

EU och respekten för rättsstatens principer

Har EU tillräckliga verktyg för att värna rättsstaten i unionens medlemsländer? Anna Rogalska Hedlund, jurist vid Sieps, ger perspektiv på utvecklingen under 2018 och särskilt EU-domstolens bedömningar.

Respekten för rättsstaten är ett av de värden som EU ska bygga på. De senaste årens utveckling i Polen och Ungern har dock väckt frågan om unionen har tillräckliga verktyg för att värna rättsstaten i medlemsländerna. Nu riktar många blicken mot ministerrådet och EU-domstolen. Än är det för tidigt att sja om utfallet, men utvecklingen under 2018 pekar på vikten av att titta närmare på samspelet mellan olika processer.

Enligt artikel 2 i EU-fördraget ska unionen bygga på värdena respekt för människans värdighet, frihet, demokrati, jämlikhet, rättsstaten och respekt för de mänskliga rättigheterna. Att rättsstatsprincipen är en del av EU:s värden har länge varit givet, men medlemsstaterna såg fram till nyligen inget direkt behov att precisera vad denna princip betyder i praktiken.

Förändringar av såväl rättsväsendet som grundläggande fri- och rättigheter i Polen och i Ungern har dock fått EU:s institutioner att aktivera fördragsbestämmelsen om åsidosättande av EU:s värden för första gången.

Hur konflikten kan lösas och på vilken arena är ännu oklart. Flera alternativ diskuteras. I nuläget kan det vara särskilt intressant att titta närmare på EU-domstolen. Det har nämligen visat sig att andra mål kan få betydelse för EU:s hantering av rättsstatsprincipen – det handlar om avgöranden i ett mål initierat av en portugisisk domstol och ett som initierats av en irländskdomstol.

Rådet och artikel 7

Rådet, det vill säga EU:s beslutande organ bestående av ministrar från medlemsstaternas regeringar, kan slå fast att en medlemsstat antingen riskerar att allvarligt åsidosätta EU:s värden (artikel 7.1) eller att så faktiskt sker (artikel 7.2). Initiativet kan komma från en tredjedel av medlemsstaterna, Europeiska kommissionen eller Europaparlamentet.

Artikel 7

Rådet får [...] slå fast att det finns en klar risk för att en medlemsstat allvarligt åsidosätter värden som anges i artikel 2.

Ursprungstanken var att artikeln skulle finnas som ett hot i bakgrunden men aldrig behöva tillämpas i praktiken. Trots det finns nu ett förslag till beslut mot Polen och ett förslag till beslut mot Ungern.

Förslaget till beslut enligt artikel 7.1 mot Polen initierades av kommissionen i december 2017 efter en drygt tvåårig och relativt resultatlös dialog med Polen. Kommissionens bedömning är att Polens reformer av rättsväsendet undergräver domstolarnas oberoende, medan Polens huvudsakliga försvar har varit att organiseringen av landets rättsväsende är en intern angelägenhet.

Det andra förslaget till beslut enligt artikel 7.1 riktar sig mot Ungern och initierades av Europaparlamentet i september 2018. Parlamentet pekar på en rad problem med bland annat rättsväsendets oberoende, valsystemets funktion och en rad fri- och rättigheter.

Rådet har hittills inte tagit ställning till förslagen och det saknas tidsramar för när rådet måste agera. Det handlar om politiskt laddade frågor och därmed om svårigheter att nå fram till beslut. En omröstning enligt artikel 7.1 kräver fyra femtedelars majoritet för att förslaget ska gå igenom. I nuläget har artikel 7.2 inte aktiverats. En omröstning kräver då enhällighet och kan till exempel leda till att medlemsstaten fräntas rösträtten irådet.

EU-domstolen och de pågående målen mot Polen och Ungern

Parallellt med artikel 7-förfarandena pågår ett antal processer i EU-domstolen. När det gäller Polen handlar det om domstolarnas oberoende och när det gäller Ungern om föreningsfriheten.

För det första har Europeiska kommissionen inlett två överträdelseförfaranden mot Polen i mars respektive oktober 2018 (C-192/18 och C-619/18) som rör sänkt pensionsålder för domare och därmed risk för tvångspensionering av ett stort antal domare. Enligt kommissionens begäran om skyndsamt förfarande har EU-domstolen, i väntan på att målet avgörs i sak, [beordrat Polen att omedelbart vilandeförklara](#) den lag som sänker pensionsåldern för domare i Polens högsta domstol. Polen ska också se till att berörda domare kan utöva sina funktioner och att inga nya domare ersätter dem. Om en medlemsstat inte rättar sig efter en dom från EU-domstolen kan det leda till ekonomiska påföljder. Polens högsta domstol har också begärt ett förhandsavgörande gällande samma frågor.

[Kommissionen har för det andra i februari 2018 initierat ett överträdelseförfarande mot Ungern](#) som avser restriktioner för utländska donationer till civilsamhällets organisationer, vilket anses strida mot den fria rörligheten av kapital och föreningsfriheten.

Rättsstatsprincipen i andra mål vid EU-domstolen

Under 2018 har innebörden av begreppet rättsstat också klargjorts i två andra mål från EU-domstolen.

[Det ena målet gällde huruvida sänkta löner för domare kan anses påverka domstolens oberoende.](#) Frågan kom till EU-domstolen från en portugisisk domstol. Det intressanta i detta förhandsavgörande från februari 2018 är att EU-domstolen gjorde ett antal principiella uttalanden om EU:s värden i artikel 2 kopplat till medlemsstaternas skyldighet att säkerställa ett effektivt domstolsskydd inom de områden som omfattas av unionsrätten. EU-domstolen kom till slut fram till att den tillfälliga sänkningen av löner för samtliga statsanställda i Portugal inte äventyrade domstolarnas oberoende och därmed inte heller artikel 2.

[Det andra målet initierades av en irländsk domstol](#) som skulle pröva om en person kunde utlämnas till Polen enligt en europeisk arresteringsorder. Utan att uttala sig om situationen i Polen konstaterade EU-domstolen i sitt avgörande från juli 2018 att den irländska domstolen skulle pröva om det polska rättsväsendet generellt sett kunde anses oberoende. Om så inte var fallet skulle den irländska domstolen pröva ifall detta riskerade möjligheterna till en rättvis rättegång i det enskilda fallet. Det intressanta här är att domstolen poängterade att kommissionens förslag enligt artikel 7.1 beträffande Polen är av särskild vikt vid denna prövning.

EU-domstolens betydelse för en lösning på konflikten

Det är fortfarande för tidigt att svara på frågan huruvida EU har tillräckliga verktyg för att säkerställa att rättsstatsprincipen upprätthålls i medlemsländerna. Det är framför allt oklart om och när rådet ämnar ta upp de politiskt laddade frågorna till omröstning.

Besked från EU-domstolen kan däremot ge rådet tillfälle att lägga grunden för hur artikel 7-förfaranden ska tillämpas. Under det gångna året har EU-domstolen konkretiserat innebörden av rättsstatsprincipen i artikel 2 och tydliggjort att frågan om nationella domstolars oberoende är en central del av denna princip.

Domstolens hänvisning till EU:s värden i artikel 2 tyder också på ett samspel med artikel 7-förfarandet mot Polen. Detta samspel framkommer ännu tydligare i förhandsavgörandet om den europeiska arresteringsordern. Där menade EU-domstolen att kommissionens förslag enligt artikel 7 har särskild betydelse vid prövningen om huruvida polska domstolar kan anses leva upp till kravet på oberoende.

Det är givetvis också svårt att bedöma EU-domstolens betydelse för en lösning på konflikten generellt. Å ena sidan har domstolen tillämpat ett rättsmedel som står till buds för att minimera risken att

rättsstatsprincipen åsidosätts, genom att beordra Polen att omedelbart återgå till situationen innan lagen om pensioneringen av domarna i Högsta domstolen trädde ikraft. Å andra sidan återstår det att se hur Polen kommer att efterleva ordern och hur EU-domstolen slutligen kommer att avgöra i målet.

När det gäller Ungern har [EU-domstolen](#) å ena sidan tidigare avgjort att den sänkning av pensionsåldern för domare som landet hade genomfört stred mot EU-rätten. Å andra sidan orsakar utvecklingen i Ungern fortfarande konflikt.

Det står hur som helst klart att flera av de verktyg som står till buds har aktiverats på EU-nivå. Frågan om huruvida de är effektiva kan därmed få svar inom en överskådlig framtid. Utvecklingen under 2018 pekar också på att det kan vara lämpligt att rikta blicken mot samspelen mellan olika processer och instanser.