

EU-domstolens tolkning av rättsstatsprincipen – konsekvenser och påverkan på nationella domstolar

En domstol i ett EU-land kan inte utgå från att mänskliga rättigheter respekteras i andra medlemsstater. Det konstaterade nyligen EU-domstolen. För rättighetsskyddet kan det vara en fördel, men frågan är om det kan värna rättsstaten i enskilda länder.

Den 12 december 2018 anordnade Sieps ett seminarium om EU-domstolens tolkning av rättsstatsprincipen och hur den påverkar nationella domstolar. Talare var Iain Cameron, professor i folkrätt vid Uppsala universitet och Johan Hirschfeldt, f.d. president i Svea hovrätt, båda verksamma för Sveriges räkning i Venedigkommissionen, Eva Storskrubb, advokat och docent i processrätt samt Per Hedvall, byråchef vid Åklagarmyndigheten. Moderator var Anna Rogalska Hedlund, utredare i juridik vid Sieps.

På kort tid har EU:s institutioner inlett formella granskningar av huruvida Polen och Ungern respekterar de värden som slås fast i EU-fördragets artikel 2, däribland rättsstaten. Samtidigt har EU-domstolen tolkat rättsstatsprincipen i ett mål om överlämning av en brottsmisstänkt person från Irland till Polen, enligt en så kallad europeisk arresteringsorder. Ämnet för seminariet var hur nationella domstolar påverkas av denna tolkning: om de ska ta ställning till en begäran om överlämning ska de nämligen först göra en generell bedömning av rättsväsendet i det aktuella landet och därefter konstatera riskerna i det individuella fallet.

EU-domstolen går inte tillräckligt långt

Enligt Iain Cameron blir en sak särskilt intressant för flertalet domare: Hur ska domstolar gå tillväga för att slå fast om det finns systematiska brister i ett lands rättsväsende? På det svarade Cameron att kommissionens motiverade yttranden är särskilt viktiga. De grundar sig i sin tur ofta på vad Venedigkommissionen har sagt. Cameron påminde om att detta opartiska organ – som inte är en del av EU – är det enda som har tillräcklig expertis och snabbt kan göra en kartläggning av ett lands rättsväsende. Det räcker inte att läsa tidningarna eller invänta rättsliga förfaranden på EU-nivå, betonade han.

Cameron riktade också viss kritik mot EU-domstolens tolkning: i själva verket går den inte tillräckligt långt och därmed har problemet lämnats tillbaka till de nationella domstolarna. Han menade också att EU-domstolen har gjort ett systematiskt problem till ett individuellt.

Se helheten

Johan Hirschfeldt påminde om att alla rättsväsenden kan ha behov av att effektiviseras men att det inte får gå ut över rättsstaten. Han påminde också att man inte ska kasta sten i glashus: hur svenska domstolars oberoende kan förstärkas ska till exempel bli föremål för en utredning. Däremot är det enligt Hirschfeldt legitimt för EU att intressera sig för Polens interna reglering, inte minst för att EU-domstolen har tagit det viktiga steget att placera EU-fördragets artikel 2 centralt. Flera aspekter av det polska rättsväsendet har också granskats och kritiserats av Venedigkommissionen. Åldersgränsen för domare i Högsta domstolen är ett exempel, men också det faktum att regeringen försöker bestämma när författningsdomstolens domar ska träda i kraft liksom hanteringen av disciplinärenden som rör domare. Hirschfeldt ville dock understryka vikten av att titta på helheten. Polen är till exempel inte det enda land där justitieministern är högste åklagare.

Det är därför viktigare att titta på om justitieministern får ge instruktioner, exempelvis i disciplinfrågor. I fallet Polen är det just ”kombinationen av alla förändringar” som förstärker den negativa effekten av alla steg, konstaterade Hirschfeldt.

Ömsesidigt förtroende inte utgångspunkten

Per Hedvall påminde om Europeiska rådets slutsatser i Tammerfors 1999. Det var då principen om ömsesidigt erkännande av domar i brottmål fick genomslag, en långtgående princip som brukar kallas en femte fri rörlighet. Det är således inte bara varor, tjänster, kapital och människor som får färdas fritt inom EU, utan även domslut. Ömsesidigt erkännande innebär dock inte att medlemsstaterna får bryta mot grundläggande fri- och rättigheter, betonade Hedvall, utan att de ska utgå från att andra medlemsstater respekterar dessa fri- och rättigheter. Denna så kallade presumtion är grunden för samarbetet på det rättsliga området och förutsätter ömsesidigt förtroende.

Men i och med EU-domstolens tolkning sätts den här principen i gungning, konstaterade Hedvall: medlemsstaterna ska fortfarande respektera mänskliga fri- och rättigheter men domstolarnas utgångspunkt ska inte längre vara att andra medlemsstater gör det. Det innebär ett merarbete, konstaterade han, eftersom domstolarna måste göra långtgående utredningar och ha mer kommunikation med andra EU-länder. Ofta handlar det om fängelseförhållanden och han ställde därför den öppna frågan om stater kan förmås att exempelvis minska överbeläggningen i fängelser.

Behåll skyddsmekanismerna

Att domar rör sig fritt över gränserna, som en femte frihet, framhöll även Eva Storskrubb när det gäller civilrättsliga domar. I det sammanhanget drog hon en parallell till den inre marknaden. Där har principen aldrig varit ömsesidigt erkännande per automatik – det har alltid funnits skyddsmekanismer. Så har det däremot inte varit på det straffrättsliga området, där somliga forskare till och med talar om

en ”blind tillit”. Därför är det också viktigt att titta på vad lagstiftarna kan göra, menade Storskrubb, eftersom de ligger bakom lagarna.

Grundprincipen på området är således direkt erkännande, men Storskrubb framhöll att lagstiftarna ändå har hållit fast vid vissa skyddsmekanismer. Det handlar om grunder som gör det möjligt för en medlemsstat att vägra erkänna en dom. Och de är viktiga att ha kvar, menade hon, så att mänskliga rättigheter kan beaktas korrekt. Slutligen menade hon att frågan om rättsstatsprincipen har aktualiserat ett underliggande problem, nämligen antagandet att alla har samma grundsyn på rättsstaten. Det problemet måste diskuteras om ett bindande förtroende ska bli möjligt, menade Eva Storskrubb.

När och hur domstolarna ska agera

Avslutningsvis konstaterades att EU-domstolen har gjort vad den kan göra, samtidigt som den har lämpat över en svår frågeställning på de nationella domstolarna. Paneldeltagarna diskuterade bland annat när och hur domstolarna kan inhämta information om läget i andra länder. Själva arresteringsordern kan exempelvis innehålla viktiga uppgifter, påpekade Per Hedvall. Iain Cameron betonade att domstolarna inte kan invänta EU-institutionerna. Men frågan är vad man gör sedan – Cameron underströk att problemet med ett osjälvständigt rättsväsende hänger samman med en politisk kultur som är svår att komma åt.

Slutligen beskrev Anna Rogalska Hedlund läget i det mål som gällde Irland och Polen: den irländska domstolen har beslutat att tillåta överlämning av den brottsmisstänkte med motiveringen att det inte finns tillräckliga hinder för överlämning i det enskilda fallet. Målet är dock inte slutligt avgjort än.

Vilken konsekvens EU-domstolens tolkning av rättsstatsprincipen får i det här fallet är alltså inte klart. Det är dessutom inte givet att EU-domstolens tolkning kommer att bidra till att rättsstaten upprätthålls i EU:s länder.