

Polen, Ungern och EU:s värdegrund

Det polska parlamentsvalets resultat kan ha långt gående följder för hur EU kan angripa frågor om systemiska problem med rättsstatlighet och skyddet för grundläggande friheter i Ungern. Detta påstående kan verka aningen långsökt, och läsaren kan med fog fråga vad ett annat lands parlamentsval har att göra med rättsstatsläget i Ungern. För att belysa frågan måste man se den aktuella situationen i Polen i förhållande till unionens rättsliga uppbyggnad och politiska dynamik.

I nuläget (november 2023) verkar parlamentsvalet i Polen den 15 oktober 2023 föra med sig att det regerande partiet *Prawo i Sprawiedliwość* (Lag och Rättvisa, PiS) inte klarar att bilda regering. Trots att PiS fick flest platser i Sejmen har PiS svårt att få med sig tillräckligt med partier för att kunna bära regeringsansvar. I praktiken förväntas dock att PiS-ledaren Mateusz Morawiecki formellt får försöka bilda regering, då PiS fortsättningsvis förblev största parti efter valet. Den mest sannolike statsministerkandidaten är dock Donald Tusk, ledare för alliansen *Koalicja Obywatelska* (den nationella koalitionen, KO). Om Tusk lyckas bilda regering kan det ses som ett, åtminstone symboliskt, slut för PiS åttaåriga regeringsperiod. Under dessa år har PiS starkt drivit ett nationalistiskt program som i flera

repriser stått i konflikt med de värderingar som Polen förbundit sig till som medlem i EU.

Det exceptionellt höga valdeltagandet på nästan 75 % av de röstberättigade gav en fingervisning om att Polen väljer regimskifte. Det är framför allt unga kvinnor bosatta i större städer som representerar viljan att motarbeta den politik som PiS drivit under sina år i regeringsställning. För dessa väljare har kravet på ett regimskifte kopplats ihop med en sista möjlighet att bibehålla och utveckla Polen inom en gemenskap av demokratiska stater som respekterar grundläggande fri- och rättigheter. Valet kan därmed ses som ett val om grundläggande värderingar. Det bildar en intressant kontrast exempelvis till det finska riksdagsvalet, som av högern såldes in till folket som avgörande för landets ekonomi. Lite tillspetsat skulle väljaren i Finland betrakta sitt val genom en teknisk metafor där Finland är en maskin som ska producera något som är givet och politikerna ingenjörer som tvistar om vilken blandning av luft (sparåtgärder) och bränsle (offentlig finansiering) som fungerar bäst. Hur själva maskinen borde vara konstruerad överskuggades av en polariserad syn på hur maskinens drift kan garanteras.

Att värderingsfrågorna uteblev i valdebatten i Finland bekräftades av den diskussion om människo-

syn som blossade upp då regeringen Orpo tillträdde. I en annorlunda valdebatt kunde de etiska frågorna ha fått mer genomslag redan innan folket begav sig till valurnorna. I Polen kunde man dock se att värderingarna var framträdande och spelade en avgörande roll för valets utgång. Observationen är intressant också med tanke på att Polen delar en lång landgräns med det krigförande Ukraina och därmed är säkerhetspolitiken i Polen en fråga som är ännu mer närvarande än i många andra EU-länder. Säkerhetspolitisk enighet kan nämligen användas av maktavande partier som ett narrativ om seriositet, ansvar och allvar. Med andra ord: den ansvarsfulla väljaren bör inte ifrågasätta regeringens etablerade linje, som likställs med nationens intresse.

Summa summarum kan man säga att om det inte uppstår oöverkomliga hinder, hänger det annalkande regimskiftet i Polen härefter långt på Tusks förmåga att bygga en majoritetskoalition, då han får ta över stafettpipen som regeringsbildare. Det återstår att se vilka svängar vi kommer att se innan Polen har en ny regering. Dock försvinner de reformer som PiS hunnit genomföra inte över en natt. Fortsättningsvis kan man se att PiS har haft enorma fördelar då det kommer till mediegenomslag. Enligt Organisationen för säkerhet och samarbete i Europa OSSE:s valövervakare var den största bristen i det polska parlamentsvalet att mediasynligheten var oproportionerligt fördelaktig för det regerande partiet. Om detta och de av PiS tillsatta tjänstemännen och domarna kan bromsa upp eller förhindra ett regimskifte återstår att se.

I analyser efter valet har förhoppningarna varit att Polen skulle byta riktning och åter börja närma sig den etablerade europeiska linjen då det kommer till demokratiutveckling, respekt för grundläggande fri- och rättigheter och rättsstatsprinciper. Om vi ponerar att Polen på nytt vill knyta an till EU-samarbetet, där vissa gemensamma värderingar ses som normativt bindande, måste regeringen genomföra ett flertal konkreta reformåtgärder. De mest påtagliga, som även väckt medial uppmärksamhet, gäller den ytterst strama abstrakten och bristerna i författningsdomstolens oberoende.

Att reformera det system som PiS byggt upp kräver givetvis ändringar i lagstiftning och hur offentlig finansiering kanaliseras. Men ändringar i

lagstiftningen är inte tillräckliga i sig. Det som kommer att ta mest tid är reformer av förvaltningen som bereder och verkställer lagarna samt av domstolarna som tolkar lagarna. Det är inte heller sagt att Tusk klarar av att finna politiskt stöd för ett så pass omfattande reformpaket att en mandatperiod skulle räcka för dess genomförande. Då blir även nästa parlamentsval en vattendelare för Polens fortsatta utveckling.

På unionsnivå har utvecklingen i Polen och Ungern varit bekymmersam. De reformer som de regerande partierna under sina år vid makten genomfört har urholkat unionens värdegrund, där främjande av demokrati, respekt för mänskliga rättigheter och rättsstatsprincipen – alla separat och tillsammans – är förutsättningar för unionens verksamhet. Värdegrunden kan anses bilda det legitimerande fundamentet för inte bara unionen själv, utan också för den helhet som uppstår genom att förverkligandet av EU-bestämmelser kräver lagstiftningsåtgärder på medlemsstatsnivå. Därmed är värdegrunden det kitt som gör att ett unionsregelverk sammantaget kan existera som en konstitutionell ordning parallellt med dess 27 medlemsstaters rättsordningar. Respekten för värdegrunden bildar därmed de yttre gränserna för den diversitet som kan existera inom EU utan att unionssamarbetet omöjliggörs.

Unionens värdegrund, som kodifierades i början på 1990-talet, betraktades då främst som krav riktade till aspirerande medlemsstater från Sovjetunionens tidigare maktsfär. Att existerande medlemsstater lever upp till dessa kriterier togs närmast som en självklarhet. Denna självklarhet blev mer komplicerad då Jörg Haiders parti vid millennieskiftet fick bära regeringsansvar i Österrike. Detta resulterade i att enskilda medlemsländer rätt omgående vidtog sanktioner gentemot Österrike, i stället för att agera genom EU. I en starkt integrerad union ansågs denna typ av egenmäktigt förfarande av enskilda medlemsstater vara problematiskt och numera finns en preciserad mekanism för att vidta åtgärder mot medlemsländer som allvarligt åsidosätter unionens värdegrund.

Problemet med mekanismen, som upprättats för att i sista hand möjliggöra omfattande sanktionsåtgärder gentemot en medlemsstat som bryter mot värdegrunden, är att det krävs enhällighet i rådet. Då både Polen och Ungern varit under luppen för sina

åtgärder har det i praktiken förhindrat att unionen skulle gå in för den kraftigaste sanktionsmekanismen, nämligen att tillfälligt upphäva rösträtten i rådet för den medlemsstat som allvarligt bryter mot unionens värdegrund. Polen har hindrat att dylika sanktionsmekanismer skulle aktiveras gentemot Ungern och vice versa. Om vi ponerar att Tusks regering genomför reformer inom landet som får grönt ljus i Bryssel, framför allt då det kommer till den polska författningsdomstolens oberoende, avstår Polen förmodligen också från att bilda pakt med Ungern i unionen. Då kunde det vara möjligt för Polen att vara den aktör som kan få EU att vidta kännbara åtgärder gentemot Ungern, som systematiskt och steg för steg fjärrar sig från unionens värdegrund.

EU-parlamentet kan vara och har varit en drivande kraft för att initiera processer mot brott mot rättsstatsprincipen, men parlamentet kan inte ensamt fatta beslut om sanktioner mot en medlemsstat. Unionens svar hittills har varit att angripa frågan lagstiftningsvägen, genom kontroll och genom domstolsavgöranden.

Redan i nuläget har EU vidtagit en hel del åtgärder för att lagstiftningsvägen sanktionera Ungerns och Polens systemiska brister i efterlevnaden av EU:s värdegrund. Unionen har antagit allmän lagstiftning som möjliggör att EU-medel kan frysas. Den så kallade villkorlighetsförordningen gör att EU kan knyta tillförseln av unionsmedel till frågan om hur en medlemsstat lever upp till rättsstatsprincipen i skötseln av finansiering från EU. Därtill har kommissionen åberopat sektorspecifik lagstiftning som styr olika EU-fonder i beslut där man fryst tillgångar till Ungern och Polen. I medlet av oktober hade EU frusit in knappa 30 miljarder euro finansiering till Ungern och landet är beroende av EU-institutionernas beslut för att få tillgång till medlen.

Även EU-domstolen har på sin front varit aktiv i frågor som den fått på sitt bord, bland annat lagligheten hos reformer i det ungerska domstolsystemet. Systemiska brister som uppmärksammas har bland annat varit att högre domstolsinstanser kan hindra lägre domstolar från att begära förhandsavgöranden från EU-domstolen. Domstolarnas oberoende är en av de mest betydande beståndsdelarna i en fungerande rättsstat. Rättsstatlighet betyder inte enbart formell lagbundenhet, utan även tillgång till

effektiva rättsmedel. Om inte domstolar i knepiga tolkningssituationer kan begära förhandsavgörande från EU-domstolen, urholkas de enskildas möjligheter att utöva sina rättigheter som bygger på EU-bestämmelser.

Att parlamentet, kommissionen och EU-domstolen har varit aktiva i att försvara unionens värdegrund är positivt i sig, men dessa institutioners agerande är inte tillräckligt. Kommissionen kan finjustera då det kommer till specifika finansieringsfrågor och EU-domstolen kan i efterhand tolka lagligheten av vidtagna åtgärder. Men parlamentet saknar makt att vidta konkreta åtgärder och det har saknats möjligheter till mer övergripande åtgärder gentemot framför allt Ungern.

Om rådet skulle fatta beslut om att temporärt frånta Ungern rösträtten, skulle landet tappa sitt inflytande i EU. Detta faktum skulle bli mest påtagligt inom området för utrikes- och säkerhetspolitik där enhällighet krävs för beslut. Premiärminister Orbáns möjlighet att utöva vetorätt och därmed spela vågmästare mellan EU och Ryssland skulle avsevärt försvagas. Detta om något skulle visa att efterlevnaden av unionens värdegrund har betydelse i en värld där kortsiktiga pakter dikterade av maktpolitik fått fotfäste och där starkt ledarskap är synonymt med auktoritär maktutövning. Med andra ord skulle EU visa att den är en rättslig gemenskap och sätta tydliga gränser för maktutövningen.

Exemplen med de bristande institutionella befogenheterna att beivra överträdelser av unionens värderingar visar dock i praktiken att unionen inte är en fullfjädrad federal entitet. Att det är rådet som har det sista ordet, kombinerat med att det krävs enhällighet för att fatta beslut om sanktioner, visar att medlemsstaterna fortsättningsvis har en dominerande roll i unionens beslutsfattande. Som den tyska författningsdomstolen uttryckte frågan i sitt berömda Maastricht-avgörande år 1993 är EU ett *Staatenverbund*, ”ett förbund av självständiga stater”. Inte en mellanstatlig organisation, men inte heller en förbundsstat. Det är här vi kan knyta an till frågan om den polska inrikespolitiken och varför dess utveckling kan få en så betydande roll för hur EU kan försvara sin värdegrund.

EMIL OLJEMARK