

### Rättsstatskrisen i Polen

Rättsväsendet i Polen har på senare år blivit alltmer underordnat den politiska makten. Utvecklingen kritiseras av EU som menar att den undergräver rättsstaten och unionens värden. Samtidigt sker förändringar på många olika nivåer i det polska samhället.

*Den 8 februari 2019 anordnade Sieps ett seminarium om rättsstatskrisen i Polen. Talare var Adam Bodnar, Polens ombudsman för mänskliga rättigheter, och kommentator var Erik Wennerström, doktor i juridik specialiserad på rättsstaten och EU. Moderator var Anna Rogalska Hedlund, utredare i juridik vid Sieps.*

Adam Bodnar inledde med en bakgrund till det oroande läget i Polen. På relativt kort tid efter murens fall gick Polen från ett land som människor försökte ifrån fly till ett land där medborgarna knappt behöver visa passet när de reser: Polen blev medlem i EU, Schengen, Europarådet och Nato och fick goda relationer med USA liksom tillväxtsiffror som pekade uppåt. Problemet var att framgångssagan inte omfattade alla; baksidan var betydande emigration och försummade sociala rättigheter. När tio år gått sedan EU-inträdet saknade Polen en framtidsvision: det uppstod ett tomrum som banade väg för partiet PiS, som därmed kunde bilda regering hösten 2015.

Den nya regeringens första steg var att förändra författningsdomstolen, vilket fick kritik för att försämra domstolens funktionalitet och minska oberoendet. Fler förändringar av rättsväsendet följde, enligt Bodnar med det övergripande målet att centralisera statsmakten. En av förklaringarna till att regeringen kunde gå ganska snabbt fram var den låga nivån på medborgerligt engagemang, ett arv från kommunisttiden. En annan var att regeringen investerade i sociala program som uppfyllde verkliga behov.

#### **Minst moderniserade samhällsområdet**

För att förstå vad som händer i Polens rättsväsende bör man enligt Adam Bodnar komma ihåg att det kan vara frågan om den polska statens minst moderniserade område. Att få bukt med väntetider, låg effektivitet och ett korrumpierande karriärsystem har dessutom försvårats av att landet har haft 22 justitieministrar under perioden 1989 till 2015.

Den polska regeringen har fortsatt att öka den politiska kontrollen över rättsväsendet, bland annat genom att byta ut och tillsätta nya domare. Samtidigt kunde man börja se en förändring i opinionen: sommaren 2017 genomfördes massiva protester i 200 polska städer och det uppstod en yttre press, från Europarådet, FN och EU. Och när Högsta domstolens ordförande gick till jobbet i juli 2018 – i trots mot lagen om sänkt pensionsålder – möttes hon av tusentals människor och fick stöd av andra domare.

#### **Komplicerad relation med EU**

EU:s åtgärder gentemot Polen har bland annat motiverats av insikten att EU inte reagerade tillräckligt snabbt gentemot Ungern några år tidigare. Då gällde det reformer som skadade förtroendet för rätts-

staten och maktfördelningen i landet. Europeiska kommissionen har därför gått mer kraftfullt fram i det polska fallet.

När det gäller EU underströk Bodnar att det är svårt för Polen att utmana unionen på lång sikt. Andra organisationer är det möjligt att ta avstånd från, även om det har ett politiskt och diplomatiskt pris. Men EU är inte vilken överstatlig organisation som helst – den inre marknaden innebär en djupare integration, EU-domstolens domar har direkt effekt i medlemsstaterna, Polen är starkt beroende av EU:s budget och dessutom stöder 75 procent av polackerna den europeiska integrationen.

Samtidigt var EU:s ansträngningar länge resultatlösa. Dialogen om rättsstaten gav inte effekt och när det gäller artikel 7-förfarandet har Ungern hotat med veto. Det handlar närmare bestämt om tillämpningen av artikel 7.1 i EU-fördraget. Där anges vad EU:s institutioner kan göra om en medlemsstat riskerar att allvarligt åsidosätta EU:s värden, som i sin tur räknas upp i artikel 2 i samma fördrag.

Två andra processer kan däremot få större betydelse, enligt Adam Bodnar. Det ena är att kommissionen i september 2018 beslutade att inleda överträdelseförfaranden när det gäller förändringarna av Polens högsta domstol. Och det andra var att EU-domstolen i oktober 2018 instruerade Polen att återgå till den ordning som gällde i Högsta domstolen före juli 2018. Resultatet blev att utslutna domare är kvar i tjänst tills vidare.

Det kan man se som ett kvitto på att EU fungerar, menade Bodnar, som dock underströk att detta bara gäller pensioneringen av domare i Högsta domstolen. Under tiden håller statens struktur på att förändras i grunden.

### **Oskrivna regler**

Ett av den politiska maktens medel är nämligen de påtryckningar som utövas mot domare: de som är alltför kritiska löper störst risk att bli föremål för disciplinärenden. Ett exempel är en frispråkig domare som har fått 172 disciplinärenden emot sig. Bodnar menade att syftet är att skapa ett mindre kritiskt beteende och att det därmed har uppstått en rädsla bland alla inom staten, inklusive lärare, som måste förhålla sig till oskrivna regler och balansera mellan egna värderingar och tänkbara konsekvenser.

Adam Bodnar summerade med konstaterandet att Polen befinner sig i ett vägskäl. Vilken väg landet slår in på kommer enligt honom i hög grad att bero på resultatet i parlamentsvalet hösten 2019.

### **Rättsstaten i förgrunden**

I sin kommentar påpekade Erik Wennerström att man kan ifrågasätta om reformerna i slutet av 1990-talet – som genomfördes under påtryckning från flera EU-länder – konserverade Polens gamla strukturer istället för att rusta systemet mot politisk inblandning. När det gäller EU:s värden betonade han vidare att rättsstaten alltmer framstår som det överordnade värdet och att de inledda överträdelseförfarandena är ett ljus i tunneln. De är effektivare verktyg än artikel 7 men skulle också kunna bana väg för en faktisk tillämpning av de artiklar som rör EU:s värden. Adam Bodnar betonade dock att det inte skulle ha varit så lätt för kommissionen att inleda ett överträdelseförfarande utan artikel 7.

Avslutningsvis gjorde Adam Bodnar iakttagelsen att det också har uppstått en rörelse i en annan riktning – i och med trycket på Polen har medvetenheten ökat om vad mänskliga rättigheter egentligen innebär. Det kan bli intressant, menade han, att se vad framtida forskning kan komma att säga om den här tidsperioden.