

## EU och rättsstaten efter valet i Polen

Alltsedan partiet Lag och rättvisa (PiS) kom till makten i Polen år 2015 har EU framfört kritik om att landets demokrati urholkas. Utgången i valet den 15 oktober 2023 kan innebära att demokratin och rättsstaten stärks. Men vad krävs för att åtgärda rättsstatsproblemen i Polen? Och vilka frågor kan uppstå på EU-nivå? I detta perspektiv förklarar **Anna Södersten**, forskare i juridik vid Sieps, att Polens väg tillbaka inte kommer att vara enkel.

**E**U har under flera år kritiserat Polen för att inte respektera rättsstatsprincipen. Både mjuka och hårda verktyg har använts: Europeiska kommissionen har fört omfattande dialog med Polen, EU-domstolen har utdömt höga viten, i rådet har det hållits utfrågningar och kommissionen har ställt upp krav på reformer för att EU-medel ska kunna betalas ut. Även Venedigkommissionen (ett rådgivande organ inom Europarådet) har pekat på problemen i Polen och i [Europadomstolen för de mänskliga rättigheterna](#) har många mål väckts gällande de polska domarnas situation.

Men vad som till slut ger resultat kan i stället vara *interna* förändringar, genom det polska valet, snarare än direkta påtryckningar från EU. Samtidigt går det inte att utesluta att EU:s åtgärder faktiskt fick en inverkan på valutgången. En majoritet av de polska väljarna är nämligen [positivt inställd till EU-medlemskapet](#) och kan ha varit missnöjd med den ekonomiska förlusten och med (som de anser) att Polens anseende har skadats till följd av regeringens hållning.

### Polens konstitutionella system

Partiet Lag och rättvisa fick för få röster för att bilda egen majoritet (35,4 procent mot 43,6 procent i valet 2019) och saknar givna koalitionspartner. Allt pekar därför på ett regeringsskifte. Det betyder dock [inte att det blir lätt](#) att återställa rättsstatsprincipen i Polen.

Den polska presidenten, Andrzej Duda, har nämligen veto över ny lagstiftning. Detta veto kan visserligen åsidosättas av parlamentets

andra kammare, men det kräver 3/5 av rösterna. Presidenten kan också hänskjuta ny lagstiftning till författningsdomstolen där den riskerar att ogiltigförklaras. Den risken är överhängande, anser bedömare, eftersom många av domarna i författningsdomstolen har tillsatts i strid med rättsstatens principer. Denna oro verkar befogad: den lagstiftning som Polen måste anta för att möta EU:s villkor för att få pengar från återhämtningsfonden hänsköts av presidenten till författningsdomstolen.

Det kan därmed vara så att rättsstaten inte kan återställas i Polen förrän efter nästa presidentval, som äger rum år 2025. Det finns därtill möjlighet för vissa parlamentsledamöter att hänskjuta lagstiftning till författningsdomstolen. Att återställa rättsstaten i Polen blir därmed inte helt lätt.

### Kan pengarna garanteras?

De oppositionspartier som nu ser ut att få bilda regering gick till val på att EU:s medel från bland annat återhämtningsfonden ska betalas till Polen. [Enligt forskarna Kim L. Scheppele och John Morijn är det fråga om stora belopp](#). I skrivande stund handlar det om totalt 110 miljarder euro. Kommissionen har fryst 35,4 miljarder euro via återhämtningsfonden, faciliteten för återhämtnings och resiliens. Ännu mer pengar – 75 miljarder euro – har blockerats genom [förordningen om gemensamma bestämmelser](#), en förordning som gäller åtta fonder (bland annat Europeiska regionala utvecklingsfonden, Europeiska socialfonden+ och sammanhållningsfonden).<sup>1</sup> Förordningen kräver att medlemsstaterna respekterar EU:s stadga om de grundläggande

<sup>1</sup> Pengarna har alltså *inte* blivit frysta genom den så kallade villkorsmekanismen, som har diskuterats flitigt sedan den antogs av EU i slutet av år 2020. Villkorsmekanismen har endast aktiverats mot Ungern, men inte mot Polen. EU har i stället hittat andra vägar att sätta press på Polen.

rättigheterna,<sup>2</sup> där [artikel 47](#) ställer krav på oberoende och opartisk domstol när EU-rätten tillämpas. Mer specifika krav som Polen måste uppfylla för att få pengar utbetalda framgår av det [partnerskapsavtal](#) med kommissionen som ingicks i december 2022. Totalt sett är det alltså fråga om stora summor, och man kan anta att även om oppositionen nu kommer till makten, så kommer inte pengarna att betalas ut direkt. EU:s villkor måste fortfarande uppfyllas.<sup>3</sup>

Det kan påpekas att [bollen i viss mån ligger hos Polens författningsdomstol](#). Den polska presidenten har som sagt hänskjutit den lagstiftning som skulle möta EU:s krav på Polen till författningsdomstolen. Men domstolen har ännu inte tagit upp frågan, vilket vissa bedömare menar är en medveten förhållningsteknik.

### Backa artikel 7-förfarandet

Frågan är också vad som krävs för att EU ska avsluta de processer som har inletts för att Polen inte respekterar rättsstatsprincipen. Det gäller bland annat "varningsförfarandet" i [artikel 7.1](#) som kommissionen aktiverade mot Polen år 2017, vilket handlar om att rådet ska fatta beslut om att det finns en "risk" för att Polen bryter mot rättsstatsprincipen. Förfarandet har kritiserats ingående av forskare, till exempel [R. Daniel Kelemen](#), då rådet inte har lyckats åstadkomma någon omröstning trots att det "endast" krävs 4/5 majoritet.

Om Polen löser rättsstatsproblemet kan förfarandet avbrytas, men frågan är hur. Det finns ingen beskrivning i artikel 7 om hur detta ska gå till och det har heller aldrig tidigare skett. Det enda som står i artikeln om varningsförfarandet är att rådet regelbundet ska "kontrollera om de skäl som har lett till ett sådant fastslående fortfarande äger giltighet". För att avbryta förfarandet kan det tänkas att rådet ändå måste fatta ett beslut, eller så räcker det med att kommissionen drar tillbaka sitt förslag om att inleda förfarandet. Det kan också tänkas att det roterande ordförandeskapet helt enkelt slutar organisera utfrågningar med Polen – förfarandet får med andra ord självdö.

Att det just talas om "risk" i artikel 7.1 skulle kunna tolkas som att *risken minskar* med en ny regering som har en helt annan politisk inriktning. Det skulle därmed vara lättare att lösa den frågan än pengafrågan, där det har ställts tydliga krav på faktiska reformer innan pengarna kommer att betalas ut.

### Vilken roll för EU?

Vi kan anta att Polen nu kommer att försöka bygga upp rättsstaten på nytt, även om det inte kommer att vara en lätt process. [Enligt Andrés Sajó](#), professor i juridik och tidigare domare, beror det på att auktoritära regimer använder sig av rättssystemet genom att göra det olagliga lagligt och ofta bygger upp sin makt genom att kontrollera medierna. [Forskaren Anna Wójcik menar därför att återupprättandet av mediefriheten är en viktig komponent](#). Den process som syftar till att återuppbygga rättsstaten måste också vara laglig enligt [juridikprofessor Armin von Bogdandy](#). Det handlar bland annat om att avskeda domare som tillsatts i strid med rättsstatens principer.

Frågan är vilken roll EU kan ha i återupprättandet av Polens rättsstat. Forskningen ger en del förslag om hur det hela bör gå till. Som von Bogdandy framhåller är det viktigt att Polen involverar både EU och Venedigkommissionen i denna process. Enligt honom är det också centralt att involvera medborgarna och att det gäller att agera snabbt. Samtidigt bör man naturligtvis ha i åtanke att förändring kan ta tid, och EU måste därför ha tålamod. Exakt hur EU bör involveras står inte klart. Möjligtvis skulle kommissionens årliga rapport om rättsstaten kunna utgöra en vägledning. Kommissionen kan vidare fortsätta med att initiera överträdelseförfaranden för att peka på de mest flagranta brotten mot rättsstatsprincipen.

Man bör också minnas att Polen efter kommunistens fall inrättade en författningsdomstol och upprättade en rättsstat. Nu gäller det att försöka *cementera* rättsstaten på ett annat sätt än efter 1989.

En lärdom för EU inför framtida utvidgningar kan vara svårigheten att påverka medlemsstater genom påtryckningar, och att rättsstaten måste etableras på djupet innan EU-medlemskap kan komma i fråga.

<sup>2</sup> Artiklarna 9.1, 15 och bilaga III i förordningen.

<sup>3</sup> Kommissionären för rättsliga frågor, Didier Reynders har till exempel uttalat sig om att Polen behöver genomföra vissa reformer för att pengarna ska betalas ut: <https://www.ft.com/content/70505473-1b02-4348-8eec-e55acb286082>.