

Rättsstaten under hot, uppifrån som nerifrån

Dagens EU splittras av ingrepp i rättsstaten från politisk nivå. Ett lika stort hinder för opartisk myndighetsutövning är djupt rotade samhällsstrukturer. Daniel Tarschys, statsvetare och senior rådgivare vid Sieps, drar en parallell till det post-sovjetiska Ryssland.

I flera medlemsstater förefaller rättsstaten vara under attack uppifrån. Kritiken har riktats främst mot Ungern och Polen. Inskränkningar i den akademiska friheten, civilsamhällets handlingsutrymme, mediefriheten och domstolarnas självständighet har särskilt uppmärksammats.

Unionens grundvärden är fastlagda i fördragets artikel 2, och om de hotas av något medlemsland kan EU ingripa enligt ett särskilt förfarande som beskrivs i artikel 7. För första gången har Europaparlamentet nu med 448 röster mot 197 (och 48 nedlagda) begärt att ett sådant förfarande ska inledas. Initiativet gäller situationen i Ungern – när det gäller Polen är det Europeiska kommissionen som har föreslagit ett ingripande. Det är nu rådets sak att ta ställning till förslagen, det vill säga företrädarna för medlemsstaternas regeringar.

Att medlemsstaterna hålls under uppsikt är välgörande, men det är inte bara från de politiska instanserna som rättsstaten är under attack. Många hot kommer också nerifrån. Korruptionen är utbredd i hela världen, och även om läget är mindre alarmrande i Europa än i andra världsdelar finns också här en utbredd röta.

Korruptionen fast rotad

Under integrationens första årtionden stod rättsstaten inte på unionens dagordning. 1993 fastslogs det dock att de länder som ville ansluta sig måste betyga sin trohet till de så kallade Köpenhamnskri-

terierna om rättsstaten, demokratin och respekten för mänskliga rättigheter. I Loméavtalen (senare Cotonouavtalen) beviljade unionen många länder i Afrika, Asien och Karibien marknadstillträde och tullfrihet mot uttryckliga löften om respekt för rättsstatens grunder.

Ett regelverk för vilka principer som måste iaktas av unionens institutioner själva upprättades vid sekelskiftet. Denna rättighetsstadga var först enbart en högtidlig deklaration, men genom Lissabonfördraget har den nu fått bindande verkan. Samtidigt beslöt unionen att följa utvecklingen genom en byrå för grundläggande rättigheter, FRA med säte i Wien.

Att bekämpa korruption genom internationella påtryckningar har visat sig vanskligt. Särskilt i fattiga länder har många politiker utvecklat en viss talang för tvåspråkighet. Inför EU, Världsbanken och IMF lovar man värtaligt att bekämpa allsköns bestickning, men med tomma statskassor anser sig samma ledare ofta inte ha andra val än att lita till sina halvt feodala strukturer. Oligarker och lokala makthavare får därför härja någorlunda fritt genom egen brandskattning av företag och medborgare.

Egendomsskyddets roll i post-sovjetiska Ryssland

EU:s nya medlemsländer i Centraleuropa släpar på ett tungt arv från sitt socialistiska halvsekel,

då man påstod sig tillämpa planhushållning men i praktiken utnyttjade många hel- och halvkorrumperade marknader. Hur växer rättsstaten fram ur en sådan mylla? I en spännande studie¹ av det post-sovjetiska Rysslands första kvartssekel hävdar den amerikanske forskaren Jordan Gans-Morse att det inte räcker med att studera de institutionella reformer som tillkommit genom nationell lagstiftning, ofta efter utländska förebilder och påtryckningar. I stället måste man se processen som ett samspel mellan efterfrågan och utbud på egendomsskydd.

De som korpade åt sig företag i det tidiga post-sovjetiska samhället – eller så småningom startade egna – hade från början inte mycket hjälp av staten för att skydda sin egendom. I stället fick de lita till privata, förhyrda krafter. Det ryska 1990-talet blev därmed ett slags Vilda Östern med många enskilda skyddskåror, och liknande tendenser fanns också i de gamla satellitstaterna. Det tog sin tid innan nya regelverk och reformerade statliga institutioner konsoliderades.

Även då överlevde många vanor från Sovjetepoken. Gans-Morse beskriver det korrupta samhällsskicket som någonting mitt emellan en rent privat mak-tordning och en mogen rättsstat: offentliga inrättningar har kommit till stånd, men tjänstemännen där kan smörjas för olika slags eftergifter. Statliga myndigheter är på detta stadium snarast ett slags papperstigrar ("parchment institutions") som symboliserar rättsstaten men inte fungerar efter dess grundprinciper. Under några år efter sekelskiftet gick den ryska utvecklingen åt rätt håll, menar Gans-Morse, men sedan dess har rättsstaten åter förlorat mark.

Europeiska åklagarmyndigheten – ett redskap för EU

Hur ser det då ut i EU:s nya medlemsländer i dag? Tack, mycket bättre. De många krav som ställts inte minst i anslutning till olika EU-bidrag har medfört en långtgående anpassning till unionens regler. Härom vittnar stegvis ökande "absorptionskvoten" av regionalstödet – allt färre bidrag fryser inne på grund av svag planering och administrativa brister.

Så framåt går det. Men visst tar det sin tid innan gamla vanor släpper, inte minst i svaga ekonomier. Här finns många etablerade lojaliteter, släktband och lokala maktstrukturer. Sådana dygder som oväld och opartiskhet i offentlig myndighetsutövning slår inte rot i brådskat utan kräver lång tillvänjning.

Inget land i Europa är korrupsionsfritt, men EU-staterna har kommit längre mot det målet än grannarna runtomkring. Orsaks mönstren är komplexa och det lär inte finnas några quick fixes som löser problemen på nolltid. Men desto viktigare blir det då att vi arbetar ihärdigt med de instrument som visat sig framgångsrika: utbildning, rättsligt samarbete, övervakning och konsekvent lagföring av de alltför många överträdarna.

Ett nytt redskap som håller på att ta form är den europeiska åklagarmyndigheten Eppo, för bekämpning av brott mot unionens finansiella intressen. Svenska experter har menat att vi klarar detta själva och därför inte behöver delta. Men är alla stater lika drivna? De senaste signalerna tyder på att frågan om svenskt deltagande ännu prövas i regering och riksdag. Säkert klokt – alla bidrag till att stärka den europeiska rättsordningen är välkomna. Få uppgifter är så viktiga som det gemensamma försvaret av rättsstaten.

¹ Gans-More, Jordan (2017). Property Rights in Post-Soviet Russia: Violence, Corruption, and the Demand for Law. Cambridge University Press.