

Rättsstaten i EU

– Kris och lösningar

Sammanfattning av konferens om framtiden för rättsstatsprincipen i EU

Framtiden för rättsstatens principer i EU var ämnet för en konferens i Stockholm den 17–18 april 2023. Under konferensen höll ledande forskare, makthavare och praktiker anföranden på valda aspekter av frågan. Stort utrymme gavs också åt diskussioner med publiken, bestående av personer som arbetar med frågan på olika sätt.

Konferensen anordnades av Svenska institutet för europapolitiska studier (Sieps) i samarbete med Svenska nätverket för europarättsforskning (SNEF), Centrum för Europaforskning vid Göteborgs universitet (CERGU) och Handelshögskolan vid Göteborgs universitet.

Text: Patricia Wadensjö, redaktör vid Sieps

Under det senaste decenniet har några av EU:s medlemsstater gradvis inskränkt rättsstatens principer, demokratin och de mänskliga rättigheterna. Effekterna märks inte bara i dessa länder utan även på EU-nivå; utvecklingen försvagar Europeiska unionens funktion, trovärdighet och identitet. Sammantagna har problemen kommit att kallas *rättsstatskrisen*.

EU-institutionerna har försökt lösa krisen med en rad verktyg. Deras ansträngningar har gett upphov till viktiga förändringar, men än så länge verkar inget komma åt grundproblemet. Situationen anses mest allvarlig i Ungern och Polen, men andra medlemsstater är inte utan problem. Även forskarsamfundet har under lång tid analyserat utvecklingen, EU:s motåtgärder och formulerat förslag på lösningar.

Syftet med denna konferens var således att belysa ett svårlöst problem som har en djupgående inverkan på EU-samarbetets framtid. Att den anordnades under våren 2023 har en särskild betydelse, då demokratiska värden och rättsstatsprincipen är en av fyra prioriteringar för Sveriges ordförandeskap i ministerrådet.

Denna sammanfattning är tänkt att ge en kortfattad översikt över talarnas anföranden på svenska. För den som vill fördjupa sig finns [alla anföranden](#), som hölls på engelska, att se på Sieps webbplats. Många av talarna har också skrivit ett bidrag till [en antologi](#) som lanserades på konferensens första dag. Antologin finns att ladda ner på Sieps webbplats.

Längst bak finns en förteckning över samtliga talare och moderatorer som deltog vid konferensen.



Didier
Reynders



Koen
Lenaerts



Christian
Danielsson

FOTO: GUSTAF OLSSON

Inledande anföranden

Konferensens första dag inleddes med tre anföranden av representanter för EU:s tre huvudsakliga institutioner: Europeiska kommissionen, EU-domstolen och rådet, som samlar medlemsstaterna. De inledande anförandena modererades av Göran von Sydow vid Sieps och Jane Reichel vid Stockholms universitet.

Europeiska kommissionen företrädde av **Didier Reynders**, kommissionär med ansvar för rättsliga frågor. Därefter talade EU-domstolens ordförande **Koen Lenaerts**, medan rådet representerades av **Christian Danielsson**, statssekreterare för EU-frågor.

Flera omständigheter framhölls av alla tre. Först och främst sambandet mellan EU:s värden och Rysslands anfallskrig i Ukraina. Som kommissionären framhöll är kriget inte bara en kränkning av den internationella rättsordningen utan även ett försök att montera ned denna ordning. Ett gemensamt påpekande var också att fler i samhället behöver försvara dessa värden. EU-domstolens ordförande formulerade det som att det behövs människor som står upp för och är villiga att försvara grundläggande värden, och att dessa värden behöver vara levande inte bara i rättsalen utan även i klassrummet. En annan röd tråd var att de värden som tidigare ansågs självklara inte längre kan tas för givna. Enligt EU-ministerns statssekreterare stod rättsstatens principer exempelvis inte i förgrunden när Sverige gick med i EU 1995, då de ansågs fungera på egen hand, trots att de är centrala för Sverige.

I sitt anförande gick kommissionär **Didier Reynders** igenom de verktyg, både nya och befintliga, som kommissionen har använt för att försvara rättsstaten. En årlig rapport som undersöker rättsstatens ställning i samtliga 27 medlemsstater är ett av de nya verktygen, liksom en förordning som gör det möjligt att stoppa utbetalning av EU-medel till länder som inte respekterar rättsstatsprincipen. Reynders redogjorde också för hur kommissionen har vänt sig till EU-domstolen när en medlemsstat har brutit mot EU-rätten, så kallade överträdelseärenden, samt aktiverat artikel 7 i EU-fördraget, där det anges vad som ska göras när en medlemsstat bryter mot eller riskerar att bryta mot EU:s värden.

Enligt kommissionären har initiativen gett effekt på flera plan. Årsrapporterna har lett till ökad debatt i många länder, särskilt efter det att kommissionen införde rekommendationer riktade till enskilda länder. Ett annat exempel är att Polen i november 2021 dömdes att betala 1 miljon euro per dag i böter efter ett mål som rörde domstolarnas oberoende.

Kommissionären redogjorde också ingående för den pågående utvecklingen när det gäller utbetalning av medel ur återhämtningsfonden, det vill säga EU:s stöd till medlemsstaternas ekonomiska återhämtning efter covid-19-pandemin. Här finns väl definierade krav som enskilda länder måste uppfylla för att få pengar. Vissa av dem anses överordnade och kallas "super milestones". För till exempel Polen handlar det om tre överordnade krav som alla rör rättsväsendets oberoende. Just nu är en lagändring under behandling i Polen som rör dessa krav. Inga medel utbetalas förrän de är uppfyllda, underströk Reynders.

Kommissionären framhöll också hur viktig rättsstatsprincipen är för EU:s agerande i världen, inte minst när det gäller framtida utvidgningar av unionen: respekten för rättsstaten är avgörande för framsteg i anslutningsförhandlingarna.

Det kanske svåraste av allt, menade Reynders, är dock att skapa en kultur kring och höja medvetandet om rättsstatsfrågor. Det gäller att skapa en gemensam förståelse av vad det innebär – och det ansvaret kan inte bara vara en uppgift för ”Bryssel”.

I ett längre anförande redogjorde EU-domstolens ordförande **Koen Lenaerts** för hur EU-domstolens rättspraxis har utvecklats sedan 2018 när det gäller rättsstatens principer.

År 2018 kom nämligen ett avgörande i ett fall som sedan dess har betraktats som startpunkten för en starkare förankring av rättsstaten som värde i EU-rätten. Det handlade om en fråga från en portugisisk domstol och rörde en allmän lönesänkning för statsanställda i Portugal som ett efterspel av eurokrisen. Frågan gällde om lönesänkningen kunde äventyra de portugisiska domarnas oberoende. EU-domstolen svarade att den kopplingen inte kunde göras i det fallet, men för att kunna svara på frågan var domstolen tvungen att förklara *varför detta var en EU-rättslig fråga*.

Detta var det intressanta, menade Lenaerts. I domen klargjordes nämligen de nationella domstolarnas skyldigheter att förhålla sig till EU-rätten – inte bara när de hanterar fall som direkt sorterar till EU:s regelverk, utan för att de har *funktionen* som domstolar i en stat som är medlem av EU. Det finns därmed inget fall där de kan bortse från de skyldigheter som följer av EU-rätten; det finns inget fall som undantar dem från kravet på att vara oberoende. Avgörandet innebar både en förstärkning av rättsstatens ställning i EU-rätten och ett förtydligande av de nationella domstolarnas funktion i EU:s domstolssystem. Detta innebar alltså en ny tolkning av artikel 19.1 i EU-fördraget, som beskriver domstolarnas roll.

Sedan dess har det kommit ett hundratal fall som har vidareutvecklat denna rättspraxis. I sitt anförande valde Lenaerts att redogöra för de perspektiv som har genomsyrat EU-domstolens hantering av dessa fall.

Det första perspektivet gäller det rättsliga värdet av EU:s värden: EU-domstolen har klart uttalat att dessa värden inte kan betraktas som uttalanden eller riktlinjer av politisk karaktär. Tvärtom, EU:s värden genomsyrar hela EU-rätten och ingår i unionens identitet som gemensam rättsordning. Här inskräppte Lenaerts vikten av valet av ord. Inte minst ordet ”identitet” förmedlar ett viktigt budskap – länder som bryter mot rättsstatsprincipen hänvisar nämligen ofta till en artikel i fördraget som anger att EU ska respektera medlemsstaternas nationella identitet, bland annat såsom den kommer till uttryck i deras konstitutionella grundstrukturer. Det är inte acceptabelt, underströk Lenaerts, eftersom alla medlemsstater har identifierat dessa värden som gemensamma.

Domstolens ordförande betonade att EU-medlemskapet inte ens går att skilja från en respekt för värdena i artikel 2: i det ögonblick ett land blir medlem av unionen ska landets konstitution och nationella identitet ligga i linje med respekt för mänskliga rättigheter, demokrati och rättsstaten. EU-medlemskapet bygger på en gemensam identitet, solidaritet och vänskap mellan nationer. Ytterst handlar det om att ingen står över lagen.

Det andra perspektivet handlar om att EU har en egen konstitutionell struktur bestående av institutioner, principer och regler som binder samman medlemsstaterna. Hela denna arkitektur vilar på att nationella domstolar är EU-domstolar, alltså en del av EU:s hela domstolssystem. Att skada domstolarnas oberoende innebär således att utsätta hela systemet för risker. De nationella domstolarna måste vara oberoende i alla lägen, inskräppte domstolens ordförande.

Här redogjorde Lenaerts ingående för domstolens överväganden när det gäller tolkningen av artikel 19.1 i EU-fördraget och förhållandet till två artiklar i EU-stadgan om de grundläggande rättigheterna (artikel 47 som rör rätten till ett effektivt rättsmedel och en opartisk domstol samt artikel 51 som anger att stadgan endast är tillämplig när EU-rätten tillämpas). Enligt honom har de olika dimensioner men samma normer. Centralt är vidare att de har direkt effekt, vilket innebär att domstolar måste åsidosätta nationella bestämmelser som står i strid med dem.

Domstolens tredje perspektiv har varit att respektera den maktfördelning som slagits fast i fördragen. Ingenting i artikel 19.1 förändrar till exempel EU-domstolens roll: när nationella domstolar ber EU-domstolen att tolka en EU-rättslig bestämmelse måste det finnas en faktor som gör EU-domstolens svar användbart för avgörandet på nationell nivå. Han påminde även om att en domstol är en ”blygsam och reaktiv” institution; den kan bara uttala sig i konkreta fall som en annan part väcker vid domstolen.

Koen Lenaerts diskuterade vidare europeiska arresteringsordern, där EU-domstolens kriterier för utlämning av misstänkta har diskuterats. Ett argument har varit att kriterierna försvagar de misstänkta rättigheter, medan Lenaerts framhöll offrens rättigheter och att det alltid kommer att finnas rättigheter som står emot varandra.

För att avsluta betonade EU-domstolens ordförande att auktoritära system inte har någon plats i EU:s rättsordning och att hela samhället måste stå upp för de demokratiska värdena, som utgör en del av medlemsstaternas konstitutionella traditioner.

I sitt anförande påminde **Christian Danielsson** om hur grundläggande rättsstaten är för att EU som helhet ska kunna fungera och för unionens trovärdighet. Han framhöll också att en betydande majoritet av medlemsstaterna står bakom EU:s grundläggande värden.

När det gäller EU:s instrument gjorde han en åtskillnad mellan förebyggande och bestraffande verktyg. Även om han medgav att dialogen i rådet (”peer review”) kunde vara mer omfattande och tydligare menade han att processen fungerar, att den är på allvar och att dialogen har en framträdande funktion. Dialogen tillhör ordförandeskapets prioriteringar på rättsstatsområdet och man har ökat tempot genom att ta in fler länder i processen. Christian Danielsson meddelade även att ordförandeskapet kommer att hålla artikel 7-utfrågningar i maj, att man följer överträdelseärendena noggrant samt ordnar ett symposium om rättsstatsfrågor i juni.

Christian Danielsson medgav att artikel 7-processen inte är byggd för att pågå i flera år och att det är svårt att enas om åtgärder mot en ifrågasatt medlemsstat. Resultat kan däremot nås genom kopplingen mellan EU-medel och respekten för rättsstaten, och rådet är involverat i processen som villkorar utbetalning av pengar från EU:s budget.



R. Daniel Kelemen, Dimitry Kochenov och Henriikka Leppo

Panel 1. Artikel 7-processens framtid

Konferensens första panel handlade om artikel 7 i EU-fördraget. Artikel 7 kan aktiveras om en medlemsstat bryter mot värdena i artikel 2, eller om det finns en risk för att en medlemsstat gör det. EU-kommissionen aktiverade artikeln mot Polen 2017 och Europaparlamentet gjorde detsamma 2018 när det gäller Ungern. Förfarandet har ibland kallats för "atombomben", men en återkommande kritik är att den inte har gett effekt. Panelen modererades av Andreas Moberg vid Cergu, Göteborgs universitet.

R. Daniel Kelemen menade att EU har många kraftfulla verktyg för att agera när grundläggande värden står på spel – men att artikel 7 inte är ett av dem. Om demokratin i ett EU-land skulle kullkastas genom en våldsam revolution skulle den kanske fungera, men demokratin nedmonteras ofta på ett smygande sätt, och då är det svårare. I själva verket uppkommer auktoritära regimer ofta i hybridformer och på laglig väg.

Enligt Kelemen är det ändå viktigt att EU håller artikel 7-processen vid liv, samtidigt som man fokuserar på andra verktyg. Det viktigaste är att "sikta på plånboken" i ännu högre grad. EU-kommissionen bör också vara mer aktiv när det gäller att starta överträdelseärenden mot medlemsstater som bryter mot EU:s värden och slutligen bör unionen nyttja sin kollektiva röst. Enstaka röster har höjts och flera medlemsstater har slutit upp bakom kommissionens åtgärder, men rådande diplomatiska normer gör att det fortfarande är relativt tyst, menade Kelemen.

Dimitry Kochenov framhöll den stora betydelse som utvecklingen av EU-domstolens rättspraxis har haft: att artikel 2 nu har fått en stark ställning i EU-rätten kallade han en konstitutionell revolution. Eftersom medlemsstaterna därmed har blivit så rättsligt sammanflätade har EU blivit en typ av samarbete där diplomatin inte har samma plats. Artikel 7 har därför ingen framtid, menade han, då den går emot unionens karaktär som ett djupt sammanflätat konstitutionellt system.

Kochenov ville dock varna för riskerna med domstolens framgångar på rättsstatens område. Ett alltför starkt fokus på rättsstaten som EU-rättslig princip skadar enligt honom vad den är till för: mänskliga rättigheter. Enligt Kochenov finns det således en tendens att EU:s rättsordning blir viktigare än individen. Som exempel nämnde han den europeiska arresteringsordern och att misstänkta inte betraktas som oskyldiga tills motsatsen bevisats.

Henriikka Leppo arbetade med artikel 7-utfrågningar under Finlands EU-ordförandeskap hösten 2019. Finland prioriterade rättsstatsfrågan högt och startade utfrågningarna av Ungern. Förfarandet är dock inte idealt, menade Leppo, eftersom tröskeln är så hög för att fatta beslut och det har varit för sent att tillämpa det förebyggande ledet. Att ordförandeskapet roterar var sjätte månad innebär också en utmaning vad gäller kontinuitet.

Trots detta menade hon att artikel 7 fortfarande behövs. Det finns ett värde i regelbundna diskussioner på ministernivå och att enskilda länder får möjlighet att försvara sig. Förfarandet har också en förebyggande effekt i andra medlemsstater och berörda aktörer och parter ser ett värde i att artikeln tillämpas.



Kim Lane Scheppele, Anna Wójcik och Harry Flam

Panel 2. "Money talks": finansiella verktyg och respekten för rättsstaten

Panel nummer 2 fokuserade på de verktyg som används för att hålla inne EU-pengar om ett land bryter mot EU:s värden eller inte använder medlen för avsedda syften på grund av korruption. Mest uppmärksammas är den nya villkorsmekanismen, men det finns fler sätt att hålla inne medel. Panelen modererades av Xavier Groussot vid Lunds universitet.

Kim Lane Scheppele beskrev det som många sett som det viktigaste verktyget för att få brist på respekt för rättsstaten att kosta: villkorsmekanismen. Mekanismen antogs i december 2020, godkändes av EU-domstolen i februari 2022 och aktiverades kort därefter mot Ungern. Scheppele har kommit fram till att EU har fryst stora summor, men att enbart 5 procent bygger på villkorsmekanismen, vilket var en stor överraskning. Liknande krav har nämligen lagts till för fler instrument. Mest bekant är återhämtningsfonden men andra är mindre kända, såsom partnerskapsavtalen om hur enskilda medlemsstater ska spendera medel ur EU:s budget, där kommissionen har infogat fler krav som rör rättsstaten.

Scheppele efterlyste mot den bakgrunden större öppenhet från kommissionens sida: alla behöver se vad kommissionen gör och vilka underlag medlemsstaterna skickar in. Hon framhöll vidare att de finansiella verktygen har gett större effekt än andra insatser och att EU därför måste analysera vad som görs för att tillmötesgå kraven: är reformerna fasader eller faktiska förändringar? Hittills tyder mycket på att det rör sig om vilseledande åtgärder.

Anna Wójcik konstaterade att olika finansiella sanktioner har gett begränsad effekt i Polen, även om landet har gjort vissa eftergifter. Ett förslag som rör domares oberoende är till exempel under behandling i Polen just nu, som dock tycks vara av kosmetisk karaktär. Enligt Wójcik har rättsstatskrisen i Polen politisk grund och hon ville därför framhålla det förändrade läget: landet har varit som mest aggressivt mot EU under stabila tider, men med krig i närområdet och sämre ekonomi är situationen en annan. Interna strider präglar dessutom såväl regeringen som konstitutionsdomstolen. Majoriteten av polackerna anser vidare att konflikten med EU är regeringens fel.

En slutsats från hennes sida är att EU skulle kunna ta stöd av USA, som kan utöva ett stort inflytande. Att göra saken till en "transatlantisk fråga kan vara en väg ut".

Harry Flam redogjorde för utvecklingen av Ungerns ekonomi sedan 1980. Hans grafer illustrerade en lång tid av uppåtstigande kurvor men en betydligt mörkare bild sedan 2020: för att vara ett land i Central- och Östeuropa har statsskulden i procent av BNP blivit ovanligt stor och prognoserna pekar mot lägre tillväxt, recession och sjunkande reallöner. Siffrorna visade också att Ungern är högst beroende av EU-pengar, särskilt efter pandemin.

Utifrån en jämförelse med Hongkong och Singapore tog Harry Flam också fasta på vad som krävs för att bli av korruptionen. En slutsats var att Ungern har en lång väg att gå, då det bland annat krävs ett långsiktigt åtagande från regeringens sida. För att landet ska ta en ny väg menade han att det till syvende och sist handlar om befolkningens stöd för regeringen.



Christophe Hillion, Ian Manners och Cecilia Malmström

Panel 3. Den externa dimensionen

Den tredje panelen handlade om en aspekt som möjligen har diskuterats i något mindre omfattning än andra, nämligen hur rättsstatskrisen påverkar EU som aktör i omvärlden. Panelen modererades av Per Cramér vid Göteborgs universitet.

Christophe Hillion tog först upp det faktum att rättsstatskrisen inte bara skadar EU:s trovärdighet globalt utan också försämrar unionens kapacitet att fullgöra sina internationella åtaganden. Alla rättigheter som EU tillerkänner tredjeländer och deras medborgare upprätthålls nämligen av medlemsstaterna och deras nationella domstolar, särskilt på handelsområdet. Politiserade domstolar gör därför stor skada. Han pekade också på att EU-bestämmelser som rör den yttre politiken kan användas för att upprätthålla rättsstaten. Inte minst slog han ett slag för principen om lojalt samarbete, enligt vilken unionen och medlemsstaterna ska respektera och bistå varandra när de fullgör de uppgifter som följer av fördragen. Det är viktigt att sopa rent framför egen dörr, menade Hillion.

Vidare framhöll han att tredjeländer och deras medborgare också kan agera om de inte tycker att EU gör tillräckligt, bland annat med stöd av deras avtal med EU.

Ian Manners ville sätta rättsstatskrisen i ett större sammanhang, nämligen att fler länder i världen går i autokratisk riktning, att det interna och externa hänger ihop – bland annat att auktoritära länder strävar efter EU-medlemskap – samt att flera typer av kriser hänger samman, inte minst klimatförändringarna och synen på dem. Enligt Manners är det också viktigt att rikta blicken inte bara mot symptomen utan även mot vad som driver kriserna, och han nämnde bland annat ökande ojämlikhet, ideologiska faktorer och bristande hållbarhet.

Han betonade vidare att demokratin är omöjlig utan en rättsstat, men att det inte räcker att ”ha” alla de element som krävs för ett demokratiskt samhälle. Det viktiga är att dessa element arbetar för folket som omfattas av dem. Ytterst handlar det om vad EU är och vad unionen är till för, menade Manners, som uppmuntrade det svenska ordförandeskapet att inte se på demokratins beståndsdelar som separata aspekter.

Cecilia Malmström ställde den övergripande frågan hur EU kan påverka rättsstatens ställning i andra länder, mot bakgrund av hennes erfarenhet som kommissionär med ansvar för handelsfrågor. Snarare än att ge svar pekade hon på vilka dilemman som uppstår. Ett exempel är att länder som Ryssland och Kina gärna nagelfar sin motpart i syfte att förminska egna brister, ett fenomen som kallas ”whataboutism”. Krav som rör rättsstaten är vidare högst relevanta för länder som vill ansluta sig till EU, bland annat Ukraina som arbetar hårt för att uppfylla villkoren. För EU är det både komplext och angeläget att svara dessa länder.

EU har skyldighet att verka för rättsstaten i sina relationer med stater utanför unionen. Men enligt Malmström är det inte enkelt att belägga att brott mot rättsstatsprincipen har en koppling till gemensamma handelsavtal, oavsett om man har sopat rent framför egen dörr eller inte. Hon framhåller dock den viktiga roll som Europaparlamentet fullgör på det området. En komplikation är också vem som drabbas mest av att handelsavtal bryts.



Inledande anförande

Konferensens andra dag startade med ett inledningsanförande av Staffan I. Lindberg. Där presenterade han den senaste årsrapporten från V-Dem-institutet vid Göteborgs universitet. Institutets årsrapporter har fått stor spridning, och 2023 års rapport visar demokratis tillstånd i 180 länder, ett samlat resultat som tagits fram med stöd av 4 000 experter och 31 miljoner data. Sessionen modererades av Joakim Nergelius vid Örebro universitet.

Staffan I. Lindberg redovisade huvuddragen i årets rapport om demokratis tillstånd. Resultaten visar att den globala nivån är tillbaka på 1986 års nivå, vilket i praktiken innebär att 35 års demokratiska framsteg har suddats ut. Antalet länder som rör sig i autokratisk riktning var 13 år 2002; år 2022 var antalet 42. Det betyder att 43 procent av världens befolkning lever i länder som blir allt mindre demokratiska.

Trenden är global och drivkrafterna likaså globala. Socioekonomisk ojämlikhet och rädsla för framtiden är centrala faktorer. Mönstren för hur det går till när demokrati avvecklas påminner också om varandra, oavsett land. I allmänhet inskränker de styrande först pressfriheten. Korrupktion och mutor är andra vanliga fenomen i ett inledande skede, och desinformation och polarisering hänger enligt Lindberg tätt samman med utvecklingen. Gemensamt är också att politiska motståndare framställs som fiender. Inflytande för extrema och nationalistiska politiska partier är genomgående. Lindberg underströk att det inte nödvändigtvis handlar om populistiska partier, utan om partier som motsätter sig mångfald.

Utvecklingen har även lett till en förändrad maktbalans i den globala ekonomin: demokratier har blivit alltmer beroende av autokratier, som idag står för 46 procent av världens BNP.

Lindberg lyfte en särskild undersökning inom ramen för rapporten, nämligen utvecklingen i de länder som har följt en U-kurva: från att ha gått i demokratisk riktning har de blivit mer autokratiska för att återigen bli mer demokratiska. Exempel på ett sådant land inom EU är Slovenien. Flera omständigheter är gemensamma för dessa länder, och i samtliga har ett val eller annan viktig händelse varit avgörande för att vända utvecklingen.

Ladda ner [2023 års demokratirapport från V-Dem-institutet](#).



Armin von Bogdandy, András Sajó och Iain Cameron

Panel 4. Framåtblick: att återupprätta rättsstaten i en EU-medlemsstat

Temat för den fjärde panelen var hur rättsstaten kan återupprättas i medlemsstater vars demokrati har försvagats eller sveckats. Moderator för panelen var Antonina Bakardjieva Engelbrekt vid Stockholms universitet.

Armin von Bogdandy tog vid där inledningsanförandet slutade: hur en EU-medlemsstat kan återgå till en demokrati. Utifrån ett forskningsprojekt om denna fråga redovisade han ett antal grundförutsättningar. Först och främst måste processen vara laglig. Det är vidare centralt att sikta på både sak och form. Ett led är att sanktionera nyckelpersoner som har agerat rättsvidrigt, exempelvis genom att avskeda domare eller inte skydda deras mandat.

En regering som tillträder med sikte på att återupprätta rättsstaten kommer att behöva fatta snabba och viktiga beslut och bör därför involvera EU:s institutioner tidigt, enligt von Bogdandy. Det är även lämpligt att ta stöd av Venedigkommissionen, ett rådgivande organ inom Europarådet som ger råd i konstitutionella frågor. Organiserade medborgardialoger är också viktigare än man kan tro. Det gäller att ta hjälp av sina vänner, menade han.

András Sajó framhöll de svårigheter som uppstår när en rättsstat ska återupprättas. Det är som att försöka komma ut ur en labyrint: auktoritära regimer agerar nämligen olagligt i lagens namn. Dessutom finns det inbyggda brister, osäkerheter och motsättningar i det vi kallar rättsstaten, som vi har svårt att hantera. Enligt Sajó gäller det att förstå hur auktoritära system bygger sin makt. Det handlar om att de tillskansar sig tillgångar och en kontroll över tanken, inte minst genom att styra medierna. Rättsstatskrisen bör därmed betraktas som ett demokratiproblem. Ju längre tiden går, desto svårare blir dock uppgiften.

En lösning är att forma en mer systematisk förståelse av vad en rättsstat kräver. Sajó talade om en mer militant förståelse av ömsesidigt förtroende och om striktare kriterier. Överbefolkade fängelser i en medlemsstat skulle till exempel kunna vara ett kriterium för att inte överlämna en person inom ramen för den europeiska arresteringsordern. En mer systematisk syn på rättsstaten syftar inte bara till att återupprätta den, utan tjänar också ett förebyggande syfte, menade Sajó.

Iain Cameron erinrade om att Europa är i ett dåligt läge men att det har varit sämre. Ett exempel är efter 1989, då många länder inledde en övergång från diktatur till demokrati. Uppgiften är således svår men inte omöjlig. Han uppehöll sig också vid skillnaderna mellan Polen och Ungern: medan det är tveksamt om den polska regeringen har agerat enligt den egna författningen har den ungerska gått lagligt till väga. Lösningarna måste därför se olika ut. I Polen bör dessutom rättsväsendets oberoende prioriteras medan det krävs mer i Ungern, där alla delar i samhället står under auktoritärt styre.

Cameron pekade på nyttan av Venedigkommissionen, där han är svensk ledamot. Organet har expertis i dessa frågor men måste tillfrågas, i likhet med en domstol agerar den inte på eget initiativ. Däremot utfärdar den inga domar utan enbart rekommendationer.



Allan Rosas, Luke D. Spieker och Monica Claes

Panel 5. Att försvara EU:s värden bortom rättsstaten

I EU-fördragets artikel 2 anges fler värden än rättsstaten: "[...] respekt för människans värdighet, frihet, demokrati, jämlikhet, rättsstaten och respekt för de mänskliga rättigheterna, inklusive rättigheter för personer som tillhör minoriteter." Artikel 2 anger också vad som kännetecknar samhället i medlemsstaterna: mångfald, icke-diskriminering, tolerans, rättvisa, solidaritet och jämställdhet. I panel 5, som modererades av Ana Bobić vid EU-domstolen, diskuterades hur försvaret av andra värden kan främja rättsstaten.

Enligt **Allan Rosas** kan de tre värdena demokrati, mänskliga rättigheter och rättsstaten sägas omfatta även de övriga värden som räknas upp i artikel 2. I sitt anförande redogjorde han för deras begreppsliga samband: de bildar en treenighet och kan inte särskiljas. Det är ett faktum som genomsyrar hela EU-rätten. Demokratien kan därför bara vara liberal. Enligt Rosas blev innebörden av detta tydlig efter det förra presidentvalet i USA, där den tidigare presidenten sökte ogiltigförklara delar av valresultatet men domstolarna inte kunde påvisa oegentligheter. Rosas lyfte även fram Turkiet och Israel där sambandet mellan dessa värden ställts på sin spets.

Slutligen betonade han att även fred har ett samband med de övriga värdena: "Liberala demokratier för inte krig mot varandra."

Luke D. Spieker inriktade sig på värdet demokrati. Enligt honom är det problematiskt att artikel 2 bara ställer krav på demokratiska valresultat, då det förutsätter att det finns ett fritt val. I själva verket försvinner den friheten när ett styrande parti kontrollerar medier, använder otillåtna kampanjmedel eller ändrar i vallagen till egen fördel. EU måste därför satsa på att "hålla kanalerna öppna" – det är där förutsättningarna för demokratin finns.

I sitt anförande redogjorde han för vilka metoder som kan användas för att upprätthålla värdena i artikel 2 och vad de bör inriktas på. En nuvarande brist är att EU fokuserar på de aspekter av demokratiöverträdelser som står i strid med bestämmelserna för den inre marknaden. En bättre väg är att utgå från artikel 10 i fördraget, om demokratin i EU. Enligt Spieker visar artikel 10 på sambandet mellan EU:s och medlemsstaternas demokratiska system: det går inte att vara autokrat på hemmaplan och demokrat på EU-nivå.

Enligt **Monica Claes** kan fokuseringen på rättsstaten och artikel 2 ha varit för snäv: dels genomsyrar värdet hela EU-rätten, dels finns många fler värden i artikel 2. Det kan därför vara fel att tala om rättsstatskrisen, menade hon. Utifrån ett antal lärdomar framhöll hon flera utmaningar. Dels sätter fördragen gränser för EU:s befogenheter, dels är det svårt att forma demokratiska standarder då ländernas system skiljer sig så mycket åt. Det är vidare en utmaning att se till att värdena faktiskt respekteras. Claes betonade dock att EU:s intresse av och ansvar för medlemsstaternas system har ökat under de senaste åren.

Flera pågående fall kan förändra förutsättningarna ytterligare. Ett exempel är att gränsen för EU:s befogenheter nu testas i ett överträdelseärende som rör HBTQI-rättigheter. Mål som rör överträdelser av inre marknadsrätten innehåller också inledande resonemang om demokratiernas funktion, vilket främjar en gemensam syn.



Avslutande anförande

Konferensen avslutades med ett anförande av Kim Lane Scheppelle vid Princeton University, där hon sammanfattade vad som framkommit under diskussionerna. Sessionen modererades av Christophe Hillion vid universitetet i Oslo.

Kim Lane Scheppelle inledde med att uttrycka en oro: kan vår upptagenhet av rättsstatsproblemen inom EU ha gjort att vi har glömt fokusera på att göra unionen bättre? Domstolarnas oberoende är nämligen bara toppen av ett isberg som även omfattar brott mot mänskliga rättigheter och demokrati. En slutsats är därför att vi kanske inte ska tala om en rättsstatskris, utan om en *värdekris*.

Hon resonerade även kring den viktiga roll som så kallade goda länder kan spela. Här lyfte hon fram det faktum att flera viktiga standarder har utarbetats i mål som haft sitt ursprung i länder utan rättsstatsproblem, som Portugal och Island (i EU-domstolen respektive Europadomstolen). Att utveckla standarder som sedan kan användas i ett land med en svagare rättsstat kan således vara ett viktigt uppdrag för många länder. En annan uppgift är att fråga sig vad som gör ett system till en bra demokrati. Här menade Scheppelle att hänsyn till enskilda människor måste vara vägledande, annars går det inte att skapa neutrala strukturer i domstolar och valsystem. Vi måste också fråga oss om vi övervakar val på fel sätt.

Plånboksfrågan är vidare central. Med tanke på korruptionen undrade Scheppelle om EU:s finansieringsmodell har nått vägs ände. Hon menade att EU bör undvika att bli medlemsstaters främsta inkomstkälla och lyfte idéer som väckts under konferensen, bland annat om EU skulle kunna finansiera regioner och kommuner direkt.

Hur är det då möjligt att underlätta en övergång till demokrati i de EU-länder som idag har gått i motsatt riktning? Enligt Scheppelle är det viktigt att ha ändamålet för ögonen; övergångens resultat och riktning måste stå i fokus. Avslutningsvis påminde hon om krisens mänskliga dimension, om alla de individer vars liv påverkas av den antidemokratiska utvecklingen.

Som slutord uppmanade Kim Scheppelle till att föra ut diskussionen i samhället. Detta var ett återkommande tema under konferensen: rättsstaten, demokrati och mänskliga rättigheter kan inte enbart försvaras av institutioner. Det krävs också människor som tar dessa värden på allvar.

Talare och moderatorer

Allan Rosas, tidigare domare vid EU-domstolen

Ana Bobić, rättssekreterare, EU-domstolen

András Sajó, professor i juridik, Central European University, och tidigare domare vid Europadomstolen (Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna)

Andreas Moberg, universitetslektor i EU-rätt, Göteborgs universitet samt Centrum för Europaforskning (Cergu) vid Göteborgs universitet

Anna Wójcik, forskare vid institutet för rättsliga studier vid polska vetenskapsakademien (Instytut Nauk Prawnych Polskiej Akademii Nauk – INP PAN)

Antonina Bakardjieva Engelbrekt, professor i europeisk integrationsrätt, Stockholms universitet

Armin von Bogdandy, direktör vid Max Planck Institute for Comparative Public Law and International Law

Cecilia Malmström, senior fellow vid Peterson Institute for International Economics och tidigare EU-kommissionär för handel

Christian Danielsson, statssekreterare för EU-frågor

Christophe Hillion, professor i EU-rätt, universitetet i Oslo

Didier Reynders, Europeiska kommissionens ledamot med ansvar för rättsliga frågor

Dimitry Kochenov, professor i juridik, Central European University

Göran von Sydow, direktör, Sieps

Harry Flam, professor emeritus i internationell ekonomi och senior rådgivare vid Sieps

Henriikka Leppo, enhetschef vid enheten för EU-domstolsärenden, utrikesministeriet i Finland

Iain Cameron, professor i folkrätt, Uppsala universitet

Ian Manners, professor i statsvetenskap, Lunds universitet

Jane Reichel, professor i förvaltningsrätt, Stockholms universitet

Kim Lane Scheppele, professor i sociologi och internationella frågor, Princeton University

Koen Lenaerts, ordförande för EU-domstolen

Luke Dimitrios Spieker, forskare, Max Planck Institute for Comparative Public Law and International Law

Monica Claes, professor i europeisk och jämförande konstitutionell rätt, universitetet i Maastricht

Per Cramér, professor i internationell rätt, Handelshögskolan vid Göteborgs universitet

R. Daniel Kelemen, professor i statsvetenskap och juridik, Rutgers University

Staffan I. Lindberg, föreståndare för forskningsinstitutet V-Dem (Varieties of Democracy), Göteborgs universitet

Xavier Groussot, professor i EU-rätt, Lunds universitet