussionen om förhållandet mellan den svenska grundlagen och EU-rättens företrädare Expertgruppsrapport: Olika former av normkontroll, SOU 2007:85, s. 31–33.

människorättskonventioner.<sup>647</sup> Även om domstolskontrollen inte utan ett uttryckligt krav på att den ska vara uppenbar kan antas vara oförbehållsam, skulle slopandet av kravet göra helheten av efterhandsövervakningen av lagstiftningen mer konsekvent i förhållande till EU-rätten och Europakonventionen. Det skulle i sin tur kunna ha en positiv inverkan på domstolarnas förutsättningar för att utöva efterhandskontroll av grundlagen generellt.

## 6.2.2 Domstolarnas oberoende, tillgång till rättssäkerhet och genomförande av EU-lagstiftningen i Finland

### 6.2.2.1 Garantier för domstolarnas oberoende

I avsnitt 3.2 behandlas allmänt kraven på domstolarnas oberoende i EU-rätten. De nationella garantierna för rättsstatsprincipen inom domstolsväsendet bör då och då granskas mot dessa krav. HFD:s president *Kuusiniemi* har talat om "regelbunden skötsel av rättsstaten" för att säkerställa domstolarnas verksamhetsförutsättningar, i synnerhet i fråga om de garantier som garanteras i grundlagen.<sup>648</sup> För att återspegla den allmänneuropeiska debatten om rättsstatsprincipen har *Kuusiniemi* i sina tal den senaste tiden betonat att Finland bör se till att domstolarnas oberoende bibehålls under alla omständigheter. Det är lätt att hålla med honom om att ett sådant periodiskt underhåll bör genomföras när det inte finns några allvariga problem med rättsstaten i samhället.

Referensramen för intervallservice kan skissas upp utifrån de senaste årens europeiska händelser. *Kuusiniemi* har bland annat konstaterat i sitt tal den 1 december 2021 "Tuomarin rooli yhteiskunnassa – erityisesti oikeusvaltiollisuuden takaamiselementit" (Domarens roll i samhället – i synnerhet de element som garanterar rättsstaten) sagt följande:

*Internationella exempel – visat att regeringen har försökt att ingripa i domstolarnas oberoende, till exempel genom att sänka den obligatoriska pensionsåldern för domare, manipulera antalet domare, ingripa i utnämningar av domare, avsätta domstolschefer och genom strukturella lösningar, såsom inrättandet av en avdelning för disciplinära mål. Domare bör naturligtvis inte kunna utöva sin makt utan ansvar, men detta ansvar bör endast utövas i en oberoende domstol i en rättvis rättegångsprocess.*

<sup>647</sup> Pellonpää 2021, s. 942.

<sup>648</sup> Kari Kuusiniemi, Oikeusvaltio ja viheliäiset ongelmat, tal vid XVIII förvaltningsdomstolsdagen, 19 mars 2021, <https://www.kho.fi/fi/index/ajankohtaista/presidentinpuheita/xviii-halintotuomioistuinpäiva.html>, besökt 23 mars 2022.



*Händelserna i EU:s medlemsländer och i andra länder som i princip förbundit sig till rättsstatsprincipen har väckt frågor om något sådant skulle kunna hända i Finland. Jag håller det inte för troligt inom den närmaste framtiden, men – – det vore för godtroget att tro att vi aldrig skulle kunna råka ut för något liknande.*<sup>649</sup>

Bland de exempel som Kuusiniemi nämner kan manipuleringen av antalet ledamöter i domstolarna anses vara särskilt relevant med tanke på de potentiella svagheter i den inhemska grundlagen.

Mer allmänt handlar det om ett fenomen som kallas för *court packing*, där antalet domare ökas i syfte att ändra domstolens sammansättning så att det gynnar den politiska majoriteten i den lagstiftande församlingen. Begreppet "*court packing*" har sitt ursprung i USA på 1930-talet, då president Franklin D. Roosevelt, som drev igenom stora sociala reformer genom lagstiftning, hotade den federala högsta domstolen med att utse nya domare om domstolens konstitutionella tolkning, som hotade Roosevelts reformer, inte ändrades.<sup>650</sup> Att öka antalet domare i högsta domstolen efter prövning har i sig av hävd ansetts höra till lagstiftarens formella behörighet; i den federala grundlagen finns ingen uttrycklig bestämmelse om antalet ledamöter i högsta domstolen.<sup>651</sup> Principiella problem med förfarandet med tanke på maktfördelningen identifieras visserligen och det råder kraftigt delade meningar om tillämpningen av det.<sup>652</sup>

Precis som i USA har inte heller antalet domare i de högsta domstolarna i Finland fastställts i grundlagen, vilket president Kuusiniemi har konstaterat. Enligt 100 § i grundlagen är "presidenten och ett behövligt antal övriga ledamöter" domare vid de högsta domstolarna. I lagstiftningen har detta antal konkretiserats så att det i högsta domstolen och högsta förvaltningsdomstolen finns "minst 15 justitieråd", och dessutom kan det vid de högsta domstolarna finnas domare för viss tid.<sup>653</sup> I skrivande stund finns det 17 justitie-

649 Kari Kuusiniemi, Domarens roll i samhället – i synnerhet de element som garanterar rättsstaten, Utbildning av nya domare i förvaltningsdomstolarna 1.12.2021, <https://www.kho.fi/fi/index/ajankohtaista/presidentinpuheita/tuomarinrooliyhteiskunnassa-erityisesti-keusvaltiollisuudentakaamiselementit.html>, besökt 21.3.2022.

650 Om dessa händelser, se till exempel William E. Leuchtenburg, The Origins of Franklin D. Roosevelt's "Court-Packing" Plan. The Supreme Court Review 1966, s. 347–400.

651 Se t.ex. Presidential Commission on the Supreme Court of the United States, Final Report, December 2021, s. 73–74.

652 Se debatten under president Joseph R. Bidens administration, t.ex. Charlie Savage, 'Court Packing' Issue Divides Commission Appointed by Biden. The New York Times 7 december 2021, <https://www.nytimes.com/2021/12/07/us/politics/supreme-court-packing-expansion.html>, besökt 21 mars 2022.

653 Se 10 § i lagen om högsta domstolen (665/2005), 10 § i lagen om högsta förvaltningsdomstolen (1265/2006) och 12 kap. i domstolslagen (673/2016), särskilt 3 §.

råd i Högsta domstolen och 24 i Högsta förvaltningsdomstolen, utöver presidenten. Man kan konstatera att den befintliga inhemska lagstiftningen ger möjlighet att öka antalet ledamöter i de högsta domstolarna främst utifrån domstolens resursbehov. Den nuvarande relativt nya domstolslagen splittrar visserligen de olika faserna i utnämningssprocessen mellan olika aktörer, vilket bidrar till skydda domarutnämningarna mot överdriven politisering.

Är eventuell *court packing* eller annan typ av påverkan på domstolarnas verksamhet ett problem värt att ta hänsyn till i Finland? De hot som Kuusiniemi tar upp måste ses mot bakgrund av utvecklingen i Polen och Ungern. För att uttrycka det enkelt kan man konstatera att bakgrunden till problemen för domstolsväsendet i dessa länder inte under en lång tid har varit den ursprungliga lagstiftningen som gällde domare och dess eventuella svagheter, utan det faktum att det har varit möjligt att ändra denna lagstiftning med politisk majoritet så att den nya lagstiftningen inte i tillräcklig utsträckning skyddar mot otillbörlig påverkan på domarutnämningarna. Därför är Kuusiniemis funderingar om ifall man just på grundlagsnivå borde införa bestämmelser om vissa garantier i anslutning till domstolarna motiverade. I Finland är domstolslagen relativt ny och den kan antas sätta upp fungerande ramar för organiseringen av domstolsväsendet, men på grundlagsnivå finns det tämligen få garantier för domstolarna. Detta har betydelse om lagstiftaren, i ett eventuellt samarbete med den verkställande kapaciteten (i synnerhet republikens president), skulle vara beredd att utan förvarning ändra lagstiftningen med målet att ändra domstolsväsendets sammansättning utifrån politiska intentioner.

Ett eventuellt hot om otillbörlig politisering av domstolsväsendets sammansättning är också kopplat till en effektiv organisering av övervakningen av lagstiftningen som behandlades i föregående avsnitt. I Polen har "tvångspensionering" av domare och andra åtgärder för att ändra domarkårens sammansättning särskilt riktats mot landets författningsdomstol. Det har också allmänt ansetts att landets regering har "kapat" författningsdomstolen genom att fylla den med lojalister som står regeringen nära.<sup>654</sup> Detta har varit mycket problematiskt bland annat på grund av att man i Polen traditionellt sett har ansett att endast författningsdomstolen är behörig att bedöma lagarnas förenlighet med konstitutionen. I Finland är övervakningen av lagstiftningen inte centraliserad på samma sätt med utgångspunkt i grundlagen, eftersom alla domstolar enligt det som presenterats i föregående avsnitt i princip är behöriga att bedöma en eventuell uppenbar motstridighet mellan lagar och grundlagen. I detta avseende bör det dock noteras att åtminstone en sådan tolkning av det nuvarande systemet för övervakning av lagstiftningen, enligt vilken grundlagsutskottet i sina anmärkningar från förhandsövervakningen presenterar en eventuell "uppenbar" motstridighet som avses i 106 § i grundlagen är bindande för

---

654 Se till exempel Sadurski 2019, s. 58.

domstolarnas prövning, tenderar att göra efterhandskontrollen mindre immun mot risken för politisering av den parlamentariska grundlagstolkningen.

Rättsläget när det gäller de hot som Kuusiniemi nämner, t.ex. obligatorisk pensionsålder för domare, avskedande av chefsdomare eller olämplig användning av disciplinära åtgärder, har nu behandlats relativt utförligt i EU-domstolens och Europadomstolens rättspraxis. Denna praxis beskrivs särskilt i avsnitt 3.2. Är då de eventuella hoten mot domstolarna lösta i den europeiska rättspraxisen? Utifrån denna avgörandepraxis kan man härleda etablerade riktlinjer för de krav som EU-rätten och Europadomstolen ställer på domstolarnas oberoende. En annan sak är dock hur domarnas rättigheter och statens skyldigheter i fråga om oberoende vid behov kan tillgodoses eller verkställas. Utifrån EU-rätten kan man naturligtvis till exempel på basis av den direkta rättsverkan med stöd i artikel 19 i FEU ha rätt att låta bli att tillämpa en nationell rättsakt som strider mot denna fördragsbestämmelse och dess avgörandepraxis. I situationer då tillämpningen är oklar utgör förfarandet med förhandsavgörande enligt artikel 267 i FEUF i detta avseende ett rättsmedel, men det kan vara motiverat att överväga om det även på nationell nivå finns skäl att sträva efter att stärka mekanismerna för att förhindra ingripande i domarnas oberoende.

Förutom i Ungern och Polen har det uppstått problem med domarutnämningar även i andra europeiska länder – till och med i de nordiska länderna.<sup>655</sup> I Europadomstolens mål *Ástráðsson mot Island* konstaterades det att det skett en kränkning av artikel 6 i människorättskonventionen när Island inrättade en ny domstol på mellannivå till vilken man utsåg 15 domare. Bedömningskommittén, som huvudsakligen bestod av representanter för domstolarna, rangordnade sökandena på basis av meriter, varvid de 15 mest meriterade skulle utnämnas. Justitieministern beslutade dock annorlunda och inkluderade i sitt förslag fyra kandidater som bedömningskommittén inte hade placerat bland de 15 främsta. Alltinget godkände ministerns förslag och republikens president fattade sitt utnämningsbeslut i enlighet med det. Formellt ansågs det lagenliga förfarandet dock inte uppfylla kraven i artikel 6 i människorättskonventionen. *Ástráðsson*-målet är faktamässigt ett illustrativt exempel på en situation då relativt lösa förfaranden enligt (grund)lagen kan vara formellt korrekta, men då domstolarnas oberoende kan äventyras.

Det måste anses positivt att justitieministeriet har tillsatt en arbetsgrupp för utveckling av rättskipningen, som enligt sitt mandat "blickar mot framtiden" bedömer "regleringen av domstolarnas verksamhet och oberoende även under exceptionella förhållanden med

---

655 Se Europadomstolen *Guðmundur Andri Ástráðsson mot Island*, dom av den 1 december 2020, nr 26374/18.

tanke på dess aktualitet och tillräcklighet”.<sup>656</sup> I Norge har en kommitté för rättsstatens funktion och domstolarnas oberoende publicerat sin rapport 2020 och i Sverige pågår ett liknande arbete.<sup>657</sup> I den utredning kan vi inte fördjupa oss i eventuella behov av reformer av domstolsväsendet i Finland. I samband med arbetet i arbetsgruppen för utveckling av rättsskipningen bör det dock finnas skäl att bland annat fundera över om antalet domare i de högsta domstolarna eller andra strukturella garantier borde regleras på grundlagsnivå. Antalet ordinarie domare kan inte granskas separat från domstolarnas övriga verksamhetsförutsättningar, utan det har också att göra med bland annat frågan om förutsättningarna för utnämning av domare för viss tid och deras ändamålsenlighet.<sup>658</sup>

### 6.2.2.2 Tillgång till rättssäkerhet: för långa handläggningstider, för dyr process?

Av uppgifterna i WJP:s index över rättsstatsprincipen och kommissionens rapport om rättsstatsprincipen som beskrivs ovan framgår det att en öm punkt med tanke på läget för rättsstatsprincipen i Finland är att rättegångar, i synnerhet handläggning av tvistemål, är dyra. Ämnet har nyligen diskuterats utförligt i justitieministeriets bedömningspromemoria 2021 ”Oikeudenkäyntikulut riita-asioissa”.<sup>659</sup> I bedömningspromemorian har man ansett att antalet anhängiggjorda så kallade omfattande tvistemål i allmänna domstolar har minskat, vilket delvis antas bero på att procesströskeln för kostnadsrisken har stigit.<sup>660</sup> Höjningen av procesströskeln har i bedömningspromemorian ansetts vara problematisk bland annat på grund av att domstolarna då inte till fullo förmår fullgöra sin uppgift att garantera rättsskyddet och lösa konflikter, vilket i sin tur tenderar att försvaga

656 Se arbetsgruppen för utveckling av rättsskipningen, beslut om tillsättning den 9 november 2021, VN/27620/2021, s. 5.

657 Se Den tredje statsmakt: Domstolene i endring, Norges offentlige utredninger NOU 2020:11, <https://www.regjeringen.no/contentassets/367acaf16a2941bfaf5e3b1ae7bfe95f/no/pdfs/nou2020200011000dddpdfs.pdf>, vierailtu 21.3.2022. Se även Kommittédirektiv: Förstärkt skydd för demokratin och domstolarnas oberoende. Beslut vid regeringsammansammanträde den 13 februari 2020, Dir. 2020:11, <https://www.regeringen.se/4915d2/contentassets/2399f42ba83d48f4ad2e5ebb3ddb0e21/forstarkt-skydd-for-demokratin-och-domstolarnas-oberoende-dir-2020-11.pdf>, besökt 21.3.2022.

658 Frågan om domare på viss tid är ett ämnesområde för sig, som vi inte kan fördjupa oss i här, men en eventuell särskild problemsituation som kan nämnas är korta visstidsanställningar ”i kedja” för unga domare, som vanligen används för att lösa vissa grupper av fall som har stor anhopning. Uppfylls i en sådan situation den beständighet som eftersträvas i domaruppdraget och som är en viktig faktor i oberoendet? I och för sig kan pragmatisk praxis också ha en inverkan i form av en jämlik behandling av olika grupper av fall.

659 Oikeudenkäyntikulut riita-asioissa: bedömningspromemoria, Justitieministeriets publikationer, Utredningar och anvisningar 2021:16.

660 *ibid.* s. 40-41.

domstolsväsendets och rättsstatens legitimitet.<sup>661</sup> Slutsatsen som presenteras i bedömningspromemorian är att man bör sträva efter att minska risken för tvister i de vanliga domstolarna.<sup>662</sup>

Förutom att rättegångarna är dyra har även längden på domstolsförfarandena identifierats som ett problem i det finska systemet. När det gäller straffprocessen har före detta justitiekansler *Jonkka* angett alltför långa utredningstider i polisens förundersökning som en orsak.<sup>663</sup> Under de senaste åren har Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna utfärdat flera domar mot Finland på grund av alltför långa handläggningstider.<sup>664</sup> En ökning av rättsväsendets ekonomiska resurser är av väsentlig betydelse när det gäller att förkorta handläggningstiderna. Vid justitieministeriets seminarium om rättsstatsprincipen den 11 november 2021 underströk både HD:s president Leppänen och HFD:s president Kuusiniemi att rättsvård av hög kvalitet kräver tillräckliga resurser. Även till exempel i Finlands Juristförbunds kampanj "Rätten tillhör alla" som inleddes 2019 för att försvara rättsstatsprincipen har man krävt att man ska lägga mer pengar på rättsvården. I samband med kampanjen framfördes det att mindre än en procent av hela statsbudgeten läggs på rättsvård, trots att det är en av statens kärnuppgifter, vilket i kampanjen har ansetts anspråkslöst ur ett jämförande perspektiv.<sup>665</sup> Enligt Finlands Juristförbund spenderar till exempel Sverige 55 procent mer per capita på rättsvård än Finland varje år.<sup>666</sup>

Det finns ett samband mellan kostnaden för rättegångar och deras längd. Såsom framhållits i Juristförbundets kampanj är den offentliga rättshjälpen endast tillgänglig för dem som har de lägsta inkomsterna och därför kan medelinkomsttagare bli marginaliserade när de själva blir tvungna att bekosta kostnaderna för rättshjälpen.<sup>667</sup> De dyra rättegångarna inverkar således negativt på till exempel en enskild medelinkomsttagares möjligheter att få ett ärende behandlat i domstol. Ersättningsnivåerna i rättsskyddsförsäkringar

661 *ibid.* 42.

662 *ibid.*

663 Se Jaakko Jonkka, *Oikeusvaltion puolesta: Emeritusoikeuskanslerin puheenvuoroja*. Edita 2020, s. 188–190. Jonkka har också kritiserat polisens vårdslöshet när det gäller förundersökningar och tvångsmedel.

664 Se t.ex. Johanna Niemi, *Civil Procedure in Finland*. Kluwer Law International 2010, s. 18. Se även bl.a. Europadomstolen *Seppälä mot Finland*, dom av den 11.1.2011, nr 45981/08, Europadomstolen *Kangasluoma mot Finland*, dom av den 15.2.2011, nr 5635/09, och Europadomstolen *Varjonen mot Finland*, dom av den 22.4.2014, nr 63744/10, och EIT *Satakunnan markkinapörssi Oy och Satamedia Oy mot Finland*, dom av den 27 juni 2017, nr 931/13.

665 Se kampanjen *Rätten tillhör alla*, <https://www.lakimiesliitto.fi/liitto/oikeuskuuluuka-ikille/>, besökt 23.3.2022.

666 Se *Lakimiesliiton oikeusvaltio-ohjelma 2019-2023*, s. 8, [https://www.lakimiesliitto.fi/site/assets/files/22199/oikeusvaltio-ohjelma\\_final.pdf](https://www.lakimiesliitto.fi/site/assets/files/22199/oikeusvaltio-ohjelma_final.pdf), besökt 23.3.2022.

667 *Ibid.*, s. 13.

räcker ofta inte till för att täcka kostnaderna för en rättsprocess. Även om europeiska rättsskällor, såsom EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna och artikel 6 i Europakonventionen, under vissa omständigheter garanterar rätten till rättshjälp, kan de inte leda till direkta lösningar på situationen i Finland. I artikel 47.3 i EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna garanteras rätten till rättshjälp för såväl fysiska som juridiska personer som en del av kraven på en rättvis rättegång, men utifrån den kan man inte härleda en viss miniminivå i euro till offentlig rättshjälp.<sup>668</sup> EU:s lagstiftning om rättshjälp gäller inte heller beloppet för den rättshjälp som krävs.<sup>669</sup> På miljörettens område kan man lyfta fram en EU-rättslig specialbestämmelse enligt vilken kostnadsrisken inte får bli prohibitivt hög i vissa ärenden.<sup>670</sup>

Med tanke på kostnaderna för och längden på domstolsförfarandena skulle det kunna vara logiskt att tro att det finns anledning att utveckla alternativa rättsliga tvistlösningsmetoder såsom medling och skiljeförfarande. Det bör dock noteras, vilket exempelvis konstateras i HD:s utlåtande med anledning av justitieministeriets bedömningspromemoria om rättegångskostnader att alternativa sätt att lösa tvister inte helt och hållet kan ersätta en rättegång som en källa till rättsskydd i en rättsstat; medling av rädsla för fullskaliga rättegångskostnader är inte ett realistiskt val av parterna i en tvist.<sup>671</sup> Alternativa förfaranden är naturligtvis inte heller helt tillgängliga för alla kategorier av fall. Även om alternativa tvistlösningsmodeller och medling är en viktig del av lösningen av olika konflikter, är det uppenbart att de inte kan presenteras som en heltäckande lösning på domstolarnas brist på resurser. Det bör understrykas att det är av avgörande betydelse för

668 För rättspraxisen enligt denna artikel, se t.ex. mål C-279/09, DEB, ECLI:EU:C:2010:811 och domstolens förordnande i mål C-156/12, GREP, ECLI:EU:C:2012:342.

669 Se rådets direktiv 2003/8/EG av den 27 januari 2003 om förbättring av möjligheterna till rättslig prövning i gränsöverskridande tvister genom fastställande av gemensamma minimiregler för rättshjälp i sådana tvister, EUT L 26, 31.1.2003, s. 41, och på det straffrättsliga området Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2016/1919 av den 26 oktober 2016 om rättshjälp för misstänkta och tilltalade i straffrättsliga förfaranden och för efter-sökta personer i förfaranden i samband med en europeisk arresteringsorder, EUT L 297, 4.11.2016, s. 1.

670 Se artikel 10 a femte stycket i rådets direktiv 85/337/EEG av den 27 juni 1985 om bedömning av inverkan på miljön av vissa offentliga och privata projekt (EGT L 175, s. 40) och artikel 15 a femte stycket i rådets direktiv 96/61/EG av den 24 september 1996 om samordnade åtgärder för att förebygga och begränsa föroreningar (EUT L 257, s. 26), sådana dessa direktiv lyder ändrade genom Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/35/EU, EUT L 156, 25.6.2003, s. 17. Se även mål C-260/11, Edwards och Pallikaropoulos, ECLI:EU:C:2013:221.

671 Se HD:s utlåtande om bedömningspromemorian om rättegångskostnader i tvistemål, 16.6.2021, punkt 15, [https://korkeinoikeus.fi/fi/index/ajankohtaista/lausunnot/lausuntooikeudenkayntikulujaariita-asianasianissa\\_koskevastaarvioanoosta.html](https://korkeinoikeus.fi/fi/index/ajankohtaista/lausunnot/lausuntooikeudenkayntikulujaariita-asianasianissa_koskevastaarvioanoosta.html), besökt 23.3.2022.

rättsstatsprincipen att domstolsväsendets resurser tryggas så att de kan hantera fullständiga rättegångar inom en rimlig tidsram.

Det bör noteras att justitieministeriets bedömningspromemoria om rättegångskostnader lyfter fram flera möjliga utvecklingsalternativ för att minska kostnadsrisken. Vi kan inte fördjupa oss närmare i detta här, men en reform som kan få genomslagskraft som man kan lyfta fram är den som den så kallade videoinspelningsarbetsgruppen föreslog i sitt betänkande 2020, där muntlig bevisning som tagits emot i tingsrätten sparas och tas emot i form av en inspelning av den domstol som ska pröva överklagandet. Förutom att en sådan reform kan ha en positiv inverkan på bevisbedömningens riktighet när ändring söks, kan reformen utan tvekan antas minska rättegångskostnaderna under besvärstiden.<sup>672</sup> Det är ett utmärkt exempel på ett konkret förslag till reform av rättegångsförfarande som kan ha en positiv inverkan både på rättegången och på hanteringen av kostnadsrisken.<sup>673</sup> Förutom att säkra rättsväsendets ekonomiska resurser kan reformer av processerna därför ibland fungera som en del av en övergripande lösning för att förbättra tillgången till rättsskydd.

### 6.2.2.3 Problem med genomförandet av rättigheter enligt EU-rätten – t.ex. distansförsäljning av alkohol

Rättsstatsprincipen kan anses omfatta en aktiv skyldighet för olika statliga organ att inom ramen för sina befogenheter säkerställa att EU-rätten efterlevs. Såsom konstaterats ovan utgör ett enskilt lagstridigt förvaltningsbeslut eller en enskild försummelse i sig inte i princip ett rättsstatsproblem, men kan vara ett tecken på ett mer omfattande systemproblem. EU-rättsliga ärenden behandlas i finska domstolar och det finns inga strukturella problem med *access to justice* i detta avseende. Man kan dock fråga sig om det i Finland finns möjligheter att förbättra tillgodoseendet av de rättigheter som garanteras i EU-rätten i praktiken. Ett exempel som kan lyftas fram är den så kallade distansförsäljningen av alkohol som fått mycket publicitet och som gör det möjligt att fundera på eventuella problempunkter i anslutning till rättigheter som uttryckligen anknyter till EU-rätten ur ett rättsstatsperspektiv. Fokuset på frågan om distansförsäljning av alkohol innebär inte att andra

672 Se *ibid*, s. 116. Se även Justitieministeriet, Suullisen todistelun vastaanottaminen tallenteelta (Att ta emot muntliga vittnesmål genom inspelning). Betänkande från videoinspelningsarbetsgruppen. Justitieministeriets betänkanden och utlåtanden 2020:20.

673 Se Justitieministeriet, Suullisen todistelun vastaanottaminen tallenteelta (Att ta emot muntliga vittnesmål genom inspelning). Betänkande från videoinspelningsarbetsgruppen. Justitieministeriets betänkanden och utlåtanden 2020:20, s. 40, där det konstateras att inverkan på parternas rättegångskostnader är "särskilt betydande" i omfattande ärenden där muntlig bevisning kan läggas fram genom hänvisning till bild- och ljudupptagningar som gjorts i tingsrätten.

problem inte kan identifieras.<sup>674</sup> Syftet är därför inte att ge svar på detta specifika problem, utan att genom att ta upp det gestalta eventuella systemiska utmaningar i det praktiska genomförandet av EU-rätten.

Rättsläget i Finland när det gäller distansförsäljning av alkohol har länge varit oklart både med tanke på EU:s lagstiftning om den inre marknaden och kriminaliseringen av sådan försäljning. Med distansförsäljning avses försäljning från en annan medlemsstat till Finland som i regel sker via internet och där alkoholhaltiga drycker levereras till en finländsk kund.<sup>675</sup> Det är i sig uppenbart att Alko i Finland har monopol på försäljning av vissa alkoholdrycker. På produkter som inte omfattas av monopolet tillämpas dock principerna om fri rörlighet för varor som garanteras av EU-rätten. Enligt 32 § i den gällande alkohollagen (1102/2017) är det tillåtet att importera alkohol för "kommersiellt eller annat näringsändamål", men försäljning av alkohol kräver i praktiken ett så kallat detaljhandelstillstånd. När det gäller distansförsäljning har det uppstått en fråga om huruvida kravet på detaljhandelstillstånd enligt 17 § i alkohollagen, med tillhörande krav, begränsar distansförsäljningen på EU:s inre marknad mer än vad som är motiverat, i synnerhet för att skydda folkhälsan.

Kravet på detaljhandelstillstånd som villkor för distansförsäljning har tagits upp i flera rättsfall, varav det viktigaste är det så kallade alkotaxi-målet, som behandlades mellan 2011 och 2018. Målet gällde ett brottmål där ett estniskt företag hade sålt och transporterat alkoholhaltiga drycker till privatkunders adresser i Finland. Företaget hade inte deklarerat de importerade alkoholhaltiga dryckerna till tullen och inga punktskatter hade därför tagits ut. Verksamheten stred i sig klart och tydligt mot gällande skattelagstiftning, men det var särskilt oklart om säljaren kunde dömas för brottet till den del som lagstiftningen eventuellt bröt mot principen om fri rörlighet för varor. Lagstiftning som strider mot EU-rätten kan inte utgöra grund för straffansvar.<sup>676</sup> Det blev därför aktuellt att överväga om bestämmelserna om detaljhandelstillstånd i det estniska företags situation utgör ett hinder för den fria rörligheten för varor, vilket skulle strida mot bestämmelserna i EU-rätten om denna grundläggande frihet (särskilt artiklarna 34 och 46 i FEUF).

674 Den diskriminerande beskattningen av import av begagnade motorfordon i Finland liknade till exempel till viss del den situation som uppstod i samband med distansförsäljning av alkohol, genom att den förblev diskriminerande under en ganska lång tid trots EU-domstolens tolkningar. Se t.ex. Juha Raitio, *Euroopan unionin oikeus. Talentum Pro 2016*, s. 464-471 och t.ex. C-101/00 Siilin, ECLI:EU:C:2002:505 och C-10/08 kommissionen mot Finland, ECLI:EU:C:2009:171. I inhemska domstolsförfaranden, se bl.a. HD:2013:58: Även i dag tycks beskattningen av fordon i samband med import ge upphov till tolkningsproblem, vilket framgår av förhandsavgörandet i målet HFD:2021:153, som meddelades hösten 2021.

675 Distansförsäljning definieras i sak på detta sätt bl.a. i 6 § 10 punkten i punktskattelagen (182/2010).

676 Se bl.a. mål 8/77 Sagulo, ECLI:EU:C:1977:131, punkt 6.



Efter att tingsrätten dömt säljaren för ett alkoholrelaterat brott ansåg hovrätten att det var oklart om den finska alkohollagstiftningen stod i konflikt med EU-rätten, särskilt när det gäller detaljhandelstillstånd. Hovrätten framställde i ärendet en begäran om förhandsavgörande till EU-domstolen, som i sitt svar ansåg att försäljningen av svaga alkoholdrycker i sig omfattas av den fria rörligheten för varor.<sup>677</sup> Kravet på tillstånd för detaljhandel i Finland ansågs dock vara en begränsning av den fria rörligheten som under vissa förutsättningar kunde vara motiverad, i synnerhet om man ansåg att det är ett nödvändigt och proportionerligt sätt att uppnå de mål som eftersträvades.<sup>678</sup> Denna bedömning skulle göras av den nationella domstolen. I detta avseende ansåg hovrätten – enhälligt – att det är möjligt att uppnå lagstiftningens mål även med ett tillståndssystem som begränsar den interna handeln inom unionen i mindre grad och förkastade därmed åtalet mot försäljaren när det gällde försäljningen av svaga alkoholhaltiga drycker. Sedan åklagaren överklagat avgörandet upphävde högsta domstolen hovrättens avgörande – även det enhälligt – och ansåg att tillämpningen av bestämmelserna om detaljhandelstillstånd i ärendet inte stred mot EU-rätten på ett sådant sätt att åtalet till denna del inte hade kunnat godkännas.<sup>679</sup>

Trots avslutningen av alkotaxi-målet är rättsläget när det gäller distansförsäljning fortfarande oklar. Kommissionen har tagit emot flera klagomål om begränsningen av distansförsäljning och inledde 2021 det s.k. PILOT-förfarandet, där Finland har ombetts att svara på frågor om bland annat hur distansförsäljningen från andra delar av EU har ordnats i lagstiftningen.<sup>680</sup> Social- och hälsovårdsministeriet (SHM) har svarat kommissionen att de finska myndigheterna utifrån HD:s avgörande i alkotaxi-målet anser att systemet för detaljhandelstillstånd för svaga alkoholhaltiga drycker "inte till någon del strider mot unionsrätten".<sup>681</sup> Det stämmer att alkotaxi-målet och Högsta domstolens beslut har klargjort vissa aspekter av distansförsäljningen. Målet kan dock inte anses på ett uttömmande sätt ha löst frågan om huruvida kravet på detaljhandelstillstånd enligt alkohollagen är förenligt med EU:s lagstiftning om den inre marknaden.

Orsaken till detta är enkel: i ett brottmål är rättsnormen som härleds från ett enskilt fall och HD:s alkotaxidom oundvikligen förknippad med omständigheterna i ärendet i fråga. Även om HD i sin dom har konstaterat att "systemet med detaljhandelstillstånd inte har stått i strid med artikel 34 och 36 i FEUF", ska detta konstaterande förstås som att

677 Helsingfors tingsrätt, mål R11/8537, dom 12/8629, 26.9.2012. Helsingfors hovrätt, mål R 12/2908, dom nr 503, 24.4.2017.

678 Se mål C-198/14, *Visnapuu*, ECLI:EU:C:2015:751, punkt 108–110.

679 HD:2018:49.

680 Kommissionen har skickat brev daterade 29.4.2021 och 17.11.2021 till Finland. Det handlar om kommissionens begäran om upplysningar PILOT EUP (2021) 9837.

681 SHM:s svar till kommissionen, 29.4.2021, VN/10192/2021, s. 4.

tillståndssystemet inte har stått i strid med EU-rätten under *de förhållanden som råder i det ärende som behandlas*.<sup>682</sup> Denna omständighet har också uttryckligen betonats i justitiekansler Pöystis utlåtande till SHM, där rättsläget i anslutning till distansförsäljning har bedömts efter HD:s alkotaxi-dom.<sup>683</sup>

Bedömningen av proportionaliteten för kravet på detaljhandelstillstånd har en väsentlig koppling till om överlåtelsen av alkoholhaltiga drycker till köparna i samband med distansförsäljning kan ordnas så att köparens ålder, eventuella berusningstillstånd och tidpunkten för köpet övervakas på lämpligt sätt. Hovrätten och HD har kommit fram till olika slutsatser om huruvida detta skulle vara möjligt i praktiken. Gemensamt för domstolarna är att de inte har spekulerat i denna fråga i någon större detalj, vilket är förståeligt med tanke på domstolarnas roll. Därför är det dock klart att man på basis av dessa domstolsavgöranden inte kan anse att de olika alternativen skulle ha behandlats uttömmande så att lagstiftaren eventuellt inte skulle ha anledning att närmare undersöka lagstiftningens förenlighet med EU-rätten. Det bör observeras att SHM i sitt svar på kommissionens PILOT-förfrågan i sitt svar angav att den arbetsgrupp som tillsatts av hovrätten efter hovrättens dom hade skissat upp en modell där en utländsk distansförsäljare skulle kunna registreras som "godkänd distansförsäljare", men att modellen inte "behövde genomföras" efter att HD avgjort ärendet i motsats till hovrätten.<sup>684</sup>

Förutom osäkerheten om huruvida förbudet mot distansförsäljning är förenligt med den fria rörligheten för varor, har det uttryckts oro över om förbudet över huvud taget är tillräckligt tydligt i lagstiftningen. Detta har betydelse i synnerhet i den mån en överträdelse av förbudet kan leda till straffrättsligt ansvar, eftersom man enligt den så kallade straffrättsliga legalitetsprincipen endast kan anses vara skyldig till brott för en gärning som uttryckligen är straffbar enligt lag vid tidpunkten för gärningen (s.k. *nulla poena sine lege*-principen – alltså inget straff utan lag).<sup>685</sup> I regeringens proposition om ändring av alkohollagen 2017 konstateras det i fråga om 32 § i alkohollagen att "gränsöverskridande distansförsäljning till Finland skulle vara förbjuden enligt bestämmelsen".<sup>686</sup> I 32 § i själva lagen finns dock ingen hänvisning till distansförsäljning, utan den slutsats som dras

682 Se Högsta domstolen 2018:49, punkt 65.

683 Se Justitiekansler Tuomas Pöystis utlåtande till SHM, 30.11.2018, Dnr OKV/94/20/2018, t.ex. s. 4 ("Då högsta domstolens avgörande dock endast gäller händelseförloppet i det fallet kan man inte heller konstatera att situationer som gäller distansförsäljning skulle ha behandlats på ett heltäckande sätt i det avgörandet").

684 Ibid., s. 8.

685 Se strafflagen (39/1889) 3 § 1 kap., artikel 49 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna och artikel 7 i människorättskonventionen.

686 Regeringens proposition till riksdagen om alkohollagen och vissa lagar som har samband med den RP 100/2017 rd, s. 92.

i motiveringen härleds huvudsakligen från kravet i bestämmelsen att det krävs ett detaljhandelstillstånd för försäljning av importerad alkohol. Har man i lagen då tillräckligt noggrant lyft fram förbudet mot distansförsäljning som nämns i regeringens proposition?

Frågan diskuterades av riksdagens grundlagsutskott när alkohollagen infördes, och utskottet ansåg att motsättningen mellan lagtexten och motiveringen var problematisk:

*Grundlagsutskottet anser att den helhet som utgörs av den föreslagna 32 § [som gäller import] och 90 § [som gäller straffbestämmelser] samt 50 a kap. 1 § i strafflagen [om alkoholbrott] inte förbjuder distansförsäljning för privat bruk på det sätt som förutsätts i 8 § i grundlagen [straffrättslig laglighetsprincip] i enlighet med motiveringen. Straffbarheten är kopplad till olaglig import av alkohol i strafflagen, men däremot inte till "distansförsäljning". De föreslagna bestämmelserna och deras motiveringar är därför tvetydiga och till och med motsägelsefulla i vissa avseenden. Förbudet mot distansförsäljning omfattar också viktiga EU-rättsliga frågor, vars bedömning i sig inte hör till grundlagsutskottets konstitutionella uppgifter. Utan att ta ställning till dem konstaterar grundlagsutskottet att om avsikten är att göra distansförsäljning straffbar, ska bestämmelser om detta utfärdas genom en straffbestämmelse som uppfyller legalitetsprincipen i 8 § i grundlagen.<sup>687</sup>*

Även lagutskottet och social- och hälsoutskottet har tydligt framfört att propositionen till denna del bör korrigeras.<sup>688</sup> Den nya alkohollagen som riksdagen har antagit och som trädde i kraft 1.3.2018 innehåller dock inte det uttryckliga förbud mot distansförsäljning som nämns i beredningsmaterialet till alkohollagen. Regeringens proposition om alkohollagen innehåller å andra sidan fortfarande hänvisningar till distansförsäljning som inte har definierats i bestämmelserna i den gällande lagen.

Det är värt att notera att i motsats till riksdagens grundlagsutskott, som hade bedömt lagens allmänna förenlighet med grundlagen, ansåg HD i fallet alkotaxi att tillämpningen av strafflagens paragraf om alkoholbrott inte var problematisk med tanke på legalitetsprincipen under de omständigheter som rådde i det aktuella fallet.<sup>689</sup> HD ansåg nämligen att även om det inte var fråga om olaglig import, kunde distansförsäljningssituationen

687 Se GrUU 48/2017 rd, s. 9. Se även det expertutlåtande som biträdande professor Sakari Melander gav till grundlagsutskottet (RP 100/2017 rd) den 27 oktober 2017, s. 4–5.

688 Se LaUU 17/2017 rd, s. 10–12 och ShUB 24/2017 rd, s. 13–16.

689 Den uppfattning som framförts i HD:s avgörande om att grundlagsutskottet hade bedömt fallet endast med tanke på importen och att bedömningen därmed inte borde tillmätas någon vikt kan inte anses vara helt lyckad, eftersom utskottet i sitt utlåtande hänvisade till bl.a. 50 a kap. 1 § i strafflagen "som helhet".

anses utgöra olaglig detaljförsäljning av alkohol i Finland, som också var brottsligt.<sup>690</sup> Utan att ta ställning till hur tydlig denna tolkningslösning är utifrån den lagstiftning som tillämpas, kan man konstatera att av HD:s motiveringar framgår det att även enligt HD lämnar regleringen "utrymme för tolkning".<sup>691</sup> Justitiekanslern har efter detta avgörande bedömt att en ändring av lagstiftningen inte är nödvändig med tanke på den straffrättsliga legalitetsprincipen, men å andra sidan kan "giltiga argument för att förtydliga lagstiftningen presenteras" till exempel på grund av svårigheten med myndighetstillsynen enligt alkohollagen.<sup>692</sup>

Att problemen är olösta återspeglas också i det faktum att Helsingfors tingsrätt efter HD:s avgörande i februari 2020 i sitt s.k. Vironviina.com-avgörande ansåg att kraven på detaljerad organisation av gränsöverskridande distansförsäljning och distansköp av alkohol är så oklara att den estniska alkoholförsäljaren inte kan dömas för de brott som denne åtalats för (grovt skattebedrägeri och grovt alkoholbrott). Enligt den utredning som tingsrätten fått i ärendet hade de gällande myndighetsanvisningarna varit "minst tvetydiga" och betydelsen av det konkreta sättet att genomföra handeln för gärningens straffbarhet var "helt öppen och därmed tvivelaktig med tanke på legalitetsprincipen". Under dessa omständigheter konstaterade tingsrätten att den centrala frågan om ordnandet av transporten i ärendet var "att [tingsrätten] inte kan uttala sig om att rekvisitet för distansförsäljning har uppfyllts som en beskrivning av gärningen under den angivna tiden och å andra sidan inte kan uttala sig att den inte skulle ha uppfyllts".<sup>693</sup> Domen har överklagats till hovrätten och ärendet är fortfarande inte avgjort.

Är dessa olika tolkningar ett problem när det gäller rättsstatsprincipen eller bara en del av det normala inom det juridiska? På basis av översikten som presenteras ovan kan man konstatera att åtminstone Helsingfors tingsrätt och Helsingfors hovrätt, hovrätten i fråga och högsta domstolen, högsta domstolen och grundlagsutskottet, kommissionen och SHM, justitiekanslern och SHM har varit oeniga sinsemellan om tolkningen av den rättsliga regleringen av distansförsäljning samt de sakkunniga som kritiserat regeringens proposition om alkohollagen under den period då lagen stiftades.<sup>694</sup> Enligt justitiekanslerns bedömningar ovan kan man anta att det även finns skillnader i betoning mellan

690 HD:2018:49, punkt 17–19.

691 Ibid. punkt 19.

692 Se Justitiekansler Tuomas Pöystis utlåtande till SHM, 30.11.2018, Dnr OKV/94/20/2018, s. 3–4.

693 Se Helsingfors tingsrätt, mål R 19/677, dom 20/107454, 20.2.2020, s. 63–64.

694 Se t.ex. Melanders expertutlåtande, se t.ex. Juha Raitios expertutlåtande till grundlagsutskottet 25.10.2017 (RP 100/2017 rd).

myndigheterna i vissa frågor om tolkning och tillämpning av lagen. Det handlar delvis om nyanskillnader, delvis om mycket olika åsikter.

Med tanke på rättsstatsprincipen måste innehållet i lagarna, särskilt de straffbestämmelser som ingår i dem, vara tydligt. Rättsläget bör i detta avseende åtminstone vara begripligt för juridiska experter.<sup>695</sup> Principen om straffrättslig legalitet, som krävs enligt grundlagen, EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna och Europeiska människorättskonventionen ska naturligtvis följas. Å andra sidan är lagarna nästan alltid i viss mån öppna för olika tolkningar, vilket i sig inte gör situationer som kräver tolkning till rättsstatsproblem. Det är dock av största vikt att kraven på rättssäkerhet och förutsägbarhet i lagstiftningen tas på allvar. En granskning av exemplet med distansförsäljning visar lagstiftarens och domstolarnas olika roller i en situation där lagstiftningen är oklar. I Finland är det i synnerhet lagstiftarens, inte domstolarnas, uppgift att aktivt granska att rättsnormerna är begripliga och följer EU-rätten. Om flera nationella och/eller överstatliga institutionella aktörer uppmärksammar brister eller missförhållanden i lagstiftningen, bör lagstiftaren i princip ta dessa observationer på allvar och utan dröjsmål vidta åtgärder som kan motiveras objektivt.

---

695 Se bl.a. EIT *Cantoni mot Frankrike*, dom av den 11 november 1996, nr 17862/91, punkt 35 och mål C-72/15 *Rosneft*, ECLI:EU:C:2017:236, punkt 162.

## 7 Slutsatser

Rättsstatsprincipen i EU och Finland måste betraktas parallellt. Utgångspunkten för analysen har varit den tolkning av rättsstatsprincipen som kan härledas från EU-fördragen, sekundärrätten och EU-domstolens rättspraxis. Den kännetecknas av sin koppling till den liberala konstitutionella demokratin med dess doktrin om maktindelning och respekt för de grundläggande och mänskliga rättigheterna, vilket till exempel framgår av artikel 2 i FEU. En modern europeisk rättsstat kan inte uppnås utan ett demokratiskt system och respekt för grundläggande och mänskliga rättigheter. Denna treenighet när det gäller rättsstatsprincipen är ett grundläggande antagande som gäller både i Europeiska unionen och i dess medlemsstater. När det gäller rättsstatsprincipen i EU är det värt att notera att unionens politiska legitimitet har stärkts bland annat genom att valen till Europaparlamentet sker genom direkta folkval och att EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna blir bindande genom Lissabonfördraget år 2009. Demokrati, grundläggande och mänskliga rättigheter och rättsstatsprincipen utgör således den liberala demokratin treenighet i EU:s konstitutionella system.

I utredningen har vi kartlagt olika definitioner av rättsstatsprincipen genom en rad olika källor, exempelvis EU-fördrag och -lagstiftning, EU-domstolens rättspraxis, kommissionens rapporter om rättsstatsprincipen, Venedigkommissionens rapport om rättsstatsprincipen och WPJ:s index över rättsstatsprincipen samt inhemskt material, såsom statsrådets människorättspolitiska redogörelse och Finlands Juristförbunds rättsstatliga program. Det handlar bland annat om en inkluderande och öppen lagstiftningsprocess, en koherent rättsordning som garanterar rättssäkerhet, maktindelning mellan de statliga institutionerna samt effektivt rättsligt skydd och likhet inför lagen som garanteras av oberoende domstolar. Som helhet får begreppet rättsstatsprincipen i både EU:s och Finlands rätt ett materiellt innehåll som inte kan reduceras till en formell legalitetsprincip. Å andra sidan utgår man i denna utredning inte från att begreppen demokrati, grundläggande och mänskliga rättigheter och rättsstatsprincipen är helt överlappande. Var och en av dessa begrepp har sitt eget centrala begrepps innehåll, samtidigt som man erkänner att det finns både begreppslika överlappningar och ömsesidigt beroende mellan dem.

För Finlands del har man förklarat bakgrunden till den historiska utvecklingen av rättsstatsprincipen under självständighetstiden. Det är viktigt att studera rättsstatsprincipen i ett sammanhang eftersom rättsstatsprincipen också är ett rättskulturellt begrepp, som får lite olika betoning vid olika tidpunkter och på olika platser. Sammanfattningsvis kan man

säga att i Finland har begreppet rättsstatsprincipen utvecklats från en ganska formell och legalistisk tolkning till en modern europeisk tolkning som kombinerar respekten för de grundläggande och mänskliga rättigheterna med demokrati, inklusive förutsättningarna för ett livskraftigt civilsamhälle. I Finland får begreppet rättsstatsprincipen inte reduceras till "rättsstatsprincipen" i 2 § 3 mom. i grundlagen, där det står att all utövning av offentlig makt skall bygga på lag. Laglighets-, det vill säga legalitetsprincipen är naturligtvis en mycket viktig del av rättsstatsprincipen, men man måste också uppmärksamma rättsstatens materiella dimension, såsom respekten för de grundläggande och mänskliga rättigheterna och den demokratiska legitimiteten hos en lagstiftare som valts i fria och rättvisa val. Idén om en rättsstat som höjer sig över den formella legalismen är i sig inte ny i Finland, eftersom redan Olaus Petri i sina instruktioner till domarna betonade balansen mellan laglighet och rimlighet. Å andra sidan spelar de grundläggande rättigheterna en mycket viktig roll i det nuvarande konstitutionella systemet.

Rättsstatsprincipen förstås på ungefär samma sätt i EU-rätten. I utredningen har det framförts att rättsstaten vid sidan av artikel 2 i FEU konkretiseras i EU-rätten i många bestämmelser och föreskrifter. Rättsstatsprincipen, i en vidare bemärkelse än som legalitet, är genom EU-rätten helt och hållet knuten till de europeiska samhällenas konstitutionella och andra strukturer. Det har betydelse inte bara för hur de statliga institutionerna fungerar, utan också för rättskipningen. Rättsstatsprincipen är inte bara en deklaration som är kopplad till EU:s värdegrund, utan den är tillräckligt tydligt definierad i EU-rätten för att kunna tillämpas som en normativ princip i rättskipningen. I detta avseende kan EU-rätten också beskrivas som en "rättsstatsprincippositiv" lagtolkning. EU-domstolen har definierat rättsstatsprincipen som en del av unionens konstitutionella identitet, och i flera av sina avgöranden har den länge tillämpat artikel 2 i FEU, särskilt i situationer då EU-lagstiftningen har tolkats på ett rättsstatsprincippositivt sätt. Dessutom kan en del av det som ingår i rättsstatsprincipen, t.ex. domstolarnas oberoende, vid behov åberopas direkt, trots att det finns motstridigheter i förhållande till den nationella lagstiftningen i en medlemsstat.

Oavsett om det handlar om den finska lagstiftningen eller EU-lagstiftningen är begreppsmässig noggrannhet en förutsättning för att förstå och förankra rättsstatsprincipen i samhället. Rättsstatsprincipen bör inte ses som en begreppsmässig "dumpningsplats" som kan betraktas som synonymt med alla delar av demokratin och de grundläggande och mänskliga rättigheterna, och än mindre som en måttstock för alla missförhållanden i samhället. Rättsstatsprincipen är först och främst en uppsättning principer som styr hur rättssystemet fungerar. I denna utredning har vi visat att begreppen rättsstatsprincipen, grundläggande rättigheter och mänskliga rättigheter samt demokrati delvis överlappar varandra, men begreppsmässigt är de dock skilda från varandra. Å ena sidan visar sig den partiella överlappningen mellan rättsstatsprincipen och de grundläggande och mänskliga rättigheterna framför allt när det gäller rätten till effektiva rättsmedel och en rättvis rättegång, som båda är kärnan i rättsstatsprincipen och de grundläggande och mänskliga rättigheterna enligt artikel 6 och 13 i människorättskonventionen, artikel 19.1 i FEU och

artikel 47 i EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna. Respekten för de grundläggande rättigheterna och de mänskliga rättigheterna kräver å sin sida ett system som tryggar effektiva rättsmedel och ett oberoende domstolsväsende.

Å andra sidan har demokrati och rättsstatsprincipen också starka beröringspunkter. En demokrati som bygger på idén om individuell frihet, med andra ord liberal demokrati, kräver respekt för både grundläggande och mänskliga rättigheter och rättsstatsprincipen. Förespråkare av icke-liberala demokratimodeller hävdar ofta att det finns en spänning mellan demokrati och rättsstatsprincipen. Tanken är att majoriteten ska kunna genomföra "folkets vilja" med små avskräckningsmedel. Men sann demokrati kräver rättsstatsprincipen. Det behövs åtminstone rättsliga kontrollmetoder för att garantera fria och rättvisa val, inklusive möjligheten att vid behov ta åtgärder som begränsar rösträtten och valbarheten samt manipulering av val och valfusk inför oberoende rättsliga organ för bedömning. Samtidigt är det svårt att föreställa sig att ett samhälle som bygger på rättsstatsprincipen kan överleva i ett system som inte omfattar möjligheten att byta ut makthavarna genom fria och rättvisa val eller på motsvarande sätt.

Rättsstaten är inte bara ett begrepp utan också i praktiken ett grundläggande villkor för att EU ska fungera. I utredningen har det visats hur medlemsstaternas ömsesidiga förtroende inte är möjligt utan respekt för rättsstatsprincipen. I synnerhet är EU-rättsliga regleringsinstrument som bygger på ömsesidigt erkännande känsliga för störningar på grund av problem med rättsstatsprincipen. Ömsesidigt förtroende är mer än bara en deskriptiv princip: medlemsstaterna har en grundläggande skyldighet enligt EU-lagstiftningen att inte ifrågasätta varandra när det gäller rättsstatsprincipen. Endast under särskilda, exceptionella omständigheter kan det ömsesidiga förtroendet åsidosättas. Detta kommer dock att ha en förlamande effekt på EU:s funktion, oavsett om det gäller ömsesidigt erkännande inom området "frihet, säkerhet och rättvisa" eller på unionens inre marknad. Urholkningen av det ömsesidiga förtroendet har varit särskilt problematiskt i samband med utlämningsförfaranden i brottmål, men inte heller andra områden av EU-rätten är immuna mot denna utveckling.

Av beståndsdelarna i rättsstatsprincipen har domstolarnas oberoende hittills betonats i EU-domstolens avgörandepraxis. Det är viktigt att oberoende ses som en skyldighet som följer direkt av fördragen och som medlemsstaterna måste se till att respektera, eftersom en nationell domstol i princip kan uppmanas att tillämpa EU-rätten. Oberoende är en förutsättning i EU:s decentraliserade rättssystem, där de nationella domstolarna spelar en nyckelroll när det gäller tillämpningen av EU-lagstiftningen. Det materiella innehållet i oberoendet har fastställts genom ett stort antal domstolsavgöranden, av vilka vissa redan är relativt gamla, men en särskilt viktig praxis har vuxit fram sedan mitten av 2010-talet; även Europadomstolens rättspraxis har haft en mycket stor inverkan i detta avseende. EU:s konstitutionella principer, som företräde och direkta verkan är av avgörande betydelse för domstolarnas oberoende. När rättsstatsprincipen är hotad kan en domstol i en medlemsstat låta bli att tillämpa



en nationell lag som är problematisk med tanke på rättsstatsprincipen och direkt förlita sig på de rättsnormer om domstolarnas oberoende som följer av EU-rätten.

Liksom för rättsstatsprincipen finns det ingen begreppsmässigt klar definition av brott mot rättsstatsprincipen. I utredningen betonas det att olika situationer, både aktiva handlingar och försummelser, kan bli problematiska för rättsstaten. I detta avseende har man påmint om att alla situationer som eventuellt klassificeras som brott mot rättsstatsprincipen inte är jämförbara till sin allvarlighetsgrad. Sammanhanget för brotten är ofta en betydande faktor vid bedömningen av om ett visst sakförhållande är problematiskt med tanke på rättsstatsprincipen. Ur EU-rättens synvinkel är en betydande underkategori av brott mot rättsstatsprincipen brott mot principen om EU-rättens företräde. I detta avseende har man i utredningen särskilt kartlagt avgöranden från vissa domstolar i medlemsstaterna, där principen om EU-rättens företräde har ifrågasatts. Forskning har visat att de situationer som ligger till grund för problematiska domstolsbeslut i detta avseende är mycket varierande, vilket gör det svårt att dra allmänna slutsatser. Det är dock viktigt att man använder en konsekvent och långsiktig strategi för att kartlägga överträdelser av rättsstatsprincipen för att få en så korrekt bild som möjligt av de olika typerna av överträdelser. I detta avseende bör det understödjas att kommissionen fortsätter att sammanställa sina rapporter om läget för rättsstatsprincipen.

Det finns olika sätt att hantera brott mot rättsstatsprincipen på EU-nivå. Det finns tre faktiska rättsliga mekanismer för att hantera överträdelser: Ett politiskt sanktionsförfarande enligt artikel 7 i FEU, villkorlighetsförordningen för användning av EU-medel 2020/2092 och överträdelseförfarandet enligt artikel 258–260 i FEUF. Var och en av dessa utmaningar är förknippade med sina egna utmaningar, men de har också sina egna funktioner för att ingripa i brott mot rättsstatsprincipen. Utöver dessa mekanismer har EU under den senaste tiden ökat finansieringen för att stödja rättsstatsprincipen i medlemsstaterna, i synnerhet för att stödja verksamhetsförutsättningarna för rättsväsendet och ett livskraftigt civilsamhälle. I praktiken har ett förhandsavgörande enligt artikel 267 i FEUF också visat sig vara en viktig kanal för nationella domare att ta upp problem med rättsstatsprincipen i medlemsstaterna i den europeiska debatten. Med tiden har EU-rättens möjligheter att ingripa mot brott mot rättsstatsprincipen ökat och praxisen har förtydligat hur de fungerar. Eftersom de olika mekanismerna har olika tillämpningsområden kan de i bästa fall komplettera varandra som en del av unionens övergripande insatser för att hantera brott mot rättsstatsprincipen i medlemsstaterna. I utredningen dras slutsatsen att EU:s rättsliga instrument för att hantera brott mot rättsstatsprincipen är effektiva i sig själva, men att deras faktiska ineffektivitet till stor del beror på bristande politisk vilja att använda dem.

EU:s yttre förbindelser har också i allmänhet byggt på treenigheten demokrati, mänskliga rättigheter och rättsstatsprincipen. Detta synsätt återspeglas också i artikel 21 i FEU om målen för de yttre förbindelserna. Jämfört med demokrati och mänskliga rättigheter har dock rättsstatsprincipen fått mindre uppmärksamhet. EU:s dialoger med tredjeländer

kallas till exempel för dialoger om mänskliga rättigheter, och i riktlinjerna för dessa dialoger ägnas rättsstatsprincipen endast liten uppmärksamhet. EU:s sanktionspolitik har inte gjort mycket för att komma till rätta med brott mot framför allt rättsstatsprincipen. Det sanktionssystem som inrättades i december 2020 kommer endast att tillämpas på allvarliga brott mot de mänskliga rättigheterna. Det kan hävdas att rättsstatsprincipen borde ges större vikt i EU:s och Finlands yttre förbindelser, med tanke på rättsstatsprincipens centrala betydelse för både demokrati och skydd av mänskliga rättigheter.

World Justice Projects index över läget för rättsstatsprincipen och kommissionens rapport om läget för rättsstatsprincipen har använts som utgångspunkt för att kartlägga läget för rättsstatsprincipen i Finland. Även om det Finland enligt WJP inte finns några större problem med rättsstatsprincipen har man särskilt uppmärksammat de höga kostnaderna och längden på den finska rättsprocessen, vilket är kopplat till problemet med *access to justice*, tillgången till rättvisa. Även enligt Finlands landsrapport i kommissionens Rapporten om rättsstatsprincipen är läget för rättsstatsprincipen i Finland tämligen bra. Rättsväsendet i Finland kan anses vara mycket oberoende. Kommissionen kritiserar också Finland för att rättsprocesserna är så långa, vilket visar på behovet av mer resurser till rättsväsendet. I kommissionens rapport anses Finland vara ett land med relativt lite korruption. Det finns viss kritik mot ministrernas straffrättsliga ansvar, vilket också kritiskt har uppmärksamats i utredningen. Särskilt när ett ministeransvarighetsärende hamnar hos grundlagsutskottet efter att riksdagsledamöterna har påmint om det, kan processen få en mycket politisk karaktär. Fria medier är inget problem, enligt kommissionen, även om ekonomiska utmaningar när det gäller övervakningen (Traficom) nämns i rapporten.

Som särskilda frågor som gäller Finland har man i rapporten lyft fram grundlagsutskottets och domstolarnas roll i övervakningen av grundlagsenligheten. I rapporten föreslås det inte att en författningsdomstol ska inrättas, men man rekommenderar att domstolarnas efterhandskontroll av grundlagsenligheten stärks genom att det så kallade "uppenbarhetskravet" i 106 § i grundlagen tas bort och att de rättigheter som därmed garanteras i grundlagen jämföras med de rättigheter som garanteras i EU-rätten. Förhandskontroll och efterhandskontroll av grundlagsenligheten bör ses som kompletterande förfaranden för att garantera grundlagsenligheten i alla situationer. Domstolarnas effektiva tillämpning av människorättskonventionen talar också för en reform. Det måste anses som bra att man i Finland utreder behovet av att bättre skydda rättsväsendets oberoende. Dessa omständigheter har inte kunnat bedömas på ett heltäckande sätt i denna utredning; fortsatta undersökningar behövs för att påvisa de mest ändamålsenliga detaljerade metoderna. Slutligen kan man konstatera att ett effektivt genomförande av EU-rätten på nationell nivå är en ständig utmaning för rättsstaten, vilket tagits upp i utredningen exempelvis oklarheter i rättsläget i anslutning till distansförsäljning av alkohol. Lagstiftarens och de offentliga myndigheternas agerande är centralt i detta avseende. EU-rätten bidrar till att stödja rättsstatsprincipen, men det bör göras en konsekvent insats för att stärka garantierna för den på nationell nivå.

# Bilaga: A Declaration on the Rule of Law in the European Union

## Helsinki Rule of Law Forum

Since the Second World War, Europe has witnessed the benefits of rule-based order. Peace, prosperity, and progress have grown out of a shared commitment to the rule of law, both between individuals and states. As of late, these unprecedented achievements are increasingly under threat, as the basics of the rule of law, including the need for an independent judiciary, are questioned both at the heart of Europe and in countries beyond our borders. Time is of the essence. If backsliding on the rule of law occurs faster than corrective action, the passage of time will inevitably erode the rule-based order. We, the signatories of this declaration, urgently call on all leaders, in Member States and the EU Institutions, to uncompromisingly safeguard the rule of law in Europe. Our reasons are as follows:

1. The EU is built upon the rule of law. As the foundation of European integration, the rule of law reflects a specific vision for establishing a union among the peoples of Europe. This vision is intrinsically connected to the EU's values, listed in its founding treaty and drawn from the historic inheritance of Europe. These values include – besides the rule of law – respect for human dignity, freedom, democracy, equality, and respect for human rights, including the rights of persons belonging to minorities. Without the rule of law, these values are illusory. They are observed in a society in which pluralism, tolerance, justice and equality prevail. The rule of law is more than legality; it transcends the letter of the law. It is indissociable from the Union's values.

2. In joining the EU, the Member States have bound themselves, voluntarily and following their own constitutional requirements, to respect the key principles of liberal constitutional democracy. These principles informed the drafting of the original Treaties and have been reaffirmed upon each accession. In the course of membership, the Member States are obligated to continue respecting these structural principles, which underpin the Union's legal order and are articulated in the Treaty as founding values. These principles cannot flourish in the EU if they are not observed at the national level. In fact, the interdependence between the political and legal orders of the Union and its constituent members is such that breaches in Member States will inevitably put into question the EU's compliance with them, both internally and towards the wider world.

3. In the EU, as everywhere, liberal democracy, human rights, and the rule of law are interconnected at their root. There can be no real democracy without the guarantees of free and fair elections, individual liberty, and active civil society; there can be no effective protection of individual rights, nor of democracy, without independent courts, and there can be no rule of law without the democratic legitimacy of government and substantive fundamental rights. Under the EU Treaties, the rule of law's concept is premised on the respect of liberal democracy: freedom, consent of the governed, and equality before the law. Its antitheses, for which there is no room in the EU, are authoritarianism, the rule of the few, and arbitrary use of power. The principles of the rule of law are well known and enshrined in the EU's legal order, developed over seven decades by the Court of Justice and inspired by the national constitutional traditions. They entail requirements for the independence of the judiciary, the democratic character of law-making processes, checks and balances for the separation of powers, the freedom of the media, and the protection of minorities.

4. Not simply an aspiration, the rule of law is a set of legal principles essential for the practical realization of the rights of European citizens. The rule of law preserves the democratic state through legal certainty, which enhances the predictability of official decisions and allows people to plan their lives. Without the rule of law, the EU inevitably fails to function adequately and to deliver the public goods it is expected to guarantee. Moreover, it ceases to command moral legitimacy in the eyes of people in Europe and beyond. That the Union and its constituent Member States share a commitment to the rule of law is, moreover, the basis for their mutual trust. This trust can only exist under conditions guaranteeing that people and businesses are treated according to the law in all Member States, including when they appeal to courts in a State other than their own, and that their rights are protected.

5. The primacy of EU law is a core element of our common legal order. While the EU must respect the specific national constitutional identities of its Member States, this does not detract from the obligation of the latter to grant EU law its full effect in their national legal orders. Constitutional identity cannot serve as a pretext for departing from the fundamental principles of the rule of law. To ensure trust in the EU's legal order, the rule of law must be vigilantly protected at the Union level. Resilience against threats to the rule of law requires positive action on the part of the EU legislative and executive branches. The EU's values bind the EU's institutions, bodies, offices, and agencies, which must constantly strive to be exemplary in observing them. Adherence to the rule of law, in particular, safeguards the EU's decision-making processes and ultimately guarantees that all Member States are treated equally in the Union.

6. The Union and its Member States must be held up to equivalent standards as regards compliance with the rule of law. There is a need to understand the rule of law coherently. To this end, the EU should consistently have regard to the rule of law standards developed by the relevant Council of Europe bodies and mechanisms, such as the European

Court of Human Rights, the European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), the European Commission for the efficiency of justice (CEPEJ) and the Group of States against Corruption (GRECO). In due time and form, the EU should accede to the European Convention on Human Rights to further safeguard the consistent application of the principles of the rule of law throughout Europe.

The EU cannot survive without the rule of law. Protecting it requires immediate action. Because of the overriding importance for sustaining liberal democracy and considering the magnitude of the task, its resolution cannot be left to the Court of Justice alone. Under threat, the rule of law cannot be guaranteed solely by the judiciary, but its preservation requires comprehensive legal and political action. The leaders of Member States, acting through the EU institutions in accordance with the procedures foreseen in the EU Treaties, as well as individually, must step up with urgency. The causes of Europe's rule of law malaise must be remedied decisively. Time is of the essence. Even as the EU confronts profound global challenges, the time for action to uphold the rule of law within the Union is now.

18 March 2022

*Tiina Astola*

*Leonard Besselink*

*Steven Blockmans*

*Carlos Closa*

*Paul Craig*

*Inge Govaere*

*Xavier Groussot*

*Daniel Halberstam*

*Joni Heliskoski*

*Katalin Miklóssy*

*Paul Nemitz*

*Pekka Pohjankoski*

*Miguel Poiares Maduro*

*Juha Raitio*

*Allan Rosas*

*Werner Schroeder*

*Mirosław Wyrzykowski*

Members of the Helsinki Rule of Law Forum

# Källor

## Officiella källor

### Europeiska unionen

- Konsoliderad version av fördraget om Europeiska unionen, EUT C 326, 26.10.2012, s. 13
- Konsoliderad version av fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, EUT, L C 326, 26.10.2012, s. 47
- Lissabonfördraget om ändring av fördraget om Europeiska unionen och fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen, undertecknat i Lissabon den 13 december 2007, EUT C 306, 17.12.2007, s. 1
- Fördrag om upprättande av en konstitution för Europa, EUT C 310, 16.12.2004, s. 1
- Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna, EUT C 326, 26.10.2012, s. 391
- Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna, EUT C 303, 14.12.2007, s. 17
- Nicefördraget om ändring av fördraget om Europeiska unionen, fördragen om upprättandet av Europeiska gemenskaperna och vissa akter som hör samman med dem, EUT C 80, 10.3.2001, s. 1
- Fördraget om Europeiska unionen (konsoliderad version 1997), EUT C 340, 10.11.1997, s. 145
- Fördrag mellan Konungariket Belgien, Konungariket Danmark, Förbundsrepubliken Tyskland, Helleniska republiken, Konungariket Spanien, Franska republiken, Irland, Italienska republiken, Storhertigdömet Luxemburg, Konungariket Nederländerna, Portugisiska republiken, Förenade konungariket Storbritannien och Nordirland (Europeiska unionens medlemsstater) och Konungariket Norge, Republiken Österrike, Republiken Finland, Konungariket Sverige om Konungariket Norges, Republiken Österrikes, Republiken Finlands och Konungariket Sveriges anslutning till Europeiska unionen, EUT C 241, 29.8.1994 (Finlands anslutningsfördrag till EU)
- Fördraget om Europeiska unionen, (konsoliderad version 1992), EUT C 191, 29.7.1992, s.1
- Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna, EUT C 303, 14.12.2007
- Se Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2021/1060 av den 24 juni 2021 om fastställande av gemensamma bestämmelser för Europeiska regionala utvecklingsfonden, Europeiska socialfonden+, Sammanhållningsfonden, Fonden för en rättvis omställning och Europeiska havs-, fiskeri- och vattenbruksfonden samt finansiella regler för dessa och för Asyl-, migrations- och integrationsfonden, Fonden för inre säkerhet samt instrumentet för ekonomiskt stöd för gränsförvaltning och viseringspolitik, EUT L 231, 30.6.2021, s. 159
- Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2021/947 av den 9 juni 2021 om inrättande av instrumentet för grannskapet, utvecklingsamarbete och internationellt samarbete – Europa i världen, om ändring och upphävande av beslut nr 466/2014/EU och om upphävande av förordning (EU) 2017/1601 och rådets förordning (EG, Euratom) nr 480/2001, EUT L 209, 14.6.2021, s. 1
- Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2021/693 av den 28 april 2021, om inrättande av ett program för rättsliga frågor och om upphävande av förordning (EU) nr 1382/2013, EUT L 156, 5.5.2021, s. 21 (förordning 2021/693).
- Rådets förordning (EU) 2020/2094 av den 14 december 2020 om inrättande av EU:s instrument för återhämtning till stöd för återhämtningen efter covid-19-krisen, EUT L 433I, 22.12.2020, s. 23
- Rådets förordning (EU, Euratom) 2020/2093 av den 17 december 2020 om fastställande av den mångåriga budgetramen för 2021–2027, EUT L 433I, 22.12.2020, s. 11
- Europaparlamentets och rådets förordning (EU, Euratom) 2020/2092 av den 16 december 2020 om en generell villkorlighetsordning för skydd av unionsbudgeten, EUT L 433I, 22.12.2020, s. 1 (Villkorlighetsförordningen 2020/2092)
- Rådets förordning (EU) 2019/1111 av den 25 juni 2019 om behörighet, erkännande och verkställighet av avgöranden i äktenskapsmål, mål om föräldraansvar och om internationella bortföranden av barn, EUT L 178, 2.7.2019, s. 1 (Bryssel II-förordningen).
- Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2018/1808 av den 14 november 2018 om ändring av direktiv 2010/13/EU om samordning av vissa bestämmelser som fastställs i medlemsstaternas lagar och andra författningar om tillhandahållande av audiovisuella medietjänster mot bakgrund av förändrade marknadsförhållanden, EUT, nr L 303, 28.11.2018, s. 69 (direktiv 2018/1808 om audiovisuella medietjänster).
- Europaparlamentets och rådets förordning (EU, Euratom) 2018/1046 av den 18 juli 2018, finansiella regler för unionens allmänna budget, om ändring av förordningarna (EU) nr 1296/2013, (EU) nr 1301/2013, (EU) nr 1303/2013, (EU) nr 1304/2013, (EU) nr 1309/2013, (EU) nr 1316/2013, (EU) nr 223/2014, (EU) nr 283/2014 och beslut nr 541/2014/EU samt upphävande av förordning (EU, Euratom) nr 966/2012, EUT L 193, 30.7.2018, s. 1 (Budgetförordningen 2018/1046)

- Rådets förordning (EU) 2017/2063 av den 13 november 2017 om restriktiva åtgärder med anledning av situationen i Venezuela, EUT L 295, 14.11.2017, s. 21
- Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 978/2012 om tillämpning av det allmänna preferenssystemet och om upphävande av rådets förordning (EG) nr 732/2008, konsoliderad version EUT L 123, 1.2.2022, s. 1 (Förordning 978/2012)
- Rådets förordning (EG) nr 1215/2009 om införande av särskilda handelsåtgärder för länder och territorier som deltar i eller är knutna till Europeiska unionens stabiliserings- och associeringsprocess, konsoliderad version, EUT L 432, 22.12.2020, s. 7
- Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1306/2013 av den 17 december 2013 om finansiering, förvaltning och övervakning av den gemensamma jordbrukspolitiken och om upphävande av rådets förordningar (EEG) nr 352/78, (EG) nr 165/94, (EG) nr 2799/98, (EG) nr 814/2000, (EG) nr 1290/2005 och (EG) nr 485/2008, EUT L 347, 20.12.2013, s. 549
- Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 604/2013 av den 26 juni 2013 om kriterier och mekanismer för att avgöra vilken medlemsstat som är ansvarig för att pröva en ansökan om internationellt skydd som en tredjelandsmedborgare eller en statslös person har lämnat in i någon medlemsstat, EUT L 180, 29.6.2013, s. 31
- Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1215/2012 av den 12 december 2012 om domstols behörighet och om erkännande och verkställighet av domar på privaträttens och handelsrättens område, EUT L 351, 20.12.2012, s. 1 (Bryssel I-förordningen)
- Rådets förordning (EG) nr 168/2007 av den 15 februari 2007 om grundandet av EU:s byrå för grundläggande rättigheter, EUT L 53, 22.2.2007, s. 1
- Rådets förordning (EG) nr 1290/1999 av den 21 juni 1999, om allmänna bestämmelser för strukturfonderna, EUT L 161, 26.6.1999, s. 1
- Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2016/1919 av den 26 oktober 2016 om rättshjälp för misstänkta och tilltalade i straffrättsliga förfaranden och för eftersökta personer i förfaranden i samband med en europeisk arresteringsorder, EUT L 297, 4.11.2016, s. 1
- Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/41/EU av den 3 april 2014 om en europeisk utredningsorder på det straffrättsliga området, EUT L 130, 1.5.2014, s. 1
- Rådets direktiv 2010/24/EU av den 16 mars 2010 om ömsesidigt bistånd för indrivning av fordringar som avser skatter, avgifter och andra åtgärder, EUT L 84, 31.3.2010, s. 1
- Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/35/EG, av den 26 maj 2003 om åtgärder för allmänhetens deltagande i utarbetandet av vissa planer och program samt ändring av rådets direktiv 85/337/EEG och 96/61/EG med avseende på allmänhetens deltagande och rätt till tillgång till rättsliga förfaranden, EUT L 156, 25.6.2003, s. 17
- Rådets direktiv 2003/8/EG av den 27 januari 2003 om förbättring av möjligheterna till rättslig prövning i gränsöverskridande tvister genom fastställande av gemensamma minimiregler för rättshjälp i sådana tvister, EUT L 26, 31.1.2003, s. 41
- Direktiv om inrättande av en allmän ram för likabehandling i arbetslivet 2000/78, EUT L 303, 2.12.2000, s. 16
- Rådets direktiv 64/432/EEG av den 26 juni 1964 om djurhälsoproblem som påverkar handeln med nötkreatur och svin inom gemenskapen, EGT 121, 29.7.1964, s. 1977
- Rådets rambeslut av den 13 juni 2002 om en europeisk arresteringsorder och överlämnande mellan medlemsstaterna (2002/584/RIF), EUT L 190, 18.7.2002, s. 1
- Rådets beslut 2006/313/Gusp av den 10 april 2006 om ingående av avtalet mellan Internationella brottmålsdomstolen och Europeiska unionen om samarbete och bistånd, EUT L 115, 28.4.2006, s. 49
- Rådets beslut 2011/168/Gusp av den 21 mars 2011 om Internationella brottmålsdomstolen och om upphävande av gemensam standpunkt 2003/444/Gusp, EUT L 76, 22.3.2011, s. 56
- Den gemensamma standpunkt som antogs av rådet 2005/792/GUSP om vissa restriktiva åtgärder mot Uzbekistan, EUT L 299, 16.11.2005, s. 72
- Commission Decision of 3.8.2018 on the internal procedure provisions for the recovery of amounts receivable arising from direct management and the recovery of fines, lump sums and penalty payments under the Treaties, C(2018)5119 final, ändrad genom beslut C(2020)4584 final
- Meddelande från kommissionen: Riktlinjer för tillämpningen av den generella villkorlighetsordningen för skydd av unionsbudgeten (EU, Euratom) 2020/2092, 2.3.2022, C (2022) 1382 final
- Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet, rådet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén samt Regionkommittén, Rapporten om rättsstatsprincipen 2021: Rättsstatsituationen i EU, COM(2021) 700 final, 20.7.2021 (Rapporten om rättsstatsprincipen 2021: Läget för rättsstatsprincipen i EU)
- Rapporten om rättsstatsprincipen 2021: "Läget för rättsstatsprincipen i Bulgarien", SWD(2021) 703 final, 20.7.2021 (Rapporten om rättsstatsprincipen 2021: Bulgariens landskapitel)
- Rapporten om rättsstatsprincipen 2021: "Läget för rättsstatsprincipen i Spanien", SWD(2021) 710 final, 20.7.2021 (Rapporten om rättsstatsprincipen 2021: Spaniens landskapitel)
- Rapporten om rättsstatsprincipen 2021: "Läget för rättsstatsprincipen i Italien", SWD(2021) 716 final, 20.7.2021 (Rapporten om rättsstatsprincipen 2021: Italiens landskapitel)

- Rapporten om rättsstatsprincipen 2021: "Läget för rättsstatsprincipen i Grekland", SWD(2021) 709 final, 20.7.2021 (Rapporten om rättsstatsprincipen 2021: Greklands landskapitel)
- Rapporten om rättsstatsprincipen 2021: "Läget för rättsstatsprincipen", SWD(2021) 713 final, 20.7.2021 (Rapporten om rättsstatsprincipen 2021: Kroatians landskapitel)
- Rapporten om rättsstatsprincipen 2021: "Läget för rättsstatsprincipen på Cypern", SWD(2021) 704 final, 20.7.2021 (Rapporten om rättsstatsprincipen 2021: Cyperns landskapitel)
- Rapporten om rättsstatsprincipen 2021: "Läget för rättsstatsprincipen på Malta", SWD(2021) 720 final, 20.7.2021 (Rapporten om rättsstatsprincipen 2021: Maltas landskapitel)
- Rapporten om rättsstatsprincipen 2021: "Läget för rättsstatsprincipen i Polen", SWD(2021) 722 final, 20.7.2021 (Rapporten om rättsstatsprincipen 2021: Polens landskapitel)
- Rapporten om rättsstatsprincipen 2021: "Läget för rättsstatsprincipen i Tyskland", SWD(2021) 706 final, 20.7.2021 (Rapporten om rättsstatsprincipen 2021: Tysklands landskapitel)
- Rapporten om rättsstatsprincipen 2021: "Läget för rättsstatsprincipen i Slovakien", SWD(2021) 727 final, 20.7.2021 (Rapporten om rättsstatsprincipen 2021: Slovakiens landskapitel)
- Rapporten om rättsstatsprincipen 2021: "Läget för rättsstatsprincipen i Finland", SWD(2021) 711 final, 20.7.2021 (Rapporten om rättsstatsprincipen 2021: Finlands landskapitel)
- Rapporten om rättsstatsprincipen 2021: "Läget för rättsstatsprincipen i Danmark", SWD(2021) 707 final, 20.7.2021 (Rapporten om rättsstatsprincipen 2021: Danmarks landskod)
- Rapporten om rättsstatsprincipen 2021: "Läget för rättsstatsprincipen i Ungern", SWD(2021) 714 final, 20.7.2021 (Rapporten om rättsstatsprincipen 2021: Ungerns landskapitel)
- Meddelande från kommissionen "Kontroll av unionsrättens tillämpning: Årsrapport 2020", COM(2021) 432 final, 23.7.2021
- Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet, rådet, europeiska ekonomiska och sociala kommittén samt regionkommittén om EU:s handlingsplan för demokrati, COM(2020) 790 final, 3.12.2020
- Europeiska kommissionen, Gemensamma meddelanden till Europaparlamentet och rådet: EU:s handlingsplan för mänskliga rättigheter och demokrati 2020–2024, JOIN(2020) 5 final, 25.3.2020
- Meddelande från kommissionen, "EU-rätten: Bättre resultat genom bättre tillämpning", C/2016/8600, EUT C 18, 19.1.2017, s. 10
- Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet och rådet, En ny EU-ram för att stärka rättsstatsprincipen, COM (2014) 158 final, 11.3.2014
- Kommissionens meddelande från 2005 om tillämpningen av artikel 228 i EG-fördraget [SEC(2005)1658], som ersatte dokumenten "Meddelande från kommissionen – Meddelande om tillämpningen av artikel 171 i EG-fördraget (EGT C 242, 21.8.1996, s. 6) och "Meddelande från kommissionen – Metod för beräkning av vite enligt artikel 171 i EG-fördraget" (EGT C 63, 28.2.1997, s. 2)
- Meddelande från kommissionen till rådet och Europaparlamentet om artikel 7 i fördraget om Europeiska unionen: Att respektera och främja unionens värden, COM(2003) 606 final, 15.10.2003, s. 5
- Kommissionens meddelande om principen om ömsesidigt erkännande, EUT C 256, 3.10.1980, s. 2
- European Commission, European Rule of Law mechanism: Methodology for the preparation of the Annual Rule of Law Report, [https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/rolm\\_methodology\\_final.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/rolm_methodology_final.pdf), besökt 29.3.2022
- Kommissionens begäran om upplysningar PILOT EUP (2021) 9837, 11.2.2021
- Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om skydd av unionens budget vid generella brister när det gäller rättsstatens principer i medlemsstaterna, COM(2018) 324 final, 2.5.2018.
- Det motiverade förslaget om om rättsstatsprincipen i Polen enligt artikel 7.1 i fördraget om Europeiska unionen, COM(2017) 835 final, av den 20 december 2017
- Kommissionens rekommendation (EU) 2016/1374 av den 27 juli 2016 om rättsstatsprincipen i Polen (C/2016/5703), EUT L 217, 12.8.2016
- Commission of the European Communities, "Completing the Internal Market": White Paper from the Commission to the European Council (Milan, 28-29 June 1985), COM(85) 310 final
- Rådets förordning (GUSP) 2020/1999 av den 7 december 2020 om restriktiva åtgärder mot allvarliga kränkningar och brott mot de mänskliga rättigheterna, EUT L 4101, 7.12.2020, s. 13
- European External Action Service, Human Rights & Democracy, EU Human Rights Guidelines, 26.02.2021, [https://www.eeas.europa.eu/eeas/eu-human-rights-guidelines\\_en](https://www.eeas.europa.eu/eeas/eu-human-rights-guidelines_en), besökt 8.4.2022
- Europaparlamentets och rådets kompromisstext "Multiannual Financial Framework (MFF) 2021-2027 and Recovery package – Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on a general regime of conditionality for the protection of the Union budget", rådets dokument 12616/20, 6.11.2020, s. 12
- European External Action Service, EU Action Plan on Human Rights and Democracy 2020 – 2024, JOIN(2020)5, 25.03.2020, [https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/eu\\_action\\_plan\\_on\\_human\\_rights\\_and\\_democracy\\_2020-2024.pdf](https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/eu_action_plan_on_human_rights_and_democracy_2020-2024.pdf), besökt 8.4.2022.
- Europaparlamentets resolution av den 12 september 2018 om förslaget till rådets beslut enligt artikel 7.1 i EU-fördraget om att det finns en klar risk för att Ungern allvarligt åsidosätter de värden som unionen bygger på (2017/2131(INL), EUT C 433, 12.9.2018, s. 66



- Partnership Agreement between the [European Union/European Union and Its Member States] of the One Part, and Members of the Organisation of African, Caribbean and Pacific States, of the Other Part, negotiated agreement initialled by the EU and OACPS chief negotiators on 15 April 2021
- Associeringsavtal mellan Europeiska unionen och Europeiska atomenergigemenskapen och deras medlemsstater, å ena sidan, och Republiken Moldavien, å andra sidan, EUT L 260, 30.8.2014, s. 4.
- European Commission, EU-China Comprehensive Agreement on Investment (CAI), the EU-China agreement explained, last update 22 January 2021, <http://www.ec.europa.eu>
- Joint Appeal on the inclusion of enforceable human rights clauses in the EU-China Comprehensive Agreement on Investment, 13 January 2021, <http://www.etuc.org> och Europaparlamentets resolution Resolution on a new EU-China Strategy (2021/2037(INI) som antogs 16.9.2021.
- FRA Opinion – 2/2016, Vienna, 8. April 2016, Opinion of the Fundamental Rights on the development of an integrated tool of objective fundamental rights indicators able to measure compliance with the shared values listed in Article 2 TEU based on existing sources of information.
- EU Strategic Framework on Human Rights and Democracy 2012
- Avtalet mellan Europeiska unionen och Republiken Island och Konungariket Norge om förfarande för överlämnande mellan Europeiska unionens medlemsstater och Island och Norge och rådets beslut 2006/697/EG om undertecknande av avtalet, EUT L 292, 21.10.2006, L 292
- Partnerskapsavtalet mellan medlemmarna i gruppen av stater i Afrika, Västindien och Stillahavsområdet, å ena sidan, och Europeiska gemenskapen och dess medlemsstater, å andra sidan, undertecknat i Cotonou den 23 juni 2000, EGT L 317, 15.12.2000, s. 3, artikel 9
- Intern överenskommelse mellan företrädarna för medlemsstaternas regeringar, församlade i rådet, om finansiering och förvaltning av gemenskapsstödet inom ramen för andra finansprotokollet till fjärde AVS-EG-konventionen, EGT L 317, 15.12.2000, s. 376–382.
- Reflection Group's Report (Messina, 2 June 1995 – Brussels, 5 Dec. 1995), DOC/95/8, 5.12.1995
- Ordförandelandets diskussionsunderlag, "Stärka respekten för rättsstatsprincipen i unionen", rådets dokument 12044/19
- Ordförandeskapets slutsatser, Europeiska rådet, Tammerfors, den 15–16 oktober 1999
- Ordförandeskapets slutsatser, Europeiska rådet, Köpenhamn, 21–22 juni 1993

## Finland

- Alkohollagen (1102/2017)
- Lagen om nominering av kandidater för uppdrag som domare vid eller ledamot av internationella domstolar och Europeiska unionens domstol (676/2016)
- Domtolslagen (673/2016)
- Punktskattelagen (182/2010)
- Lagen om högsta förvaltningsdomstolen (1265/2006)
- Lagen om högsta domstolen (665/2005)
- Lag om utlämning för brott mellan Finland och de övriga medlemsstaterna i Europeiska unionen (1286/2003) (EU:s utlämningslag)
- Riksdagens arbetsordning (40/2000)
- Finlands grundlag (731/1999)
- Ålands självstyrelselag (1144/1991)
- Lagen om om godkännande av vissa bestämmelser i konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna och dess tilläggsprotokoll (438/1990) (FördrS 18/1990)
- Tasavallan suojelulaki (336/1930)
- Ministerivastuulaki (42/1918, 274/1922)
- Laki valtakunnanoikeudesta (273/1922)
- Uskonnonvapauslaki (267/1922)
- Suomen Hallitusmuoto (94/1919)
- Yhdistys- ja painovapauslaki (1/1919)
- Strafflagen (39/1889)
- RP 100/2017 rd Regeringens proposition till riksdagen om alkohollagen och vissa lagar som har samband med den
- RP 1/1998 rd, Regeringens proposition till riksdagen om en ny regeringsform för Finland
- RP 245/1997 rd Regeringens proposition till Riksdagen om godkännande av vissa bestämmelser i Amsterdamfördraget om ändring av fördraget om Europeiska unionen, fördragen om upprättandet av Europeiska gemenskaperna och vissa akter som hör samman med dem

- RP 135/1994 rd, Regeringens proposition till riksdagen om godkännande av vissa bestämmelser i fördraget om Finlands anslutning till Europeiska unionen (volym I) Fördraget om Norges, Österrikes, Finlands och Sveriges anslutning till Europeiska unionen (volym II) Fördraget om Europeiska unionen och fördraget om upprättandet av Europeiska ekonomiska gemenskapen (volym III) Fördraget om upprättandet av Europeiska atomenergigemenskapen (volym IV) Avtal och dokument som ändrar fördragen om upprättandet av Europeiska gemenskaperna (volym V)
- GrUB 10/2021 rd  
 GrUU 14/2021 rd  
 GrUB 26/2020 rd  
 GrUB 25/2020 rd  
 GrUB 21/2020 rd  
 GrUU 8/2020 rd  
 GrUB 5/2019 rd  
 GrUB 12/2018 rd  
 GrUU 49/2018 rd  
 GrUU 23/2018 rd  
 LaUU 23/2018 rd  
 GrUU 12/2018  
 GrUU 48/2017 rd  
 StVM 24/2017 vp  
 LaUU 17/2017 rd  
 GrUU 5/2017 rd  
 GrUU 61/2016 rd  
 GrUB 10/1998
- SRR 10/2021 vp, Statsrådets människorättspolitiska redogörelse
- U 60/2018 rd, Statsrådets skrivelse till riksdagen om förslaget till Europaparlamentets och rådets förordning om inrättande av programmet för rättigheter och värden för 2021–2027 och förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om inrättande av programmet för rättsliga frågor 2021–2027
- Oikeudenkäyntikulut riita-asioissa: bedömningspromemoria, Justitieministeriets publikationer, Utredningar och anvisningar 2021:16.
- Justitieministeriet, Ålands roll i lagberedningen och EU-frågor, Utredningar och anvisningar 8/2012
- Arbetsgruppen för utveckling av rättsskipningen, beslut om tillsättning 9.11.2021, VN/27620/2021
- HD:s utlåtande om bedömningspromemorian om rättegångskostnader i tvistemål, 16.6.2021, <https://korkeinoikeus.fi/fi/index/ajankohtaista/lausunnot/lausuntooikeudenkajntikulujariita-asioissakoskevastaarvioniustiosta.html>, besökt 23.3.2022
- Justitieministeriet, Suullisen todistelun vastaanottaminen tallenteelta (Att ta emot muntliga vittnesmål genom inspelning). Betänkande från videoinspelingsarbetsgruppen. Justitieministeriets betänkanden och utlåtanden 2020:20.
- Betänkandet från kommittén för översyn av grundlagen, justitieministeriets betänkanden och utlåtanden 9/2010
- Arbetsgruppsbetänkande 2008:8, Grundlag 2008-arbetsgruppens promemoria. Justitieministeriet 2008, med bilagan Tuomas Ojanen, Perustuslain 106 §:n etusijasäänös – toimivuuden ja muutostarpeiden arviointi Selvitys perustuslain toimivuudesta ja mahdollisista tarkistamistarpeista (Mikael Hidén), Justitieministeriets publikationer 2019:22

## Andra officiella källor

- Europakonventionen om de mänskliga rättigheterna och grundläggande friheterna, ingick i Rom den 4 november 1950, FördrS 18–19/1990 (Europeiska konventionen om de mänskliga rättigheterna)
- Konvention angående flyktingars rättsliga ställning, ingicks i Genève den 28 juli 1951 (FördrS 77/1968)
- Internationella konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter, antagen av FN:s generalförsamling den 16 december 1966 (FördrS 7–8/1976)
- FN:s generalförsamlings resolution 76/117, The rule of law at the national and international level, 17.12.2021
- FN:s generalförsamlings resolution 61/39, The rule of law at the national and international levels, 18.12.2013
- Report of the Secretary-General, Strengthening and coordinating United Nations rule of law activities, UN doc. A/74/139
- World Justice Project Rule of Law Index 2021, <https://worldjusticeproject.org/sites/default/files/documents/WJP-INDEX-21.pdf>, besökt 29.3.2022 (World Justice Project Rule of Law Index 2021)

- European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), Compilation of Venice Commission Opinions and Reports concerning Courts and Judges, Strasbourg, 11 December 2019, CDL-PI(2019)008, [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI\(2019\)008-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI(2019)008-e), besökt 12.4.2022
- Opinion on Act CLXII of 2011 on the legal status and remuneration of judges and Act CLXI of 2011 on the organisation and administration of courts of Hungary, adopted by the Venice Commission at its 90th Plenary Session (Venice, 16-17 March 2012), CDL-AD(2012)001, 19.3.2012
- European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission), Report on the Rule of Law, Adopted by the Venice Commission at its 86th plenary session, Venice 25–26 March 2011, Strasbourg, 4 April 2011, Study No. 512/2009, CDL-AD(2011)003rev (Venice Commission Report on the Rule of Law)
- European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission), Opinion on the Constitution of Finland adopted by the Venice Commission at its 74th plenary session (Venice, 14-15 March 2008), Strasbourg, 7 April 2008, Opinion No. 420 / 2007, CDL-AD(2008)010
- Recommendation 22-25 of CM/Rec(2010)12 of the Committee of Ministers of the Council of Europe to member states on judges: independence, efficiency and responsibilities, 17.11.2010
- Consultative Council of European Judges, Magna Carta of Judges (2010)
- Presidential Commission on the Supreme Court of the United States, Final Report, 7.12.2021
- Regeringens proposition 2009/10:80, En reformerad grundlag, 8.12.2009
- Kommittédirektiv: Förstärkt skydd för demokratin och domstolarnas oberoende. Beslut vid regeringssammanträde den 13 februari 2020, Dir. 2020:11, <https://www.regeringen.se/4915d2/contentassets/2399f-42ba83d48f4ad2e5ebb3ddb0e21/forstarkt-skydd-for-demokratin-och-domstolarnas-oberoende-dir-2020-11.pdf>, besökt 21.3.2022
- Expertgruppsrapport: Olika former av normkontroll, SOU 2007:85, 14.11.2007
- Den tredje statsmakt: Domstolene i endring, Norges offentlige utredninger NOU 2020:11, <https://www.regjeringen.no/contentassets/367acaf16a2941bfaf5e3b1ae7bfe95f/ou202020200011000dddpdfs.pdf>, besökt 21.3.2022
- Martti Ahtisaari – Jochen Frowein – Marelino Oreja, Report. Adopted in Paris on 8 September 2000, UN Treaty Body Database, [https://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CCPR/Shared%20Documents/AUT/INT\\_CCPR\\_NGO\\_AUT\\_89\\_8061\\_E.pdf](https://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CCPR/Shared%20Documents/AUT/INT_CCPR_NGO_AUT_89_8061_E.pdf), besökt 25.1.2022
- International Association of Judicial Independence and World Peace, Mount Scopus International Standards of Judicial Independence (2008)
- The Judicial Integrity Group, Bangalore Principles of Judicial Conduct (2007)
- Opinion no. 1 (2001) of the Consultative Council of European Judges (CCJE) on standards concerning the independence of the judiciary and the irremovability of judges, adopted on 23 November 2001
- Central Council of the International Association of Judges, Universal Charter of the Judge (1999)
- European Charter on the Statute for Judges of 8 to 10 July 1998, adopted by participants from European countries and two international associations for judges at a meeting held in Strasbourg on 8 to 10 July 1998 (organized under the auspices of the Council of Europe)
- Basic Principles on the Independence of the Judiciary, adopted by the Seventh United Nations Congress on the Prevention of Crime and the Treatment of Offenders held at Milan from 26 August to 6 September 1985 and endorsed by General Assembly resolutions 40/32 of 29 November 1985 and 40/146 of 13 December 1985
- Montreal Universal Declaration on the Independence of Justice (1983)
- Minimum standards of judicial independence of the International Bar Association (1982)

## Rättspraxis

### Europeiska unionens domstol

- Mål T-125/22, **RT France mot rådet**, EUT C 148, 4.4.2022, s. 47 (anhängigt)
- Mål C-657/21, **Europaparlamentet mot Europeiska kommissionen**, EUT L 4331, 22.12.2020, s. 1 (anhängigt)
- Förenade målen C-562/21 PPU ja C-563/21 PPU, **Openbaar Ministerie (en lagligt konstituerad domstol i den medlemsstat som utfärdar arresteringsordern)**, dom av den 22 februari 2022, ECLI:EU:C:2022:100.
- Mål C-480/21 **Minister for Justice and Equality** (anhängigt), begäran om förhandsavgörande 30.7.2021
- Mål C-430/21, Mål som har anhängiggjorts **RS**, dom av den 22 februari 2022, ECLI:EU:C:2022:99
- Mål C-157/21, **Polen mot Europaparlamentet och Europeiska unionens råd**, dom av den 16 februari 2022, ECLI:EU:C:2022:98
- Mål C-156/21, **Ungern mot Europaparlamentet och Europeiska unionens råd**, dom av den 16 februari 2022, ECLI:EU:C:2022:97

- Mål C-490/20, **V.M.A. Mot Stolichna obshtina, rayon "Pancharevo"**, dom av den 14 december 2021, ECLI:EU:C:2021:1008
- Förenade målen C354/20 PPU och C412/20 PPU, **Openbaar Ministerie (oberoende för den rättsliga myndighet som utfärdar arresteringsordern)**, dom av den 17 december 2020, ECLI:EU:C:2020:1033
- Mål C-22/20, **Europeiska kommissionen mot Konungariket Sverige**, dom av den 2 september 2021, ECLI:EU:C:2021:669
- Mål C-896/19, **Republika mot Il-Prim Ministru**, dom av den 20 april 2021, ECLI:EU:C:2021:311
- Mål C-872/19 P, **Venezuela mot Europeiska unionens råd**, dom av den 22 juni 2021, ECLI:EU:C:2021:507
- Mål C-791/19 **Kommissionen mot Polen (Disciplinärt system för domare)**, dom av den 15 juli 2021, ECLI:EU:C:2021:596
- Mål C-791/19, **Sped-Pro S.A. Mot Europeiska kommissionen**, dom av den 9 februari 2021, EU:T:2022:67
- Förenade målen C-748/19–C-754/19, **brottmål mot WB m.fl.**, dom av den 16 november 2021, ECLI:EU:C:2021:931
- Mål T639/16 P, **FV mot Europeiska unionens råd**, dom av den 23 februari 2018, EU:T:2018:22
- Mål C-564/19, **IS (begäran om förhandsavgörande)**, dom av den 23 november 2021, ECLI:EU:C:2021:949
- Mål C 502/19, **Brottmål mot Oriol Junqueras Vies**, dom av den 19 december 2019, ECLI:EU:C:2019:1115
- Mål C487/19, **W.Ž. (Högsta domstolens avdelning för extraordinär kontroll och offentliga angelägenheter – utnämning)**, dom av den 6 oktober 2021, ECLI:EU:C:2021:798
- Förenade målen C-357/19, C-379/19, C-547/19, C-811/19 och C-840/19, **Brottmålsrättegång där de svarande är PM m.fl. (Eurobox)**, dom av den 21 december 2021, ECLI:EU:C:2021:1034
- Mål C-272/19, **VQ mot Land Hessen**, dom av den 9 juli 2020, ECLI:EU:C:2020:535
- Mål C-134/19 P, **Bank Refah Kargaran mot Europeiska unionens råd**, dom av den 6 oktober 2020, ECLI:EU:C:2020:793
- Förenade målen C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19 och C-397/19, **Asociația "Forumul Judecătorilor din România" m.fl.**, dom av den 18 maj 2021, ECLI:EU:C:2021:393
- Mål C824/18, **A.B. m.fl. (utnämning av domare i Högsta domstolen – ändringssökande)**, dom av den 2 mars 2021, ECLI:EU:C:2021:153
- Mål C-808/18, **Europeiska kommissionen mot Ungern**, dom av den 17 december 2020, ECLI:EU:C:2020:1029
- Mål C-658/18, **UX mot Governo della Repubblica italiana**, dom av den 16 juli 2020, ECLI:EU:C:2020:572
- Mål C-621/18, **Andy Wightman m.fl. mot Secretary of State for Exiting the European Union**, dom av den 19 mars 2019, ECLI:EU:C:2018:999
- Mål C-619/18, **Europeiska kommissionen mot Polen (Högsta domstolens oberoende)**, dom av den 11 juli 2019, ECLI:EU:C:2019:531
- Förenade målen C-585/18, C-624/18 och C-625/18, **A.K. m.fl. mot Krajowa Rada Sądownictwa m.fl. (avdelningen för disciplinära mål vid högsta domstolens oberoende)**, dom av den 19 november 2019, ECLI:EU:C:2019:982
- Förenade målen C-558/18 och C-563/18, **Miasto Łowicz mot Skarb Państwa – Wojewoda Łódzki och Prokurator Generalny mot VX m.fl.**, dom av den 26 mars 2020, ECLI:EU:C:2020:234
- Förenade målen C-542/18 RX-II och C-543/18 RX-II, **Erik Simpson mot Europeiska unionens råd och HG mot Europeiska kommissionen**, dom av den 26 mars 2020, ECLI:EU:C:2020:232
- Mål C-416/17, **Europeiska kommissionen mot Republiken Frankrike (skatt som innehålls från intäkter från lös egendom)**, dom av den 4 oktober 2018, ECLI:EU:C:2018:811
- Mål C-220/18 PPU, **Generalstaatsanwaltschaft (fängelseförhållanden i Ungern)**, dom av den 25 juli 2018, ECLI:EU:C:2018:589
- Mål C-216/18 PPU, **Minister for Justice and Equality (brister i rättssystemet)**, dom av den 25 juli 2018, ECLI:EU:C:2018:586
- Mål C-192/18, **kommissionen mot Polen (Högsta domstolarnas oberoende)**, dom av den 5 november 2019, ECLI:EU:C:2019:924
- Mål C-78/18, **Europeiska kommissionen mot Ungern (organisationernas öppenhet)**, dom av den 18 juni 2020, ECLI:EU:C:2020:476
- Mål C-66/18, **Europeiska kommissionen mot Ungern (tjänster inom högre utbildning)**, dom av den 6 oktober 2021, ECLI:EU:C:2020:792
- Generaladvokat Bobeks förslag till avgörande i mål C-556/17, **Alekszjij Torubarov mot Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal**, 20.4.2019, ECLI:EU:C:2019:339
- Mål C-235/17, **Europeiska kommissionen mot Ungern (Nyttjanderätt till och produktion av jordbruksmark)**, dom av den 21 maj 2019, ECLI:EU:C:2019:432
- Mål C-163/17, **Abubacarr Jawo mot Förbundsrepubliken Tyskland**, dom av den 19 mars 2019, ECLI:EU:C:2019:218
- Mål C-42/17, **Brottmålsrättegång där de svarande är M.A.S. och M.B.**, dom av den 5 december 2017, ECLI:EU:C:2017:936
- Mål C-34/17, **Eamonn Donnellan mot The Revenue Commissioners**, dom av den 26 april 2018, ECLI:EU:C:2018:282

- Yttrande 1/17 (CETA-avtalet mellan EU och Kanada)**, 30.4.2019, ECLI:EU:C:2019:341
- Mål C-673/16, Relu Adrian **Coman m.fl.** mot Inspectoratul General pentru Imigrări ja Ministerul Afacerilor Interne, dom av den 5 juni 2018, ECLI:EU:C:2018:385
- Mål C578/16 PPU, **C.K. m.fl. mot Republiken Slovenien**, dom av den 16 februari 2017, ECLI:EU:C:2017:127
- Mål C-477/16 PPU, **Ruslanas Kovalkovas**, 10.11.2016, ECLI:EU:C:2016:861
- Mål C-367/16, **Dawid Piotrowski**, dom av den 23 januari 2018, ECLI:EU:C:2018:27
- Mål C-64/16, **Associação Sindical dos Juizes Portugueses** mot Tribunal de Contas, dom av den 27 februari 2018, ECLI:EU:C:2018:117
- Förenade målen C-404/15 och C-659/15 PPU, **Pál Aranyosi och Robert Căldărău mot Generalstaatsanwaltschaft Bremen**, dom av den 5 april 2016, ECLI:EU:C:2016:198
- Mål C-122/15, **C**, dom av den 2 juni 2016, ECLI:EU:C:2016:391
- Mål C-201/15, Anonymi Geniki Etairia Tsimenton Iraklis (**AGET Iraklis**) mot Ypourgos Ergasias, Koinonikis Asfalisis kai Koinonikis Allilengyis, dom av den 21 december 2016, ECLI:EU:C:2016:972
- Mål C-72/15, PJSC **Rosneft** Oil Company mot Her Majesty's Treasury m.fl., dom av den 28 mars 2017, ECLI:EU:C:2017:236
- Mål C-63/15, **Mehrdad Ghezalbash mot Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie**, dom av den 7 juni 2016, ECLI:EU:C:2016:409
- Mål C559/14, **Rudolfs Meroni mot Recoletos Limited**, dom av den 25 maj 2016, ECLI:EU:C:2016:349
- Mål C-455/14 P, H v. Europeiska unionens råd, Europeiska kommissionen och Europeiska unionens polisuppdrag (EUPM) i Bosnien och Hercegovina, dom av den 19 juli 2016, ECLI:EU:C:2016:569 (**H mot rådet m.fl.**)
- Mål C-441/14 Dansk Industri (DI), för **Ajos A/S** mot Karsten Eigil Rasmussens dödsbo, dom av den 19 april 2016, ECLI:EU:C:2016:278
- Mål C-274/14, **Banco de Santander SA**, dom av den 21 januari 2020, ECLI:EU:C:2020:17
- Mål C-198/14, **Valev Visnapuu** mot Häradsåklagaren (Helsingfors) och finska staten – Tullstyrelsen, dom av den 12 november 2015, ECLI:EU:C:2015:751
- Mål C-105/14, **Brottmålsrättegång där de svarande är Ivo Taricco m.fl.**, dom av den 8 september 2015, ECLI:EU:C:2015:555
- Mål C-689/13, Puligenica Facility Esco SpA (**PFE**) mot Airgest SpA, dom av den 5 april 2016, ECLI:EU:C:2016:199
- Mål C681/13, **Diageo Brands BV** mot Simiramida-04 EOOD, dom av den 16 juli 2015, EU:C:2015:471
- Mål C-530/13, **Leopold Schmitzer** mot Bundesministerin für Inneres, dom av den 11 november 2014, ECLI:EU:C:2014:2359
- Mål C-529/13 **Georg Felber** mot Bundesministerin für Unterricht, Kunst und Kultur, dom av den 21 januari 2015, ECLI:EU:C:2015:20
- Mål C-196/13, **Europeiska kommissionen mot Republiken Italien**, dom av den 2 december 2014, ECLI:EU:C:2014:2407
- Mål C-20/13 **Daniel Unland** mot Land Berlin, dom av den 9 september 2015, EU:C:2015:561
- Yttrande i mål 2/13 (Unionens anslutning till Europeiska människorättskonventionen)**, yttrande av den 18 december 2014, ECLI:EU:C:2014:2454
- Förenade målen C-501/12–C-506/12, C-540/12 och C-541/12, **Thomas Specht m.fl.** mot Land Berlin och Bundesrepublik Deutschland, dom av den 19 juni 2014, ECLI:EU:C:2014:2005
- Mål C-394/12, **Shamso Abdullahi mot Bundesasylamt**, dom av den 10 december 2013, ECLI:EU:C:2013:813
- Mål C-286/12, **Europeiska kommissionen mot Ungern**, dom av den 6 november 2012, ECLI:EU:C:2012:687
- C-156/12, **GREP GmbH** mot Freistaat Bayern, dom av den 13 juni 2012, ECLI:EU:C:2012:342
- Mål C-60/12, **Marián Baláz**, dom av den 14 november 2013, ECLI:EU:C:2013:733
- Mål C-583/11 P, **Inuit Tapiriit Kanatami m.fl. mot parlamentet och rådet**, dom av den 3 oktober 2013, ECLI:EU:C:2013:625
- Mål C-399/11, **Stefano Melloni mot Ministerio Fiscal**, dom av den 26 februari 2013, ECLI:EU:C:2013:107
- Mål C-396/11, **Ciprian Vasile Radu**, dom av den 29 januari 2013, ECLI:EU:C:2013:39
- Mål C-260/11, **The Queen**, på begäran av **David Edwards och Lilian Pallikaropoulos** mot Environment Agency m.fl., 11.4.2013, ECLI:EU:C:2013:221
- Mål C-141/11, **Torsten Hörnfeldt** mot Posten Meddelande AB, dom av den 5 juli 2012, ECLI:EU:C:2012:421
- Mål C-112/11, **ebookers.com Deutschland GmbH** mot Bundesverband der Verbraucherzentralen und Verbraucherverbände – Verbraucherzentrale Bundesverband eV, dom av den 19 juli 2012, ECLI:EU:C:2012:487
- Mål C-617/10, **Åklagaren mot Hans Åkerberg Fransson**, dom av den 7 maj 2013, ECLI:EU:C:2013:105
- Mål C491/10 PPU, **Joseba Andoni Aguirre Zarraga mot Simone Pelz**, dom av den 22 december 2010, ECLI:EU:C:2010:828
- Förenade målen C-411/10 och C-493/10, **N. S. mot Secretary of State for the Home Department och M. E. m.fl. mot Refugee Applications Commissioner m.fl.**, dom av den 21 december 2011, ECLI:EU:C:2011:865
- Mål C-211/10 PPU, **Doris Povse mot Mauro Alpago**, dom av den 1 juli 2010, ECLI:EU:C:2010:400
- Mål C-550/09, **Brottmålsrättegång mit E och F**, dom av den 29 juni 2010, ECLI:EU:C:2010:382

- Mål C-399/09, **Marie Landtová mot Česká správa socialního zabezpečení**, dom av den 22 juni 2011, ECLI:EU:C:2011:415
- Mål C-347/09, Jochen **Dickinger** och Franz **Ömer**, dom av den 15 september 2011, ECLI:EU:C:2011:582
- Mål C-279/09, **DEB Deutsche Energiehandels- und Beratungsgesellschaft mbH** mot Bundesrepublik Deutschland, dom av den 22 december 2010, ECLI:EU:C:2010:811
- Mål C-45/09, Gisela **Rosenblatt** mot Oellerking Gebäudereinigungsges. mbH, dom av den 12 oktober 2010, ECLI:EU:C:2010:601
- Yttrande 1/09 (Avtalet om inrättande av ett enhetligt system för patenttvister)**, yttrande den 8 mars 2011, ECLI:EU:C:2011:123
- Mål C-341/08, Domnica **Petersen** mot Berufungsausschuss für Zahnärzte für den Bezirk Westfalen-Lippe, dom av den 12 januari 2010, ECLI:EU:C:2010:4
- Mål T-265/08, **Förbundsrepubliken Tyskland mot Europeiska kommissionen**, dom av den 19 september 2012, ECLI:EU:T:2012:434
- Mål C-229/08, Colin **Wolf** mot Stadt Frankfurt am Main, mål av den 12 januari 2010, ECLI:EU:C:2010:3
- Mål C-147/08, Jürgen **Römer** mot Freie und Hansestadt Hamburg, dom av den 10 maj 2011, EU:C:2011:286
- Mål C-88/08, David **Hütter** mot Technische Universität Graz, dom av den 18 juni 2009, ECLI:EU:C:2009:381
- C-10/08 Europeiska gemenskapernas **kommission mot Finland**, dom av den 19 mars 2009, ECLI:EU:C:2009:171
- Mål C-555/07, Seda **Küçükdeveci** mot Swedex GmbH & Co. KG, dom av den 19 januari 2010, ECLI:EU:C:2010:21
- Mål C-550/07 P, **Akzo Nobel Chemicals och Akros Chemicals mot kommissionen**, dom av den 14 september 2010, ECLI:EU:C:2010:512
- Mål C-246/07, Europeiska kommissionen mot Konungariket Sverige, dom av den 20 april 2010, ECLI:EU:C:2010:203
- Mål C-409/06, **Winner Wetten GmbH mot Bürgermeisterin der Stadt Bergheim**, dom av den 8 september 2010, ECLI:EU:C:2010:503
- Mål C-63/06, UAS **Profisa** mot Muitinės departamentas prie Lietuvos Respublikos finansų ministerijos, dom av den 19 april 2007, ECLI:EU:C:2007:233
- Mål C-432/05, **Unibet (London) Ltd och Unibet (International) Ltd** mot Justitiekanslern, 13.3.2007, ECLI:EU:C:2007:163
- Mål C-411/05, Félix **Palacios de la Villa** mot Cortefiel Servicios SA, dom av den 16 oktober 2007, ECLI:EU:C:2007:604
- Förslag till avgörande av generaladvokat Mazák i mål C-411/05, Félix **Palacios de la Villa** mot Cortefiel Servicios SA, 15.2.2007, ECLI:EU:C:2007:106
- Förenade målen C-402/05 P och C-415/05 P, Yassin Abdullah **Kadi och Al Barakaat International Foundation** mot Europeiska unionens råd och Europeiska gemenskapernas kommission, dom av den 3 september 2008, EU:C:2008:461
- Mål C-135/05, **Europeiska gemenskapernas kommission mot Republiken Italien**, dom av den 26 april 2007, ECLI:EU:C:2007:250
- Mål C-506/04, **Graham J. Wilson mot Ordre des avocats du barreau de Luxembourg**, dom av den 19 september 2006, ECLI:EU:C:2006:587
- Mål C-144/04, Werner **Mangold** mot Rüdiger Helm, dom av den 22 november 2005, ECLI:EU:C:2005:709
- Mål C-446/03, **Marks & Spencer plc** mot David Halsey (Her Majesty's Inspector of Taxes), dom av den 13 december 2004, ECLI:EU:C:2005:763
- Mål T-337/03, **Luis Bertelli Gálvez mot Europeiska gemenskapernas kommission**, dom av den 2 april 2004, ECLI:EU:T:2004:106
- Mål C-199/03, **Irland mot Europeiska gemenskapernas kommission**, dom av den 15 september 2005, ECLI:EU:C:2005:548
- Förslag till avgörande av generaladvokat Poiares Maduro i mål C-255/02, **Halifax plc m.fl. mot Commissioners of Customs and Excise**, 7.4.2005, ECLI:EU:C:2005:200
- Mål C-224/01, **Gerhard Köbler mot Republiken Österrike**, dom av den 13 september 2013, ECLI:EU:C:2003:513
- Mål C-208/00, **Überseering BV mot Nordic Construction Company Baumanagement GmbH (erkännande av rättskapacitet)**, dom av den 5 november 2002, ECLI:EU:C:2002:632
- Mål C-112/00, Eugen **Schmidberger**, Internationale Transporte und Planzüge mot Republik Österreich, dom av den 12 juni 2003, ECLI:EU:C:2003:333
- C-101/00 Tullombudet och Antti **Siilin**, dom av den 19 september 2002, ECLI:EU:C:2002:505
- Mål C-50/00 P, **Unión de Pequeños Agricultores** mot Europeiska unionens råd, 25.7.2002, ECLI:EU:C:2002:462
- Mål C-496/99 P, Europeiska gemenskapernas kommission mot **CAS Succhi di Frutta SpA**, dom av den 29 april 2004, ECLI:EU:C:2004:236
- Förenade målen C-174/98 P ja C-189/98 P, **Nederländerna och Van der Wal mot kommissionen**, dom av den 11 januari 2000, ECLI:EU:C:2000:1

- Mål C-268/94, **Portugali mot** Europeiska unionens råd, dom av den 3 december 1996, ECLI:EU:C:1996:461
- Mål C-282/90 Industrie- en Handelsoonderneming **Vreugdenhil BV** mot Europeiska gemenskapernas kommission, dom av den 13 mars 1992, ECLI:EU:C:1992:124
- Förenade målen C-104/89 och C-37/90, J. M. **Mulder** m.fl. och Otto Heinemann mot Europeiska gemenskapernas råd och Europeiska gemenskapernas kommission, dom av den 19 maj 1992, ECLI:EU:C:1992:217
- Mål C-152/88, **Sofrimport** SARL mot Europeiska gemenskapernas kommission, dom av den 26 juni 1990, ECLI:EU:C:1990:259
- Mål 103/88, **Fratelli Costanzo SpA mot Comune di Milano**, dom av den 22 juni 1989, ECLI:EU:C:1989:256
- Mål 20/88, **SA Roquette frères** mot Europeiska gemenskapernas kommission, dom av den 30 maj 1989, ECLI:EU:C:1989:221
- Förenade målen 46/87 och 227/88, **Hoechst** AG mot Europeiska gemenskapernas kommission, dom av den 21 september 1989, ECLI:EU:C:1989:337
- Mål 314/85, **Foto-Frost mot Hauptzollamt Lübeck-Ost**, dom av den 22 oktober 1987, ECLI:EU:C:1987:452
- Mål 294/83, **Parti écologiste "Les Verts" mot parlamentet**, dom av den 23 april 1986, ECLI:EU:C:1986:166
- Mål C-283/81, Srl **CILFIT** och Lanificio di Gavardo SpA mot Ministero della sanità, dom av den 6 oktober 1982, ECLI:EU:C:1982:335
- Förenade målen 212–217/80, Amministrazione delle finanze dello Stato mot Srl Meridionale Industria **Salumi** m.fl., Ditta Italo Orlandi & Figlio and Ditta Vincenzo Divella mot Amministrazione delle finanze dello Stato, dom av den 12 november 1981, ECLI:EU:C:1981:270
- Mål 120/78, Rewe-Zentral AG mot Bundesmonopolverwaltung für Branntwein, dom av den 20 februari 1979, EU:C:1979:42 (**import av likören Cassis de Dijon**)
- Mål 98/78, A. **Racke** mot Hauptzollamt Mainz, dom av den 25 januari 1979, ECLI:EU:C:1979:14
- Mål 16/78, **Brottmålsrättegång mot Michel Choquet**, dom av den 28 november 1978, ECLI:EU:C:1978:210
- Mål 106/77, **Amministrazione delle Finanze dello Stato mot Simmenthal SpA**, dom av den 9 mars 1978, ECLI:EU:C:1978:49
- Mål 8/77, Concetta **Sagulo**, Gennaro Brenca och Addelmadjid Bakhouché, dom av den 14 juli 1977, ECLI:EU:C:1977:131
- Mål 46/76, **W. J. G. Bauhuis mot nederländska staten**, dom av den 25 januari 1977, ECLI:EU:C:1977:6
- Mål 166/73, **Rheinmühlen Düsseldorf mot Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel**, dom av den 16 januari 1974, ECLI:EU:C:1974:3
- Mål 59/72, **Wünsche Handelsgesellschaft** mot Europeiska gemenskapernas kommission, dom av den 12 juli 1973, ECLI:EU:C:1973:86
- Mål 5/71, Aktien-Zuckerfabrik **Schöppenstedt** mot Europeiska gemenskapernas kommission, dom av den 2 december 1971, ECLI:EU:C:1971:116
- Mål 11/70, **Internationale Handelsgesellschaft mbH mot Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel**, dom av den 17 december 1970, ECLI:EU:C:1970:114
- Mål 61/65, G. **Vaassen-Göbbels** (änka) mot Beambtenfonds voor het Mijnbedrijfs leiding, dom av den 30 juni 1966, ECLI:EU:C:1966:39
- Mål 6/64, **Flaminio Costa mot ENEL**, dom av den 15 juli 1964, ECLI:EU:C:1964:66
- Generaladvokat Roemers förslag till avgörande i de förenade målen 9-10/56, **Meroni & Co.**, Industrie Metallurgiche, SpA **mot höga myndigheten**, 19.3.1958, ECLI:EU:C:1958:4
- Mål 8/55 Fédération Charbonnière de Belgique mot Europeiska kol- och stålgemenskapens höga myndighet, dom av den 16 juli 1956, ECLI:EU:C:1956:7 (**Fédéchar**)

## Medlemsstaternas domstolar

### Finland

HD:2018:49

HD:2015:14

HD:2013:58

HFD:2021:153

HFD:2018:85

HFD:2016:53

Helsingfors hovrätt, mål R 12/2908, dom nr 503, 24.4.2017.

Helsingfors tingsrätt, mål R 19/677, dom 20/107454, 20.2.2020.

Helsingfors tingsrätt, mål R 11/8537, dom 12/8629, 26.9.2012.

## Övriga medlemsstater

Polens författningsdomstol, avgörande K 3/21, 7.10.2021, domslutet finns i engelsk översättning på adressen <https://trybunal.gov.pl/en/hearings/judgments/art/11662-ocena-zgodnosci-z-konstytucja-rp-wybranych-przepisow-traktatu-o-unii-europejskiej> (besökt 31.12.2021)

Polska författningsdomstolen, avgörande P7/20, 14.7.2021

French Data Network m.fl., Nos 393099, 397844, 397851, 424717, 424718, beslut av den 21 april 2021, ECLI:FR:CEASS:2021:393099.20210421

Rechtbank Amsterdam, mål RK 20/771, dom av den 10 februari 2021, ECLI:NL:RBAMS:2021:420

Ungerska författningsdomstolen, avgörande X/477/2021, översättning till engelska på adressen [http://images.dirittounioneuropea.eu/f/sentenze/documento\\_461lb\\_DUE.pdf](http://images.dirittounioneuropea.eu/f/sentenze/documento_461lb_DUE.pdf) (besökt 18.1.2022)

Högsta domstolen på Irland, Wojciech Orłowski m.fl. [2021] IESC 46

Oberlandesgericht Karlsruhe, beslut av den 17 februari 2020, Ausl 301 AR 156/19 och beslut av den 27 november 2020, Ausl 301 AR 104/19, BeckRS 2020, 36266

Tysklands författningsdomstol, 2 BvR 859/15 ym., PSPP, 5.5.2020, ECLI:DE:BVerfG:2020:rs20200505.2bvr085915

Irlandin High Court, The Minister for Justice and Equality v Celmer [2018] IEHC 119

Irlands högsta domstol, The Minister for Justice and Equality v Celmer No. 5 [2018] 639

Højesterets dom, DI som mandatar for Ajos A/S mot Boet efter A, 6.12.2016, 15/2014

Tjeckiens författningsdomstol, Pl. ÚS 5/12, 31.1.2012

Conseil d'État, Nicolo, N° 108243 ECLI:FR:CEASS:1989:108243.19891020, 20.10.1989

Conseil d'État, Syndicat général des fabricants de semoules de France, N° 62814, ECLI:FR:CE-SJS:1968:62814.19680301, 1.3.1968

Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna

Guðmundur Andri Ástráðsson mot Island, dom av den 1 december 2020, nr 26374/18.

Taipale mot Finland, nr 5855/18 (anhängig)

Tulokas mot Finland, nr [5854/18](#) (anhängig)

Xero Flor w Polsce sp. z o.o. mot Polen, dom av den 7 maj 2021, nr 4907/18.

Romeo Castaño mot Belgien, dom av den 9 juli 2019, nr 8351/17.

Bivolaru och Moldavien mot Frankrike, dom av den 25 mars 2021, nr 40324/16 och 12623/17

Royer mot Ungern, dom av den 6 juni 2018, nr 9114/16

Satakunnan markkinapörssi Oy och Satamedia Oy v. Finland, dom av den 27 juni 2017, nr [931/13](#)

Tarakhel mot Schweiz, dom av den 4 november 2014, nr 29217/12

Baka mot Ungern, dom av den 23 juni 2016, nr 20261/12

Pirozzi mot Belgien, dom av den 17 april 2018, nr 21055/11.

Michaud mot Frankrike, dom av den 6 december 2012, nr 12323/11

Povse mot Österrike, beslut av den 18 juni 2013, nr 3890/11

Varjonen mot Finland, dom av den 22 april 2014, nr [63744/10](#)

M.S.S. mot Belgien och Grekland, dom av den 21 januari 2011, nr 30696/09

Kangasluoma mot Finland, dom av den 15 februari 2011, nr 5635/09

Seppälä mot Finland, dom av den 11 januari 2011, nr 45981/08

Richert mot Polen, dom av den 25 oktober 2011, nr 54809/07

Avotiņš mot Lettland, dom av den 23 maj 2016, nr 17502/07

Bilgen mot Turkiet, dom av den 9 mars 2021, nr 1571/07

Parlov-Tkalčić mot Kroatien, dom av den 22 december 2009, nr 24810/06

Stafford mot Förenade kungariket, dom av den 28 maj 2002, nr 46295/99

Bosphorus Hava Yolları Turizm ve Ticaret Anonim Şirketi mot Irland, dom av den 30 juni 2005, nr 45036/98

Wille mot Liechtenstein, dom av den 28 oktober 1999, nr 28396/95

Cantoni mot Frankrike, dom av den 11 november 1996, nr 17862/91

Campbell och Fell mot Förenade kungariket, dom av den 28 juni 1984, nr 7819/77 och 7878/77

Andra domstolar

International Court of Justice, Allegations of Genocide under the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide (Ukraine v Russian Federation), Order concerning request for the indication of provisional measures, 16.3.2022

Vestfold tingrett, 27.10.2021, TVES-2021-144871

Beslut i mål E-21/16, Pascal Nobile v. DAS Rechtsschutz-Versicherungs AG, 14.2.2017

USA:s högsta domstol, Rucho et al. v. Common Cause et al., 139 S. Ct. 2484

USA:s högsta domstol, Bush mot Gore, 531 U.S. 98 (2000)



## Litteratur

### Böcker och kapitel i kompendier

- Aulis Aarnio, *Laintulkinnan teoria*. WSOY 1989
- Karen Alter, *Establishing the Supremacy of European Law: The Making of an International Rule of Law in Europe*. Oxford University Press 2003 (Alter 2003)
- Aristotle, *Politics*. Övers. och red. Benjamin Jowett. Clarendon Press 1885
- Giuliano Amato – Benedetta Barbisan – Cesare Pinelli (eds), *Rule of Law vs Majoritarian Democracy*. Hart Publishing 2021 (Amato – Barbisan – Pinelli 2021)
- Matej Avbelj – Jan Komarék, *Constitutional pluralism in the European Union and beyond*. Hart 2012
- Lorand Bartels, *The Trade and Development Policy of the European Union*, i verket Marise Cremona (ed), *Developments in EU External Relations Law*. Oxford University Press 2008
- Frederik Behre, *A European Ministry of Finance? Charting and Testing the National Constitutional Limits to EU Fiscal Integration*. Meijers Instituut 2021
- Joxerramon Bengoetxea, *The Legal Reasoning of the European Court of Justice, Towards a European Jurisprudence*. Clarendon Press 1993
- Leonard Besselink, *The Bark, the Bite, and the Howl: Article 7 TEU and the Rule of Law Initiatives*, s. 128–144, i verket András Jakab – Dimitry Kochenov (eds), *The Enforcement of EU Law and Values: Ensuring Member States' Compliance*. Oxford University Press 2017
- Samantha Besson, *The Erga Omnes Effect of Judgments of the European Court of Human Rights: What's in a Name?* i verket Samantha Besson (ed), *The European Court of Human Rights after Protocol 14: Preliminary Assessment and Perspectives*. Schulthess Verlag 2011
- Francesca Bignami (ed), *EU Law in Populist Times: Crises and Prospects*. Cambridge University Press 2020
- Armin von Bogdandy – Piotr Bogdanowicz – Iris Canor – Christoph Grabenwarter – Maciej Taborowski – Matthias Schmidt (eds), *Defending Checks and Balances in EU Member States: Taking Stock of Europe's Actions*. Springer 2021 (von Bogdandy – Bogdanowicz – Grabenwarter – Taborowski – Schmidt 2021)
- Morten Broberg, *Preliminary References as a Means for Enforcing EU Law*, s. 99–111, i verket András Jakab – Dimitry Kochenov (eds), *The Enforcement of EU Law and Values: Ensuring Member States' Compliance*. Oxford University Press 2017
- Jan M Broekman, *The Philosophy of European Union Law*. Peeters 1999
- Barbara Brandtner – Allan Rosas, *Trade Preferences and Human Rights* s. 699–722 i verket Philip Alston – Mara Bustelo – James Heenan (eds), *The EU and Human Rights*. Oxford University Press 1999 (Brandtner – Rosas 1999)
- Bojan Bugarič, *The Rise of Nationalist-Authoritarian Populism and the Crisis of Liberal Democracy in Central and Eastern Europe*, s. 21-37 teoksessa Uladzislau Belavusau – Aleksandra Gliszczynska-Grabias (eds): *Constitutionalism under Stress*. Oxford University Press 2020 (Bugarič 2020)
- Mielle Bulterman, *Human Rights in the Treaty Relations of the European Communities: Real Virtues or Virtual Reality?* Intersentia 2001 (Bulterman 2001)
- Ernst-Wolfgang Böckenförde, *The Rise of the State as a Process of Secularization*, i verket Mirjam Künkler – Tine Stein (eds), *E.W. Böckenförde, Religion, Law, and Democracy: Selected Writings*. Oxford University Press 2020
- Carlos Closa – Dimitry Kochenov (red.) *Reinforcing Rule of Law Oversight in the European Union*. Cambridge University Press 2016 (Closa – Kochenov 2016)
- Jørgen Dalberg-Larsen, *Retsstaten, velfærdsstaten og hvad så?* Akademisk Forlag 1984 (Dalberg-Larsen 1984)
- Bill Davies, *Resisting the European Court of Justice: West Germany's Confrontation with European Law, 1949–1979*. Cambridge University Press 2012 (Davies 2012)
- Sionaidh Douglas-Scott, *Justice, Injustice and the Rule of Law in the EU*, s. 51-66 i verket Dimitry Kochenov – Gráinne de Búrca – Andrew Williams (eds): *Europe's Justice Deficit?* Hart 2017
- Sacha Garben – Inge Govaere – Paul Nemitz, *Critical Reflections on Constitutional Democracy in the European Union and its Member States*, s. 1-21 i verket Sacha Garben – Inge Govaere – Paul Nemitz (eds), *Critical Reflections on Constitutional Democracy in the European Union*. Hart Publishing 2019
- Sacha Garben – Inge Govaere – Paul Nemitz (eds), *Critical Reflections on Constitutional Democracy in the European Union*. Hart Publishing 2019 (Garben –Govaere –Nemitz 2019)
- Alice Guimaraes-Purokoski, *Vertikaalinen toimivallanjako EU-oikeudessa, Tutkimus yhteisön toimivallan kehittymisestä energia-alalla sekä julkisen palvelun velvoitteiden ja yleispalvelun sääntelystä sähkön sisämarkkinoilla*. SLY 2009
- Jürgen Habermas, *On the Internal Relation between the Rule of Law and Democracy*, s. 253-264 teoksessa Ciaran Cronin – Pablo De Griff (eds), *The Inclusion of the Other: Studies in Political Theory*. Blackwell 1999

- Pekka Hallberg, Oikeusvaltio maailman tuulissa. Docendo 2019
- Pekka Hallberg, Rule of Law, Prospects in Central Asia Rural Areas and Human Problems. Edita 2016
- Pekka Hallberg, The Rule of Law. Edita 2004 (Hallberg 2004)
- Hadewych Hazelzet, The EU's Human Rights Policy in the UN: An Example of Effective Multilateralism?, s. 183-195 i verket Jan Wouters et al (eds), The United Nations and the European Union: An Ever Stronger Partnership. TMC Asser Press 2006
- Joni Heliskoski, Mixed Agreements as a Technique for Organizing the International Relations of the European Community and its Member States. Brill 2002
- Burkhard Hess, Europäisches Zivilprozessrecht. De Gruyter 2021
- Christophe Hillion, Overseeing the Rule of Law in the EU: Legal Mandate and Means", s. 59-81 teoksessa Clossa -Kochenov (eds), Reinforcing Rule of Law Oversight in the European Union. Cambridge University Press 2016
- Ran Hirschl, Nullification: Three Comparative Notes, s. 249-273 i verket Sanford Levinson (ed), Nullification and Secession in Modern Constitutional Thought. University Press of Kansas 2016
- Ari Hirvonen, Mitkä metodit? Opas oikeustieteen metodologiaan. Yleisen oikeustieteen julkaisuja 17/2011
- Jaakko Husa - Antero Jyränki, Valtiosääntöoikeus. Kauppakamari 2021 (Husa - Jyränki 2021)
- Jaakko Husa, Advanced Introduction to Law and Globalisation. Edward Elgar 2018
- Jaakko Husa - Teuvo Pohjolainen, Julkisen vallan oikeudelliset perusteet: Johdatus julkisoikeuteen. Talentum 2014 (Husa - Pohjolainen 2014)
- Jaakko Husa, Ilmeisyyskriteeri ja tuomioistuimet - siirännäisestä häirinnäiseksi? s. 191-206 i verket Juhlajulkaisu Mikael Hidén 1939 - 7/12 - 2009. Suomalainen lakimiesyhdistys 2009
- András Jakab ja Dimitry Kochenov (eds), The Enforcement of EU Law and Values: Ensuring Member States' Compliance. Oxford University Press 2017 (Jakab - Kochenov 2017)
- Jaakko Jonkka, Oikeusvaltion puolesta: Emeritusoikeuskanslerin puheenvuoroja. Edita 2020
- Antero Jyränki, Oikeusvaltio ja demokratia, s. 13-26 teoksessa Aulis Aarnio - Timo Uusitupa (toim.): Oikeusvaltio. Lakimiesliiton kustannus 2002
- Antero Jyränki, Leonista Nizzaan, Eurooppalaisen perusoikeusajattelun historiallisia linjoja, s. 1-35 teoksessa Liisa Nieminen (toim.), Perusoikeudet EU:ssa. Lakimiesliiton kustannus 2001 (Jyränki 2001)
- Antero Jyränki, Presidentti: Tutkimus valtionpäämiehen asemasta Suomessa v. 1919-1976. A-sarja, nr 123, Suomalaisen lakimiesyhdistyksen julkaisuja 1978 (Jyränki 1978)
- Antero Jyränki, Valta ja vapaus. Kaksikymmentäkolme luentoa valtiosääntöoikeuden yleisistä kysymyksistä. Lakimiesliiton kustannus 1998
- Niilo Jääskinen, Eurooppalaistuvan oikeuden oikeusteoreettisia ongelmia. Yliopistopaino 2008
- Niilo Jääskinen, Euroopan unioni: oikeudelliset perusteet. Talentum 2007
- Paavo Kastari, Kansalaisvapauksien perustuslainturva. B-sarja, nr 164, Suomalaisen lakimiesyhdistyksen julkaisuja 1972 (Kastari 1972)
- Jukka Kekkonen, Kun aseet puhuvat: Poliittinen väkivalta Espanjan ja Suomen sisällissodissa. Art House 2016
- Jukka Kekkonen, Suomen oikeuskulttuurin suuri linja 1898-1998. C-sarja, nr 32, Suomalaisen lakimiesyhdistyksen julkaisuja 1998
- Hans Kelsen, Reine Rechtslehre. Zweite Auflage 1960
- Libor Klimek, Mutual Recognition of Judicial Decisions in European Criminal Law. Springer 2017
- Theodore Konstadinides, The Rule of Law in the European Union: The Internal Dimension. Hart Publishing 2017 (Konstadinides 2017)
- Aura Kostiainen, Oikeusvaltion paradoksin äärellä: Tasavallan suojelulakiesityksistä käyty eduskuntakeskustelu vuosina 1930 ja 1936. Pro Gradu, Helsingfors universitet 2011
- Juha Lavapuro, Uusi perustuslakikontrolli. Suomalainen lakimiesyhdistys 2010
- Mitchel de S.-O.-L'E. Lasser, Judicial Dis-Appointments: Judicial appointments reform and the rise of European judicial independence. Oxford University Press 2020
- Chin Leng Lim, Inter arma silent leges? Black Hole Theories of the Laws of War, s. 385-407 i verket Victor V. Ramraj (ed), Emergencies and the Limits of Legality. Cambridge University Press 2008
- D. Neil MacCormick, Questioning Sovereignty: Law, State and Nation in the European Commonwealth. Oxford University Press 1999
- D. Neil MacCormick - Robert S. Summers (red.), Interpreting Precedents, A Comparative Study. Aldershot 1997 (MacCormick - Summers 1997)
- D. Neil MacCormick, - Robert S. Summers (red.), Interpreting Precedents, A Comparative Study. Aldershot 1991 (MacCormick - Summers 1991)
- Tristan Materne, La procédure en manquement d'État. Larcier 2012
- Veli Merikoski, Suomen julkisoikeus pääpiirteittäin I. 5. Painos, WSOY 1974
- Luuk van Middelaar, Passage to Europe. Yale University Press 2013
- Jan-Werner Müller, Militant democracy, s. 1253-1268 i verket Michel Rosenfeld - András Sajó (eds), The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law. Oxford University Press 2012

- Daniela Napoli, *The European Union's Foreign Policy and Human Rights*, teoksessa Nanette A Neuwahl ja Allan Rosas (red.), *The European Union and Human Rights*. Martinus Nijhoff 1995 (Napoli 1995)
- Johanna Niemi, *Civil Procedure in Finland*. Kluwer Law International 2010
- Liisa Nieminen, Eurooppalaistuva valtiosääntöoikeus – valtiosääntöistytvä Eurooppa. A-sarja, nr 259, Suomalaisen lakimiesyhdistyksen julkaisuja 2004
- Andrea Ott – Guillaume Van der Loo, *The Nexus between the CCP and the CFSP: Achieving Foreign Policy Goals Through Trade Restrictions and Market Access*, s. 230–253 i verket Steven Blockmans and Panos Koutrakos (eds), *Research Handbook on the EU's Common Foreign and Security Policy*. Edward Elgar 2018 (Ott – Van der Loo 2018)
- Takis S. Pappas, *Populism and Liberal Democracy: A Comparative and Theoretical Analysis*. Oxford University Press 2019
- Elina Paunio, *Legal Certainty in Multilingual EU Law, Language, Discourse and Reasoning at the European Court of Justice*. Ashgate 2013
- Matti Pellonpää, *Perustuslakikontrollista neljässä Euroopan maassa ja Suomessa*. Lakimies 6/2021 (Pellonpää 2021)
- Pekka Pohjankoski, *Expulsion of a Member State from the European Union: Ultimate Remedy?*, s. 321–337 i verket Koen Lenaerts – Jean-Claude Bonichot – Heikki Kanninen – Caroline Naômé – Pekka Pohjankoski (eds), *An Ever-Changing Union? Perspectives on the Future of EU Law in Honour of Allan Rosas*. Hart publishing 2019
- Mikko Puumalainen, *EU:n etusijaperiaatteesta Suomen valtiosäännössä*. Suomalainen lakimiesyhdistys 2018
- Juha Raitio – Tomi Tuominen, *Euroopan unionin oikeus*. AlmaTalent 2020 (Raitio – Tuominen 2020)
- Juha Raitio, *Oikeusvaltion ääriviivat*. Alma Talent 2017 (Raitio 2017)
- Juha Raitio, *Euroopan unionin oikeus*. Talentum pro 2016
- Juha Raitio, *The Principle of Legal Certainty in EC Law*. Kluwer Academic Publishers 2003 (Raitio 2003)
- Helena Raulus, *The Growing Role of the Union in Protection of Rule of Law*, s. 25–37 i verket Flora A. N. J Goudappel – Ernst M. H Hirsch Ballin (eds): *Democracy and Rule of Law in the European Union, Essays in Honour of Jaap W. de Zwaan*. Asser Press, Springer 2016
- Allan Rosas, *Democracy, Fundamental Rights and the Rule of Law: Some Historical Observations*, s. 383–387 i verket Krystyna Szczepanowska-Kozłowska (ed), *Professor Marek Safjan Znany I nieznan: Ksiega jubileuszowa z okazji siedemdziesiatych urodzin*. CH Beck 2020
- Allan Rosas – Lorna Armati, *EU Constitutional Law: An Introduction*. Hart 2018 (Rosas – Armati 2018)
- Allan Rosas, *The European Union and Fundamental Rights/Human Rights*, s. 443–474 i verket Catarina Krause and Martin Scheinin (eds), *International Protection of Human Rights: A Textbook*. 2nd rev edn, Åbo Akademi University Institute for Human Rights, 2012
- Allan Rosas, *Life after Dassonville and Cassis: Evolution but No Revolution*, i verket Miguel Poiars Maduro och Loïc Azoulay (red.): *The Past and Future of EU Law: The Classics of EU Law Revisited on the 50th Anniversary of the Rome Treaty*. Hart 2010
- Yaniv Roznai, *Unconstitutional Constitutional Amendments: The Limits of Amendment Powers*. Oxford University Press 2019
- Wojciech Sadurski, *Poland's Constitutional Breakdown*. Oxford University Press 2019 (Sadurski 2019)
- Alexandre Saydé, *Abuse of EU Law and Regulation of the Internal Market*. Hart Publishing 2014
- Martin Scheinin, *Ihmisoikeudet Suomen oikeudessa*. Suomalainen lakimiesyhdistys 1991
- Kim Lane Scheppele, *Enforcing the Basic Principles of EU Law through Systemic Infringement Actions*, s. 105–132 i verket Carlos Closa – Dimitry Kochenov (eds), *Reinforcing Rule of Law Oversight in the European Union*. Cambridge University Press 2016
- Werner Schroeder (red.), *Strengthening the Rule of Law in Europe: From a Common Concept to Mechanisms of Implementation*. Hart Publishing 2016 (Schroeder 2016)
- Jürgen Schwartze, *European Administrative Law*. Sweet & Maxwell 1992
- Juha Siltala, *Lapuan liike ja kyyditykset 1930*. Otava 1985 (Siltala 1985)
- Raimo Siltala, *Oikeustieteen tieteenteoria*. SLY 2003
- Kaarlo Juho Ståhlberg, *Suomen hallinto-oikeus, Yleinen osa. 2. painos*, Otava 1928
- Brian Z. Tamanaha, *On the Rule of Law: History, Politics, Theory*. Cambridge University Press 2004
- Kaarlo Tuori, *Perustuslain tuomioistuINVALVONNAN ultima ratio -perustelu ja perustuslain 106 §:n ilmeisyysvaatimus*, s. 319–335 i verket Juhlaulkaisu Mikael Hidén 1939 – 7/12 – 2009. Suomalainen lakimiesyhdistys 2009
- Kaarlo Tuori, *Oikeuden ratio ja voluntas*. WSOYpro 2007 (Tuori 2007)
- Kaarlo Tuori, *Critical Legal Positivism*. Ashgate 2002
- Kaarlo Tuori, *Foucault'n oikeus, Kirjoituksia oikeudesta ja sen tutkimisesta*. WSOY 2002 (Tuori 2002)
- Kaarlo Tuori, *Kriittinen oikeuspositivismi*. WSLT 2000 (Tuori 2000)
- Kaarlo Tuori, *Oikeus, valta ja demokratia*. Lakimiesliiton kustannus 1990 (Tuori 1990)
- Markus Ukkola, *Systemic Interpretation in EU Public Procurement Law*. Helsingfors 2018

Veli-Pekka Viljanen, Perustuslain etusija ja ristiriidan ilmeisyyden vaatimus, s. 309-323 i verket Jyrki Tala – Kauko Wikström, Oikeus – kulttuuria ja teoriaa: Juhlakirja Hannu Tolonen 2005. Turun yliopisto 2005  
Denise Wohlwend, The International Rule of Law. Edward Elgar 2021 (Wohlwend 2021)

## Artiklar

- Pentti Arajärvi, Lainsäädännön perustuslainmukaisuuden valvonnasta. *Lakimies* 3/2008, 454-458
- Petra Bárd – Adam Bodnar, The end of an era: The Polish Constitutional Court’s judgment on the primacy of EU law and its effects on mutual trust. *CEPS Policy Insights* No 2021-15 / October 2021
- Ana Bobić – Mark Dawson, Making sense of the “incomprehensible”: The PSPP Judgment of the German Federal Constitutional Court. *Common Market Law Review* 57(6) 2020, s. 1953–1998
- Armin von Bogdandy – Stephan Schill, Overcoming Absolute Primacy: Respect for National Identity under the Lisbon Treaty. *Common Market Law Review* 48(5) 2011, s. 1417–1454
- Piotr Bogdanowicz – Matthias Schmidt, The infringement procedure in the rule of law crisis: How to make effective use of Article 258 TFEU. *Common Market Law Review* 55(4) 2018, s. 1061-1100 (Bogdanowicz – Schmidt 2018)
- Barbara Brandtner – Allan Rosas, Human Rights and the External Relations of the European Community. *European Journal of International Law* 9(3) 1998 s. 468-490 (Brandtner – Rosas 1998)
- Grainne De Burca, *The road not taken*: the European Union as a global human rights actor. *American Journal of international law* 105(4) 2011, s. 649-693
- Maija Dahlberg, Perustuslakivaliokunnan valiokuntaneuvosten rooli perustuslainmukaisuuden valvontajärjestelmässä – valiokunnan työrukkanen vai merkittävä vallankäyttäjät? *Lakimies* 5/2021, s. 745–784
- Nils Petter Gleditsch, The Liberal Moment Fifteen Years On. *International Studies Quarterly* 52(4) 2008, s. 691–712.
- Veli-Pekka Hautamäki, Perustuslakivaliokunta valtiosääntöuomioistuinnäkökulmasta. *Lakimies* 4/2006 s. 586–607 (Hautamäki 2006)
- Matthew Happold, Fourteen against One: The EU Member States’ Response to Freedom Party Participation in the Austrian Government. *The International and Comparative Law Quarterly* 49(4) 2000, s. 953-963
- Maija Hirvi – Sanna Ahola– Sirpa Rautio, Perustuslain 106 §:n etusijasäännös ja ilmeisen ristiriidan vaatimus – onko aika kypsä muutokselle?, *Ihmisoikeuskeskuksen julkaisuja* 5/2021
- Ari Hirvonen, Oikeus käy aikaa tilassa: retki Euroopan oikeuden legitimitettiin. *Lakimies* 3-4/2021, s. 314-332 (Hirvonen 2021)
- R Daniel Kelemen – Tommaso Pavone, Where Have the Guardians Gone? Law Enforcement and the Politics of Supranational Forbearance in the European Union. 27-12.2021, [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=3994918](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3994918), besökt 11.2.2022
- Matti Kuusimäki, Syyteharkinnan ei tule kuulua eduskunnalle. *Maanpuolustus* 138/2021, joulukuu 2021, s. 35-37 (Kuusimäki 2021)
- Juha Lavapuro, Perustuslain 106 §:n ilmeisyysvaatimuksen vaikutuksista oikeuskäytännössä. *Lakimies* 4/2008 s. 582–611
- Juha Lavapuro, Tuomas Ojanen – Martin Scheinin: Rights-based constitutionalism in Finland and the development of pluralist constitutional review. *International Journal of Constitutional Law (I-CON)* 9(2) 2011, s. 505-531
- Päivi Leino-Sandberg, Unionin oikeuden harmailla alueilla – pohdintaa fiskaalisen integraation oikeudellisista rajoista. *Lakimies* 7–8/2021, s. 1187-1217
- Scott E. Lemieux – David J. Watkins Beyond the “countermajoritarian difficulty”: Lessons from contemporary democratic theory. *Polity*, 41(1) 2009, s. 30-62 (Lemieux – Watkins 2009)
- Liisa Leppävirta, Onko oikeusvaltioperiaatteelle perustavalla Euroopan unionilla toimivalta suojata oikeusvaltioperiaatetta? *Lakimies* 7-8/2016, s. 1100-1121 (Leppävirta 2016)
- William E. Leuchtenburg, The Origins of Franklin D. Roosevelt’s “Court-Packing” Plan. *The Supreme Court Review* 1966, s. 347-400
- Katalin Miklóssy, Oikeusvaltion ahdinko vai yhteen sopimattomat käsitteet? Tarkastelussa itäiset EU-maat. *Lakimies* 7-8/2018, s. 1066–1072 (Miklóssy 2018)
- Kalypso Nicolaidis, European Democracy and Its Crisis. *Journal of Common Market Studies* 51(2) 2013, s. 351–369
- Liisa Nieminen, Tarvittaisiinko Suomessakin valtiosääntöuomioistuini? *Lakimies* 1/2007, s. 3–24
- Heino Nyyssönen – Petteri Mäkitalo: Oikeusvaltio ja EU:n itäiset maat. *Kosmopolis* 51(2) 2021, s. 33-58
- Tuomas Ojanen, HD 2004:26. Rakennussuojelu. Perustuslaki. Omaisuuden suoja. Perustuslain etusija., *Lakimies* 2004/5, s. 911–928
- Pekka Pohjankoski, Eurooppalaisen oikeusvaltion etulinjassa: tuomarin ratkaisu EU-oikeudellisen ennakkoratkaisun pyytämisestä, *Lakimies* 1/2021, s. 76-94 (Pohjankoski 2021a)

- Pekka Pohjankoski, Rule of Law with Leverage: Policing Structural Obligations in EU Law with the Infringement Procedure, Fines and Set-off. *Common Market Law Review* 58(5) 2021, s. 1341–1364 (Pohjankoski 2021b)
- Pekka Pohjankoski, EU-oikeuden rikkomisen valvonta ja jäsenvaltioihin kohdistuvat taloudelliset sanktiot, *Defensor legis* 4/2018, s. 679–696
- Juha Raitio, Huomioita EU:n elpymisvälineen oikeudellisesta tulkinnasta. *Defensor Legis* 3/2021, s. 688–696 (Raitio 2021)
- Joseph Raz, The Rule of Law and Its Virtue. *Law Quarterly Review* 93(2) 1977, s.195–211 (Raz 1977)
- Allan Rosas, EU Restrictive Measures against Third States: Value Imperialism, Futile Gesture Politics or Extravaganza of Judicial Control? *Il diritto dell’Unione Europea* 4/2016, s. 637
- Allan Rosas, When is the EU Charter of Fundamental Rights Applicable at National Level? *Jurisprudencija: Mokslo darbu žurnalas* 19(4) 2012, s.1269–1288
- Wojciech Sadurski, Adding a Bite to a Bark? A Story of Article 7, the EU Enlargement and Jörg Haider. *Columbia Journal of European Law* 16(3) 2010, s. 385–426
- Martin Scheinin, Perustuslaki 2000 -ehdotus ja lakien perustuslainmukaisuuden jälkikontrolli: puoli askelta epämääräiseen suuntaan. *Lakimies* 6–7/1998, s. 1123–1131
- Kim Lane Scheppele – Dmitry Vladimirovich Kochenov – Barbara Grabowska-Moroz, EU Values Are Law, after All: Enforcing EU Values through Systemic Infringement Actions by the European Commission and the Member States of the European Union. *Yearbook of European Law* 39/2020, s. 3–121
- Joost Sillen, The concept of ‘internal judicial independence’ in the case law of the European Court of Human Rights. *European Constitutional Law Review* 15/2019, s. 104–133 (Sillen 2019)
- Jason A. Slaybaugh, Garbage Day: Will Italy Finally Take out its Trash in the Land of Fires? *Washington International Law Journal* 26(1) 2017, s. 179–207
- Max Roger Taylor, Inside the EU-China Human Rights Dialogue: Assessing the Practical Delivery of the EU’s Normative Power in a Hostile Environment. *Journal of European Integration* 2020
- Tomi Tuominen, Eduskunnan perustuslakivaliokunta Euroopan komission lainsäädäntöehdotuksen oikeusperustan arvioitsijana. *Oikeus* 50(3) 2021, s. 277–296 (Tuominen 2021)
- Kaarlo Tuori, Perustuslakivalvonta ja oikeuden kehittäminen – ylin lainkäyttö valtiovallan kolmijaon rajoilla. *Lakimies* 1/2018, s. 103–111
- Thomas Wahl, Refusal of European Arrest Warrants Due to Fair Trial Infringements. *Eucrim* 4/2020, s. 321–330
- Joseph HH Weiler, Does Europe Need a Constitution? *Demos, Telos and the German Maastricht Decision*. *European Law Journal* 1(3) 1995, s. 219–258
- Matti Wiberg, Perustuslakivaliokunta asiantuntija-areenana. *Lakimies* 6/2003, s. 967–991

## Bloggar och nyheter

- Hans von der Burchard, “Dutch court escalates rule of law battle with Poland”, *Politico*, 10.2.2021, [www.politico.eu/article/dutch-court-escalates-rule-of-law-battle-with-poland/](http://www.politico.eu/article/dutch-court-escalates-rule-of-law-battle-with-poland/), besökt 10.8.2021
- Nóra Chronowski – Attila Vincze, Full Steam Back: The Hungarian Constitutional Court Avoids Further Conflict with the ECJ. *Verfassungsblog*, 15.12.2021, <https://verfassungsblog.de/full-steam-back/>, besökt 18.1.2022
- Maura Cremin, “Italy’s Statute-of-Limitations Reforms: A Helpful But Incomplete Step Toward Ending Impunity”, *The Global Anticorruption Blog*, 11.11.2019, <https://globalanticorruptionblog.com/2019/11/11/italys-statute-of-limitations-reforms-a-helpful-but-incomplete-step-toward-ending-impunity/>, besökt 3.1.2022
- Šimon Drugda, On Collision Course with the Material Core of the Slovak Constitution: Disabling Judicial Review of Constitutional Amendment, *Verfassungsblog*, 03.12.2020, <https://verfassungsblog.de/on-collision-course-with-the-material-core-of-the-slovak-constitution/>, besökt 5.4.2022
- Ari Hakahuhta – Matti Koivisto – Mikko Haapanen, Ylen tiedot: Perustuslakivaliokunnan mukaan Pekka Haavisto on toiminut lainvastaisesti, mutta syytekynnys ei ylity – vihreät jättää vastalauseen, *Yle uutiset* 9.12.2020, <https://yle.fi/uutiset/3-11688464>, besökt 15.3.2022
- Daniel Halberstam och Werner Schroeder, In Defence of Its Identity: A Proposal to Mainstream the Rule of Law in the EU. *Verfassungsblog* 17.2.2022, <https://verfassungsblog.de/in-defense-of-its-identity/>, besökt 3.3.2022
- Eirik Holmøyvik, “No Surrender to Poland: A Norwegian court suggests surrender to Poland under the EAW should be suspended in general”, *Verfassungsblog* 2.11.2021, <https://verfassungsblog.de/no-surrender-to-poland/>, besökt 10.12.2021
- Elina Kervinen, Haavisto vältti pahimman, mutta perustuslakivaliokunnan linjaus jättää hänen maineeseensa tahrana, *Helsingin sanomat* 9.12.2020, <https://www.hs.fi/politiikka/art-2000007672381.html>, besökt 15.3.2022
- Kaisla Kuuskoski, Unkarin pääministeri Viktor Orban kritisoi Suomea – “Tarvitsemme kärsivällisyyttä, ettemme naura”, *Ilta-Sanomat* 27.7.2019, besökt 8.4.2022

- Tomáš Lalík, Slovakia on its way to Illiberal Democracy: Nullifying the Power of the Constitutional Court to Review Constitutional Amendments. Blog of the International Journal of Constitutional Law, 18.12.2020 <http://www.iconnectblog.com/2020/12/slovakia-on-its-way-to-illiberal-democracy-nullifying-the-power-of-the-constitutional-court-to-review-constitutional-amendments> besökt 5.4.2022
- Allan Rosas – Juha Raitio – Pekka Pohjankoski, EU-sääntöjen noudattamista valvotaan tuomioistuimissa, HS Vieraskynä 15.9.2021, <https://www.hs.fi/paivanlehti/15092021/art-2000008245455.html>, besökt 18.3.2022.
- Charlie Savage, 'Court Packing' Issue Divides Commission Appointed by Biden. The New York Times 7.12.2021, <https://www.nytimes.com/2021/12/07/us/politics/supreme-court-packing-expansion.html>, besökt 21.3.2022
- Bianca Selejan-Gutan, Who's Afraid of the „Big Bad Court”? Verfassungsblog, 10.1.2022, <https://verfassungsblog.de/whos-afraid-of-the-big-bad-court/>, besökt 18.1.2022
- Bianca Selejan-Gutan, A Tale of Primacy Part. II: The Romanian Constitutional Court on a Slippery Slope. Verfassungsblog, 18.6.2021, <https://verfassungsblog.de/a-tale-of-primacy-part-ii/>, besökt 18.1.2022
- Jacques Ziller, "Le Conseil d'Etat se refuse d'emboiter le pas au joueur de flûte de Karlsruhe", Blog droit européen, 23.4.2021, <https://blogdroiteuropeen.com/2021/04/23/le-conseil-detat-se-refuse-demboiter-le-pas-au-joueur-de-flute-de-karlsruhe-par-jacques-ziller/>, besökt 6.1.2022
- Anna Wójcik, District Court in Warsaw judge accuses a Dutch court of obstruction in the European Arrest Warrant case", Rule of Law in Poland, 29.9.2020, <https://ruleoflaw.pl/district-court-in-warsaw-european-arrest-warrant/>, besökt 20.8.2021
- "Europejski Nakaz Aresztowania. Dziesiątki przypadków odmowy wydania Polsce ściganych", Gazeta Prawna, 18.12.2020, [serwis.gazetaprawna.pl/orzeczenia/artykuly/8047825,europejski-nakaz-aresztowania-ena-wyrok-tsu-ekstradycja.html](http://serwis.gazetaprawna.pl/orzeczenia/artykuly/8047825,europejski-nakaz-aresztowania-ena-wyrok-tsu-ekstradycja.html), besökt 10.8.2021

## Övriga källor

### Tal och pressmeddelanden

- EU restrictive measures in response to the crisis in Ukraine: EU adopts fourth package of sanctions against Russia, 15 March 2022, [www.consilium.europa.eu/en/policies/sanctions/restrictive-measures-against-russia-over-ukraine/](http://www.consilium.europa.eu/en/policies/sanctions/restrictive-measures-against-russia-over-ukraine/), besökt 8.4.2022
- Pressmeddelande från Rumäniens författningsdomstol, 23.12.2021, på författningsdomstolens webbplats på adressen <https://www.ccr.ro/comunicat-de-pres-a-23-decembrie-2021/>, besökt 18.1.2022
- Presidentti Kari Kuusiniemi, Tuomarin rooli yhteiskunnassa – erityisesti oikeusvaltiollisuuden takaamiseksi, Hallintotuomioistuinten uusien tuomareiden koulutus 1.12.2021, <https://www.kho.fi/fi/index/ajan-kohtaista/presidentinpuheita/tuomarinrooliyhteiskunnassa-erityisesti-oikeusvaltiollisuudentakaamiseksi.html>, besökt 21.3.2022
- Meddelande från kommissionen IP/21/7070 "Rule of Law: Commission launches infringement procedure against Poland for violations of EU law by its Constitutional Tribunal", 22.12.2021, [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip\\_21\\_7070](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_21_7070), besökt 8.4.2022
- Meddelande från kommissionen INF/21/6201 "December infringements package: key decisions", 2.12.2021, [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/inf\\_21\\_6201](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/inf_21_6201), besökt 8.4.2022
- President Tatu Leppänenens anförande på justitieministeriets seminarium om den finska rättstaten den 11.11.2021, korkeinoikeus.fi, besökt 17.3.2022
- President Kari Kuusiniemis anförande, Suomalainen oikeusvaltio, kommission oikeusvaltioreportti – mitä eväitä Suomelle, 11.11.2021, kho.fi, besökt 17.3.2022
- "Media freedom: Commission launches infringement procedure against Hungary for failing to comply with EU electronic communications rules", 9.6.2021, <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/news/media-freedom-commission-launches-infringement-procedure-against-hungary-failing-comply-eu>, besökt 11.2.2022
- Presidentti Kari Kuusiniemi, Puhe XVIII Hallintotuomioistuinpäivillä, 19.3.2021. <https://www.kho.fi/fi/index/ajankohtaista/presidentinpuheita/xviiihallintotuomioistuinpaiiva.html>, besökt 5.4.2022
- Justitieministeriet: "Minister of Justice Henriksson: Fundamental rights are at the heart of EU law", 12.11.2019, finns på adressen <https://oikeusministerio.fi/en/-/oikeusministeri-henriksson-perusoikeudet-ovat-eu-oikeuden-ytimessa>, besökt 5.4.2022
- Justitieministeriet, "Speech by Minister of Justice Henriksson, making the EU Charter of Fundamental Rights a reality for all: 10th anniversary of the Charter becoming legally binding, 12 November 2019", 12.11.2019, <https://kestavakehitys.fi/-/1410853/making-the-eu-charter-of-fundamental-rights-a-reality-for-all-10th-anniversary-of-the-charter-becoming-legally-binding>, besökt 5.4.2022

## Yttranden och publikationer

Justitiekansler Tuomas Pöystis utlåtande till SHM, 30.11.2018, Dnr OKV/94/20/2018

Juha Raitios expertrapport till grundlagsutskottet 25.10.2017 (RP 100/2017 rd)

Biträdfdande professor Sakari Melanders expertutlåtande till grundlagsutskottet (RP 100/2017 rd) 27.10.2017

SHM:s svar till kommissionen 29.4.2021 VN/10192/2021)

Rätten tillhör alla-kampanjen, <https://www.lakimiesliitto.fi/liitto/oikeuskuuluukaikille/>, besökt 23.3.2022

Ordförandelandets webbplats (Finland 2019), <https://eu2019.fi/prioriteetit/arvot-ja-oikeusvaltioperiaate>

besökt 5.4.2022

Juristförbundets rättsstatsprogram 2019-2023, [https://www.lakimiesliitto.fi/site/assets/files/22199/oikeusvaltio-ohjelma\\_final.pdf](https://www.lakimiesliitto.fi/site/assets/files/22199/oikeusvaltio-ohjelma_final.pdf), besökt 5.4.2022

[tietokayttoon.fi/sv](http://tietokayttoon.fi/sv)

---

ISBN PDF 978-952-383-452-1

ISSN PDF 2342-6799