

SAMFUNDS  
TANKER

KAN EU SIKRE

# RETS- STATEN?

DEMOKRATISKE UDFORDRINGER  
I POLEN, UNGARN OG RUMÆNIEN

DEO



# KAN EU SIKRE RETS- STATEN?

DEMOKRATISKE UDFORDRINGER  
I POLEN, UNGARN OG RUMÆNIEN

Redigeret af Michael Birkkjær Lauritsen

DEO

Tidligere udkommet i serien:

- Samfundstanker 1: Hvad vil vi med bankerne?
- Samfundstanker 2: Er fri bevægelighed EU's fremtid?
- Samfundstanker 3: Sikkerhed i et åbent Europa
- Samfundstanker 4: Kan EU redde klimaet?
- Samfundstanker 5: Hvordan demokratiserer vi EU?
- Samfundstanker 6: Hvem skal betale skat?
- Samfundstanker 7: Kan EU skabe fred i verden?
- Samfundstanker 8: Er der arbejde til alle i fremtidens EU?
- Samfundstanker 9: Vælgerens håndbog i EU
- Samfundstanker 10: EU-valgets ti store spørgsmål
- Samfundstanker 11: Skal hele Balkan med i EU?
- Samfundstanker 12: Har EU råd til fremtiden?

## **Kan EU sikre retsstaten?**

Demokratiske udfordringer i Polen, Ungarn og Rumænien

SAMFUNDSTANKER 13

Tekst:

Michael Birckjær Lauritsen, rejsechef i DEO

Staffan Dahllöf, mangeårig EU-korrespondent, journalist og researcher i DEO

Vibe Termansen, Centraleuropækspert, analytiker, projekt- og rejseleder i DEO


Lasse Skytt, Ungarnsekspert bosiddende i Ungarn, journalist og forfatter, rejseleder for DEO

Zlatko Jovanovic, Sydøsteuropækspert, analytiker, projekt- og rejseleder i DEO

Rasmus Nørlem Sørensen, chefanalytiker i DEO

Redaktør: Michael Birckjær Lauritsen

Layout og tryk: Notat Grafisk

Udgiver: DEO med støtte fra Europanævnet 

Februar 2020

ISBN: 978-87-971217-3-3

DEO står for Demokrati i Europa Oplysningsforbundet.

Vi er et åbent oplysningsfællesskab, som arbejder ud fra idéen om, at demokrati kræver deltagelse.

DEO understøtter sit folkeoplysende arbejde med udgivelser.

Det er, som denne, små bøger om aktuelle problemstillinger.

Fællestitlen er "Samfundstanker".

Bøgerne kan købes på DEO's arrangementer eller ved bestilling.

Prisen er 60 kr., ekspedition 40 kr. Ved køb af over tre eksemplarer 30 kr. pr. bog.

Som medlem af DEO får man bøgerne tilsendt gratis på udgivelsesdagen.

Tlf. 70 26 36 66 - info@deo.dk - www.deo.dk

# INDHOLDSFORTEGNELSE

<b>Forord</b>	
Af Michael Birkkjær Lauritsen.....	5
<b>1. Når spilleregler ikke bliver overholdt</b>	
Af Staffan Dahllöf .....	7
<b>2. Dommerne under angreb i Polen</b>	
Af Vibe Termansen .....	19
<b>3. Orbáns illiberale projekt i Ungarn</b>	
Af Lasse Skytt .....	31
<b>4. Kamp om korrupsion i Rumænien</b>	
Af Zlatko Jovanovic .....	43
<b>5. Demokrati og retsstat i EU</b>	
Af Rasmus Nørlem Sørensen .....	51



# FORORD

Retsstaten er truet og demokratiet under pres i en række EU-lande i disse år. Det gælder i særlig grad Polen, Ungarn og Rumænien. Imens kæmper både EU's institutioner, medlemslande og internationale organisationer med at finde passende svar.

Velfungerende og nogenlunde ensartede retssystemer er afgørende for, at Det Indre marked, der udgør kernen i samarbejdet, kan fungere. Men gensidig tillid til forvaltningsskik og retfærdig behandling er også en forudsætning for solidaritet mellem lande og borgere i EU og for at kunne nå ambitiøse mål på eksempelvis klimaområdet.

Demokrati og retsstatsprincipper er indskrevet i EU-traktaten. Men hvis vi grundlæggende tror på det liberale demokrati, så mangler vi gode metoder til at holde hinanden – og EU's egne institutioner – fast på nogle klare standarder. Hvordan det skal gøres, uden at det bliver vilkårligt eller opfattes urimeligt, er der ikke enighed om i EU i dag.

De tre lande, der er i fokus i denne bog, giver en klar illustration af problemstillingen. De har alle fået indledt eller er blevet truet med den såkaldte artikel 7 -procedure imod sig, EU's hårdeste magtmiddel over for lande, der ikke respekterer EU's grundværdier. Indtil videre har den proces haft begrænset effekt.

Bogens forfattere udgør nogle af Danmarks skarpeste indenfor hvert tema, og giver tilsammen så mange vinkler og viden til debatten, at bogen bør give stof til både lægmænd og indviede.

Vi lancerer bogen og debatten om retsstaten på debatmøder i København og Aarhus i foråret 2020 og følger op med rejser i Ungarn, Rumænien/Bulgarien og Polen i 2020 – med bogens forfattere som rejseledere.

*Michael Birkkjær Lauritsen  
Redaktør og rejsechef i DEO*





# NÅR SPILLEREGLER IKKE BLIVER OVERHOLDT

Af Staffan Dahllöf

”The dictator is coming. Hello!”

Replikkerne fra kommissionsformanden Jean-Claude Juncker på et EU-topmøde i Riga 2015 blev fulgt af en, vist nok blød, afklapsning på siden af hovedet på en forbavset ungarsk premierminister, Viktor Orbán. Junckers videodokumenterede opførsel spredte sig lynhurtigt på nettet. Hvad Orbán svarede, blev aldrig opklaret.

Fem år senere er Juncker EU-historie, mens Orbán tilsyneladende ufortrødent arbejder videre på at få skabt den ’illiberale stat’, som han beskrev i en tale i 2014: ”En ikke-liberal stat afviser ikke de grundlæggende principper for liberalisme, såsom frihed, og jeg kunne nævne et par flere, men gør ikke denne ideologi til det centrale element i statsorganisationen, men inkluderer i stedet en anden, speciel, national tilgang.”

Foreløbigt går det godt for Viktor Orbán og for hans kolleger i Polen, og til dels i Rumænien, Malta og Tjekkiet, hvis godt skal forstås sådan, at regeringerne ikke er blevet forhindret i i forskellige grader at afsætte og indsætte dommere, begrænse mediernes råderum, forhindre ubekvemme udredninger om magtmisbrug og kriminalitet, og bruge politisk indflydelse til privat berigelse.

Sagt på en anden måde har demokrati, forstået som respekt for grundlæggende rettigheder og respekt for retsstaten, trange kår i flere medlemslande. Spørgsmålet er, hvad EU som et samlet system kan gøre ved det.

## **Europarådet eller EU?**

Fra starten, det vil sige da de seks grundlæggende medlemslande (Frankrig, Tyskland, Belgien, Nederlandene, Luxembourg og Italien) i 1951 skabte Det Europæiske Kul- og Stålfællesskab (EKSF), som blev til Det Europæiske Fællesskab (EF) og siden 1993 Den Europæiske Union (EU), var det ikke demokrati og retsstatsprincipper, som optog sindene mest. Det mellemstatslige Europarådet fandtes i forvejen og havde et udtalt fokus på frihed, demokrati, menneskerettigheder og retsstatsprincipper. Opgavefordelingen mellem de to organisationer er bestået, om end de er kommet til at overlappe hinanden mere – med en betragtelig begrebsforvirring til følge.

Europarådet skal med sine 47 medlemslande ikke forveksles med Det Europæiske Råd (de 27 stats- og regeringschefer i EU) eller med Rådet for den Europæiske Union (i daglig tale Ministerrådet eller bare Rådet, hvor fagministre diskuterer og stemmer om lovgivning). Risikoen for forveksling har gunstige betingelser, da EU har overtaget Europarådets officielle flag, de tolv stjerner i en cirkel, sammen med Europahymnen ”Ode and die Freude” fra Beethovens niende symfoni, og ovenikøbet gennem mange år brugte Europarådets lokaler i Strasbourg til sine månedlige sessioner.

En ofte forekommende fejl i referater og kommentarer er forvekslingen mellem på den ene side Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol i Strasbourg, som overvåger overholdelsen af Europarådets Menneskerettighedskonvention fra 1950, og på den anden side EU-Domstolen i Luxembourg, som overvåger overholdelsen af EU-retten. Venedigkommissionen, en ekspertgruppe som udtaler sig om overholdelsen af retsstatsprincipper, er nedsat af Europarådet, mens gruppens rapporter og konklusioner ofte citeres som var den en del af EU’s kontrolsystem, hvilket den ikke er.

Den slags fejl har det med at gentage sig, fordi EU trin for trin har overtaget definitioner og tekster fra Europarådet. Og så er det, at denne lidt akademiske diskussion om organisationer og principper begynder at blive politisk interessant.

### **Et Charter sniger sig ind i traktaten**

I Nicetraktaten fra 2001 fik EU som noget nyt tilføjet et Charter om Grundlæggende Rettigheder. Det var næsten, men ikke helt, enslydende med Europarådets Menneskerettighedskonvention fra 1950. I Lissabontraktaten fra 2007 blev charteret en juridisk bindende del af traktaten, tidligere kun en politisk erklæring.

Dog fik denne 'juridiske binding' en lidt underlig tilføjelse. Artikel 6.1 siger nemlig, at Charterets bestemmelser "*ikke på nogen måde*" udvider EU's beføjelser. Ovenikøbet blev der tilføjet en protokol om, at EU-Domstolen "*på ingen måde*" kan håndhæve Charteret i Polen og Storbritannien – noget som næppe var nødvendigt, hvis Domstolen alligevel ikke havde fået nye beføjelser. Logikken er ikke indlysende klar, men afspejler, at forhandlinger om traktatændringer på højeste EU-niveau ofte bliver gennemført i en atmosfære af hektisk hestehandel i de sidste afgørende timer.

Denne trinvis indskrivning af demokratiprincipper i traktaten var ikke et resultat af tilfældigheder eller politiske konjunkturer. Marlene Wind, professor i statskundskab, leder af Center for Europæisk Politik på Københavns Universitet og medlem af iCourts, et forskningscenter om internationale domstole, beskriver det som, at retsstatsprincippet og de demokratiske værdier historisk havde været "outsourcet" til Europarådet. Men da der i 1960'erne kom domme fra Luxembourg om EF-rettens forrang for national lov, begyndte den tyske forfatningsdomstol at stille krav. De tyske dommere ville kun acceptere den daværende

EF-Domstols overhøjhed på betingelse af, at demokratiske værdier og retsstatsprincipper var respekteret. De betingelser blev så igen afspejlet i EF-Domstolens afgørelser, hvilket derefter kom til at bane vej for Charteret om Grundlæggende Rettigheder.

Med forhandlingerne om at optage nye medlemslande fra det tidligere Østeuropa blev forsvaret af demokrati og retsstatsprincipper sidestillet med forsvaret af EU-kerneverdier som fri bevægelighed og markedsøkonomi. Forhandlingerne blev sat i gang på et topmøde i København i juni 1993, hvor det blev vedtaget, at lande, som søger medlemskab i EU, skal have stabile institutioner, der sikrer demokrati, retsstat, menneskerettigheder og beskyttelse af minoriteter, foruden fungerende markedsøkonomi og kapacitet til at overtage og gennemføre EU's samlede lovgivning. De såkaldte Københavnerkriterier.

Men det blev Østrig, EU-medlem siden 1995, og ikke et tidligere østblok-land, som først kom til at teste EU's fælles værdier. I februar 2000 indledte Østrigs kansler, den konservative Wolfgang Schüssel, et regeringssamarbejde med partiet FPÖ (Freiheitliche Partei Österreichs), hvis formand Jörg Haider havde gjort sig bemærket ved at benægte de nazistiske koncentrationslejres eksistens og ved at hylde de tyske SS-enheder. Regeringsdannelsen blev opfattet som en provokation og modtaget med dyb ulyst af andre EU-landes regeringschefer.

### **Den østrigske mellemregning**

I foråret 2000 var EU præget af socialdemokratiske politikere som den tyske kansler Gerhard Schröder, Storbritanniens Tony Blair, Portugals premierminister António Guterres (EU-formand i foråret 2000, i dag FN's generalsekretær), Danmarks statsminister Poul Nyrup Rasmussen, og flere andre. De valgte at indledte en boykot af den østrigske regering. I EU-traktaten fandtes godt

nok en artikel om mulighederne for at suspendere et medlemslands rettigheder, men den havde hidtil ikke været prøvet som et politisk værktøj. Boykotten blev besluttet udenom EU-Kommissionen og EU-Parlamentet. Den blev altså ikke et EU-tiltag, men kun et anliggende for de enkelte landes regeringer. Den blev, kan man konstatere bagefter, ikke en ubetinget succes.

Jörg Haider afgik som partileder for ikke selv at optræde som minister, men den østrigske regering bestod. Kommissionen og andre EU-institutioner havde vanskeligt ved at håndtere situationen. Hvordan og i hvilken udstrækning skulle Østrig som land fryses ude, når det nu kun var en mellemstatslig og politisk beslutning? På et EU-topmøde i den portugisiske by Santa Maria da Feira gik regeringschefer rundt med en lille overkrydset butterfly på jakken for at vise, at de tog afstand fra den ofte butterfly-klædte kansler Schüssel; en slags politisk voksenmobning. Schüssel overgik derefter til at optræde med slips i offentlige sammenhænge.

Boykotten blev af ganske indlysende grunde upopulær i Østrig, også blandt dem, som ikke havde stemt på Haiders parti. I andre EU-lande opstod en fornemmelse af, at EU blandede sig i et medlemslands anliggender, selv om der formelt slet ikke var tale om en EU-boycot. Østrigsboykotten så ydermere ud til at lægge gift for den danske folkeafstemning om ØMU-forbeholdet den 28. september 2000. Og den blev da også afblæst af det franske EU-formandskab godt to uger inden den danske folkeafstemning, hvor 53,2 procent endte med at stemme nej.

### **Fra boykot og butterfly til artikel 7**

Jens-Peter Bonde, mangeårig EU-parlamentariker for først Folkebevægelsen mod EF og siden JuniBevægelsen og meget aktiv i diskussionerne om traktatændringer og ØMU-modstanden,

mener i dag, at Østrigsboykotten var med til at sikre ØMU-forbeholdet i Danmark, om end det selvfølgelig ikke er noget, man kan vurdere med sikkerhed bagefter.

Marlene Wind siger, fra et noget andet udgangspunkt end Bondes, at Østrigsboykotten kom til at ødelægge det for dem, som i dag gerne så, at Rådet (medlemslandenes regeringer) spillede en større rolle i EU: ”I dag siger Rådet jo ingenting. Det fungerer som et ’old boys’ network’, hvor man ikke vil klandre hindanden.”

Den artikel i traktaten, som de socialdemokratiske EU-ledere gik udenom i foråret 2000, havde eksisteret siden 1997. Artikel F1 i Amsterdamtraktaten beskrev, hvordan et medlemsland i forskellige trin kunne fratages sin stemmeret i Ministerrådet, hvis det *groft og vedvarende* overtrådte retsstats- og demokrati-principperne. Men dette krævede enighed fra alle medlemslande, udover det udpegede.

I Nicetraktaten, færdigforhandlet i december 2001, blev artikel F1 lavet om til en artikel 7 på en måde, som så ud til at handle om betydningsløse detaljer, men som senere skulle få en vis tyngde i den politiske debat, bare ikke i praktikken. Der blev med Nicetraktatens ændringer indført et ekstra trin, hvor det blev muligt for et kvalificeret flertal på 80 procent af medlemslandene at rette henstillinger til et medlemsland, hvis der er en *klar fare* for, at landet *groft* (men ikke vedvarende) overtræder demokrati- og retsstatsprincipper. Det blev altså gjort nemmere at komme efter en synder ved at sænke tærsklen fra grove og vedvarende overtrædelser til en fare for, at den slags kunne ske og ved at sænke tærsklen fra enstemmighed til flertalsbeslutninger for at rette en sådan henstilling. Dog kræves der stadig enstemmighed i Rådet for at nå næste trin og *fastslå endeligt*, at et land *groft og vedvarende* overtræder demokrati- og retsstatsprincipper.

Sådan er det stadig, efter Lissabontraktaten trådte i kraft.

Stramningen af artikel 7, som i den danske EU-debat blev kaldt Lex Østrig, kan på den baggrund ses som et forsøg på at institutionalisere overvågningen af medlemslandenes opførsel. Det var et forsøg, men har vist sig at være en blindgyde. Årsagen er, at artikel 7 kun kan bruges effektivt, hvis der er ét enkelt land i sigtekornet, da der kræves enstemmighed for at fastslå, at der rent faktisk sker overtrædelser, og at de er grove. Det vil sige, at hvis Polen ikke mener, at Ungarn fejler (og omvendt), så sker der ikke noget.

Men den i praksis virkningsløse artikel 7 er ikke EU's eneste tilgængelige værktøj mod brud på demokrati- og retsstatsprincipper.

### **Benyt og beskyt budgettet**

I maj 2018 fremsatte Kommissionen et forslag om, hvordan man kunne beskytte (eller benytte) EU-budgettet mod anslag på retsstaten i medlemslandene. Tanken var ikke ny. I 2013 blev der indført forskellige betingelser, som medlemslandene skal opfylde for at få del i EU's støtteordninger i langtidsbudgettet 2014-2020; landbrugsstøtten skal til en vis grad fremme økologi; udviklingsstøtte skal fremme brug af ny teknologi, etc.

Denne slags betingelser ville Kommissionen nu udvide til også at gælde landenes retsvæsen generelt. Logikken var, at hvis investorer, andre lande og EU-institutioner ikke kan stole på domstolenes uafhængighed i et medlemsland, skal landet ikke have adgang til forskellige støtteordninger. De skal kunne straffes på pengepungen.

Marlene Wind siger om den logik: "Et aspekt, som ofte bliver overset, er, at retsstatsprincippet er vigtigt for, at markedet kan fungere. Derfor er det fundamentalt forkert at tale om princip-

pet som noget moralsk eller som udtryk for politisk korrekthed. Manglen på fungerende domstole har vidtrækkende effekter for måden, som EU kan fungere på.”

En fidus med forslaget om budgetsanktioner er, at beslutninger om at suspendere enkelte udbetalinger eller kræve tilbagebetaling ville kunne træffes af Kommissionen, hvis ikke et flertal af medlemslandene stemmer imod – en stemmeordning som ellers ikke er brugt i EU-systemet. Det vil sige, at straffe ikke vil kunne forhindres af enkelte lande, som når Ungarn beskytter Polen, og vil derfor være meget nemmere at sætte i værk.

Det snart to år gamle forslag blev vel modtaget af EU-Parlamentet. Men så er der heller ikke sket mere. EU-landenes regeringer er ikke meget for at give den overstatslige Kommission råderet over deres udgifter og indkomster, hvad de end måtte mene om retstilstanden i Polen. Forslaget har endnu ikke været til behandling i Ministerrådet. I følge Marlene Wind er embedsmændene i Rådets juridiske tjeneste heller ikke begejstrede for konstruktionen.

I diskussionen om at bruge budgetregler som et sanktionsvåben har der været tale om, at de skulle skrives ind i det kommende langtidsbudget (2021-2027). Det skal meget gerne fastsættes inden udgangen af 2020, helst noget før, hvis en række flerårige programmer skal kunne sættes i gang til tiden. Men langtidsbudgettet – på EU-dansk den flerårige finansielle ramme (FFR) – er i forvejen vanskeligt at blive enig om. Det skal vedtages enstemmigt af alle medlemslande, hvorfor et enkelt medlemsland kan forhindre, at det sker. Sandsynligheden for at få indarbejdet en straffemekanisme i det kommende langtidsbudget er derfor tæt på nul.

Til gengæld vil det måske være nemmere at få den slags betingelser skrevet ind i EU's etårige budgetter. De er til forskel fra



langtidsbudgettet juridisk bindende love, og de vedtages som det meste af EU-lovgivningen med kvalificeret flertal i Ministerrådet, påpeger Jens-Peter Bonde. Han mener, at det er en oplagt måde at sikre retsstatsprincipperne på.

Endelig er der udover den vanskeligt gennemførlige artikel 7-proces og de næsten lige så besværlige budgetsanktioner en tredje vej at gå i rette med demokratisk tvivlsomme medlemslande på. De kan indklages ved EU-domstolen for traktatbrud. Det er et ofte brugt værktøj, når et medlemsland ikke har fulgt EU-lovgivningen i konkrete sager som manglende overholdelse af grænseværdier, eller som når Danmark menes ikke at beskytte vandmiljøet godt nok.

Kommissionen har også bedt EU-Domstolen vurdere, om udskiftning af dommere i Ungarn og Polen ved tvangspensionering er i overensstemmelse med landenes forpligtelser som medlemslande, mere præcist traktatens artikel 19.1 om adgang til domstolsprøvelser. De sager, baseret på traktatens artikel 258, er mere specifikke end påstande om brud på demokratiske værdier i den omtalte artikel 7, og især i Polen synes sådanne mere specifikke tilgange at have en effekt, som vi skal se i kapitel 2.

## **Den svære overstatslighed**

Formelt set har EU siden Lissabontraktaten med Charteret om Grundlæggende Rettigheder nogenlunde klare regler for, hvordan medlemslande skal opføre sig demokratisk, og med artikel 7 forholdsvis klare regler for hvad der skal ske, hvis de ikke gør. Og så er der muligheden for at indstævne medlemslande for traktatbrud i enkelte forhold. Case closed, kunne man derfor fristes til at konkludere, hvis man var advokat i en amerikansk retssal.

Problemet er, at det formelt mulige har vist sig at være praktisk meget vanskeligt. Modsætningen mellem overstatslighed og su-

verænitet, som har fulgt EU fra start, lever videre i nye former, ikke mindst i spørgsmål om hvem der har det sidste og afgørende ord at skulle have sagt.

I Lissabontraktaten blev det slået fast, at EU som organisation skal tilslutte sig Europarådets konvention om menneskerettigheder. Det har samtlige EU-stater hver for sig gjort. Men ikke EU som sådan. Endnu. 13 år efter at Lissabontraktaten er trådt i kraft, er EU's tilslutning stadig bremset – af EU-domstolen i Luxembourg. EU-dommerne argumenter for, at Europarådets dommere i Strasbourg ikke skal blande sig i fortolkningen af EU-retten. Det er lidt af den samme logik, som når Polen og Ungarn siger, at EU ikke skal blande sig i deres valgte regerings politiske prioriteringer. Omvendt kan Europarådet i Strasbourg ikke acceptere, at EU-mål om fri bevægelighed for varer, tjenester, mennesker og kapital skal vejes ind ved spørgsmål om, hvorvidt menneskerettigheder er overholdt.

Begge de to domstole er overstatslige, da de står over nationale love. Det ubesvarede spørgsmål er så, hvilken af de to der er 'mest overstatslig', og dermed sidste og højeste instans.

En anden illustration af, hvor vanskelig overstatslighed opleves, når den rammer én selv, er, at regeringerne i Ministerrådet har valgt at se stort på afgørelser i EU-Domstolen, som de ikke bryder sig om. EU-Domstolen afgjorde i 2013, at Ministerrådet ikke har ret til at hemmeligholde medlemslandenes positioner i forhandlinger om nye love. De skal omfattes af retten til aktindsigt i EU's institutioner. Men den afgørelse har Rådet hidtil siddet overhørig. Rådet har gentagne gange siden 2013 fejlagtigt påstået, at landenes forhandlingspositioner ikke bliver skrevet ned, og at der derfor ikke findes noget at udlevere fra de lovforberedende forhandlinger.

## **Pengepungen og politisk pres**

Jens-Peter Bonde kaldte i 2001 artikel 7 for en ugennemtnækt gummiparagraf. Den vil ret vilkårligt kunne bruges til at underkende et enkelt medlemslands regering, og dermed kunne opfattes som en EU-kontrol af, om vælgerne nu stemmer 'korrekt'. Bonde er i dag mere EU-venligt stemt end dengang, men mener stadig, at det er forkert, at EU har en klausul, som giver indflydelse på, hvordan et enkelt land sammensætter sin regering og som kan tilsidesætte landenes forfatninger.

Selvfølge skal EU reagere på udemokratiske tiltag men ved sanktioner imod konkrete regelbrud, siger han: "Det kan man gøre ved betingelser for udbetalinger af støtteordninger i det årlige budget. Hvorfor ikke ramme Orbán for personligt at have raget til sig af landbrugsstøtten? Det vil være så dejligt konkret. Og så kan man henvende sig direkte til deres vælgere. For eksempel ville EPP (den store borgerlige partigruppe) kunne sætte et effektivt pres på sine medlemmer. Partigrupper har jo nogle meget klart definerede fælles værdier."

Marlene Wind, som konstaterer, at hverken artikel 7 eller sanktionsmekanismer i langtidsbudgettet ser ud til at være en farbar vej, mener, at presset må øges på stats- og regeringscheferne: "Man er simpelthen nødt til at handle for at beskytte EU's budget. Der er nu et fokus på svindel og bedrag og en tendens med bekæmpelse af skattely. Kommer der flere historier som den i New York Times (om hvordan landbrugsstøtten i Ungarn og Tjekkiet er gået til ledende politikere og deres familier, red.), kan man ikke sidde dem overhørig."

Hun siger videre, at EU må opbygge en slags minimumsstandard for overholdelse af retsstatsprincipper med tjeklister, som skal gælde for alle medlemslande.

”Måske kan der ligge noget i, at EU outsourcer overvågningen af retsstatsprincipperne tilbage til Europarådets Venedigkommission. Det kunne måske flytte løsningen et stykke væk fra dem, som selv er en del af problemet. Der er generelt for lidt gennemsigtighed i EU, hvor Rådet (Rådet for den Europæiske Union, red.) er en ekstremt konservativ institution.”

# DOMMERNE UNDER ANGREB I POLEN

**Af Vibe Termansen**

Klokken 15 en almindelig trist og grå lørdag i januar 2020 skete der pludselig noget foran Højesteret i Warszawa. Det var her, Donald Trump talte, da han besøgte landet i sommeren 2017, og der er her blevet afholdt mængder af demonstrationer mod de retsreformer, den nationalkonservative regering har indført, siden den overtog magten i efteråret 2015.

Denne lørdag var alligevel anderledes. De polske dommerforeninger havde indkaldt til marchen, som var *for* retsstaten, *for* retten til domstolenes uafhængighed, *for* retten til at være underlagt det europæiske retssystem.

Dommerforeningen har skrevet, at marchen ikke var vendt *mod* noget parti; ikke var politisk, men selvfølgelig var den det.

Det er regeringspartiet Lov og Retfærdighed, der har gennemført alle de retsreformer, der samlet har gjort, at de polske dommere, oppositionen, EU, Venedigkommissionen, FN's Højkommissariat for Menneskerettigheder, OSCE, samt dommere i hele Europa nu rejser tvivl om, hvorvidt Polen overhovedet længere er en retsstat.

Det er Lov og Retfærdighed, der kort før jul 2019 fik vedtaget den såkaldte Mundkurvslov, som marchen den 11. januar var en reaktion på. Efter Mundkurvsloven skal dommere kunne idømmes bøder eller slet og ret afskediges, hvis de "handler politisk" (om de gør det, beror på et skøn, foretaget af det nye dommer-disciplinærkammer, der er fyldt med regerings-udpegede domme-

re) eller hvis de spørger EU-Domstolen, om nye love fra regeringen er i overensstemmelse med EU-lovgivningen.

Det er Lov og Retfærdigheds justitsminister, Zbigniew Ziobro, der for at forklare Mundkurvslovens nødvendighed har udtalt til pressen, at ”loven beskytter demokratiets love mod den juraficering, som nogen prøver at få ind gennem bagdøren, hvilket kan skabe kaos, anarki og ulovligheder.” Den opfattelse af demokrati og jura som to modsatrettede ting skal vi vende tilbage til.

For nu rækker det at fortælle, at det var Ziobros justitsministerium, der få dage før Mundkurvslovens vedtagelse fik fyret en dommer, 50 minutter efter at vedkommende – grundet manglede grundlag - havde afvist at opretholde politiets tilbageholdelse af en mistænkt. Afskedigelsen kom per mail.

### **Had-kampagne fra Justitsministeriet**

Det var også i Ziobros justitsministerium, at en vice-justitsminister i august måtte gå af, efter at et regerings-uafhængigt medie havde afsløret, at det var ham, der stod bag en anonym hade-kampagne mod dommerforeningens talskvinde, Monika Frackowiak.

Udover personligt snavs om byretsdommer Frackowiak afslørede den anonyme Twitter-konto også hendes adresse og navnet på hendes 11-årige datter. Det skete kun et halvt år efter, at den regeringskritiske borgmester i den nordpolske by Gdańsk blev myrdet efter en lignende hade-kampagne (stukket ned af en paranoid skizofren mand, netop løsladt fra fængsel, uden forbindelse til regeringen, men i et ondt debatklime).

Frackowiak er, ligesom mange andre polske dommere, allerede anklaget i adskillige disciplinærsager.

Så selvfølgelig var marchen politisk. Men den handlede udelukkende om retsstaten og ikke om regeringens mange andre tiltag, for eksempel om begrænsning af mediefriheden eller angrebene på LGBT-personer.

Monika Frackowiak og de andre polske dommere var til marchen iklædt deres dommerkåber for at vise, at dommere er almindelige mennesker; at de kæmper for retsstaten; for domstolenes uafhængighed; for at kunne beskytte almindelige mennesker mod den udøvende magt. De kaldte endda marchen *De Tusind Kåbers March*. De polske dommere fulgtes af dommere fra hele Europa, også Danmark, der var rejst dertil for at understrege vigtigheden af, at retsstaten bibeholdes i alle EU's medlemslande.

Mange flere end tusind mødte frem. Rådhuset mener 25.000, men de tal er altid omdiskuterede. Rådhuset i Warszawa ledes af en borgmester fra oppositionen. Politiet derimod er underlagt Justitsministeriet, og plejer, ligesom de regeringskontrollerede statsmedier, at estimere deltagerantal til demonstrationer rettet mod regeringen meget lavt.

## **Som i Sovjetunionen**

Mundkurvsloven er seneste kapitel i en lang føljeton af retsreformer, som Lov og Retfærdighed under ledelse af partiformand Jarosław Kaczyński (der har en doktorgrad i jura) har fået vedtaget og underskrevet af præsident Andrzej Duda (der også holder en doktorgrad i jura).

Det tog for alvor fart i sommeren 2017, hvor regeringen med sit parlamentsflertal fik vedtaget tre love, der ville give justitsminister Ziobro bemyndigelse til at fyre og udnævne dommerne ved Højesteret, de lavere retsinstanser samt medlemmer af Det Nati-

onale Domstolsråd, der ifølge den polske forfatning skal udpege dommere.

Det gik ikke stille af sig. Polakker i hobetal gik på gaden under slagordet *Wolne sądy* (Frie domstole), vestlige medier rapporterede om slaget og EU-Kommissionen truede med at indbringe sagen for EU-Domstolen.

Lige lidt hjalp det.

I slutningen af 2017 advarede Venedigkommissionen om, at de polske retsreformer havde en ”slående lighed med de institutioner, der eksisterede i Sovjetunionen og dens satellitstater”. Venedigkommissionen er en rådgivende institution under Europarådet, bestående af menneskerettighedsekspertes fra hele Europa og dannet i 1990 for at hjælpe de østeuropæiske lande med at lave nye, demokratiske forfatninger.

Og i december 2017 indledte EU-Kommissionen efter flere års panderynken, hændervriden og dialog med den polske regering endelig den såkaldte artikel 7-procedure mod Polen med baggrund i alvorlige og gentagne brud på EU's værdier om demokrati og retsstat, som de er beskrevet i EU-traktatens artikel 2.

Lige lidt hjalp det. Det er godt nok første gang nogensinde, at artikel 7 er taget i brug (siden har EU i efteråret 2018 indledt en artikel 7-procedure mod Ungarn). Den yderste konsekvens af artikel 7 er, at den anklagede kan miste stemmeretten i Rådet. Men som man kan læse i kapitel 1, er vejen dertil lang og kringlet. I sidste instans kræver den enstemmighed mellem alle medlemslande på nær landet selv. Og da Ungarns Viktor Orbán og Polens Jarosław Kaczyński har udtrykt deres gensidige uforbeholdne støtte, kommer det ikke til at ske.

Sommeren 2018 var den gal igen. Hen over foråret havde den polske regering vedtaget en række ændringer til de love, EU-Kom-



missionen havde udtrykt bekymring over. Ændringerne var kosmetiske og da også mest beregnet til at overbevise vælgerne hjemme i Polen om, at regeringen skam havde gjort sit, og at det nu var EU's tur.

Kommissionen gik videre i artikel 7-proceduren og indkaldte til en høring. Det var heller aldrig sket før.

### **Højesteretspræsident tvangspensioneres**

Men mens de diskuterede, hvor mange spørgsmål til Polen hvert medlemsland måtte stille under høringen, hvor mange minutter spørgsmålene i alt måtte tage og hvor længe den polske Europa-minister så havde til at svare på dem, tvangspensionerede den polske regering simpelthen en række højesteretsdommere, derunder Højesteretspræsident Małgorzata Gersdorf, der var over 65 år.

Dermed, argumenterede regeringen, blev dommerne ligestillet med resten af den polske befolkning, for hvem pensionsalderen netop var blevet sat ned.

Dermed, argumenterede oppositionen, slap regeringen af med netop de højesteretsdommere, der havde dømt i modstrid med regeringens ønsker.

Og dermed, argumenterede Højesteretspræsident Gersdorf og mange af hendes dommer-kolleger, forbrød regeringen sig mod den polske grundlov, ifølge hvilken højesteretspræsidenten udnævnes for en bestemt periode, og ikke kan afskediges midt i den, ligegyldig hvor mange pensionsreformer, regeringen så får vedtaget.

Gersdorf nægtede at gå af, hendes næstformand, der også var over 65 år, vikarierede for hende, mens hun tog en sikkert til-

trængt ferie, og regeringen så sig om efter en anden højesteretspræsident. Reelt vidste ingen, hvem der egentlig var højesteretspræsident i Polen.

Gersdorf, ombudsmanden og de andre polske dommere indklagede ikke tvangspensioneringsloven for den polske forfatningsdomstol. Der havde regeringen nemlig allerede udpeget så mange dommere, at Gersdorf & co. ikke havde tillid til retsinstitansens uafhængighed.

Men EU-Kommissionen indledte, sideløbende med den nyttesløse høring i artikel 7-proceduren, en sag mod Polen ved EU-Domstolen for traktatkrænkelser, det vil sige for ikke at overholde EU-traktaten.

Senere på året faldt der dom i den sag. Polen tabte. Der vankede bøder, store bøder, hvis ikke den polske regering lynhurtigt fik de tvangspensionerede dommere tilbage på arbejde.

Det hjalp. I løbet af få timer blev den lov, regeringen hævdede måtte til for at ophæve deres egen tvangspensioneringslov, vedtaget.

Den polske opposition fejrede sejren, og den vestlige presse jubede, men overså fuldstændigt, at EU-Domstolens afgørelse kun drejede sig om tvangspensioneringsloven, der kun udgør et lille hjørne af den polske regerings retsreformer, der omfatter alt fra Forfatningsdomstolen og Højesteret over Det Nationale Domstolsråd og de lokale retsinstitanser helt ned til den skole, der uddanner jurister til dommere. Alt det, EU-Kommissionens artikel 7-procedure adresserer, men ikke rigtigt kan gøre noget ved.

I foråret 2020 udløber Højesteretspræsident Małgorzata Gersdorfs periode i overensstemmelse med den polske forfatning. Hvem der skal efterfølge hende, kan vi kun gisne om.

## Pol-exit?

Samtidig med tvangspensioneringsloven, i sommeren 2018, oprettede regeringen et kammer under Højesteret, 'disciplinærkammeret', der skal tage sig af dommere, der selv forbryder sig mod loven. Disciplinærkammeret indledte straks en række sager, blandt andet mod Monika Frackowiak, der ofte udtaler sig om retsreformerne på den polske regerings-kritiske tv-kanal TVN24, og mod Arkadiusz Krupa, der udover sit virke som dommer er kendt for sine satire-tegninger, blandt andet om det polske retssystem.

Mod slutningen af 2019 udtalte EU-Domstolen sig negativt om disciplinærkammeret, der frygtedes at umuliggøre dommernes uafhængighed og dermed magtens tredeling. Det fik polske dommere til at komme med nogle udtalelser offentligt, som regeringen brød sig så lidt om, at den lancerede den såkaldte Mundkurvslov, vi begyndte med.

Mundkurvslovsforslaget fik den polske Højesteret til – over 40 sider – at advare om, at blev loven vedtaget, kunne det betyde, at de stærkt EU-begejstrede polakker måtte forlade EU, da loven er et eklatant brud på magtens tredeling, EU-rettens forrang for national lovgivning, dommernes og domstolenes uafhængighed - og dermed retsstaten.

OSCE og FN's Højkommissariat for Menneskerettigheder advarede mod loven, og den nye EU-Kommission sov heller ikke i timen. Den nyudnævnte (tjekkiske) kommissær for værdier og gennemsigtighed, Věra Jourová, skrev til den polske premierminister og præsident for at udtrykke sin bekymring og bede dem vente med at vedtage loven, til der var taget ordentlig stilling til dens konsekvenser.

Blot et par timer efter at premierministeren modtog Jourovás brev, havde førstekammeret i det polske parlament, Sejm, ved-

taget loven. Det var fredag den 20. december, mens folk gik på juleferie eller havde travlt med julegaver. Senere fulgte lidt tovtrækkeri med andetkammeret, Senatet, der har flertal fra oppositionen, men Sejmen har sidste ord ved uenighed, og Sejmen vedtog loven.

Samtidig stillede 60 modige højesteretsdommere sig op og erklærede, at domme afsagt af dommere, der er udpeget af regeringen, ikke længere er gyldige (da dommerne ikke er uafhængige), samt at domme fra disciplinærkammeret er ugyldige. Da Mundkurvsloven ikke formelt var trådt i kraft den dag, er det uklart, og åben for meget politiseret fortolkning, om de 60 kan fyres for den erklæring.

Samtidig indledte EU-Kommissionen en sag ved EU-Domstolen mod Polen. Kommissionen mener, at disciplinærkammeret og det med at nægte de polske dommere at forelægge spørgsmål for EU-Domstolen er et klart brud på EU-traktaten.

Danmark oppegede sig i slutningen af januar 2020 ved at ”intervenerer til støtte for EU-Kommissionen” i sagen. Danmark har længe, sammen med Finland, Sverige og Holland, været del af et ”retsstatens venner”-netværk (”friends of rule of law”), der har fungeret som strammere i EU med hensyn til at holde Polen fast på overholdelse af retsstatsprincipperne.

At Danmark nu ”intervenerer” – det vil sige, at Danmark skal fremlægge sine synspunkter ved retssagen – er nyt. Det er både principielt og i praksis vigtigt, at nogle forsvarer retsstatsprincipperne, men selv i gunstigste fald kan det ikke betyde andet, end at Polen taber denne specifikke sag – ikke at Polen skal trække systemet af retsreformer tilbage.

## Demokrati betyder demokrati

Regeringens argumenter for retsreformernes ubetingede nødvendighed har hele vejen været: 1) det polske retsvæsenes ineffektivitet, 2) et opgør med dommernes opfattelse af at være en særlig elite, der står over loven, samt 3) at den opfattelse skyldes, at der aldrig blev ryddet op i dommerne efter kommunismens fald, hvorfor der stadig sidder en masse kommunistiske dommere i de polske domstole.

Oppositionen og dommernes svar på den argumentation er 1) ja, retssystemet er ineffektivt, men at fyre dommere i hobetal hjælper ikke på sagsbehandlingstiderne, der ifølge den polske dommerforening Iustitia er steget fra gennemsnitligt 55,6 dage i 2015, da Lov og Retfærdighed overtog regeringsmagten, til 81,7 dage i 2019. 2) Hver gang dommere fra dommerforeningerne prøver at få en dialog med borgerne om, hvordan retssystemet fungerer, bliver de involverede anklaget af disciplinærkammeret. 3) Gennemsnitsalderen for en polsk dommer er et par og fyre år. Det vil sige, at den gennemsnitlige dommer var teenager i 1989, da kommunismen faldt.

Når regeringens argumenter alligevel giver en vis resonans hos dens egne vælgere, skyldes det måske paradoksalt nok delvist kommunismen og den mistro til systemet, derunder domstolene, der er nedarvet i det polske folk.

Måske vejer regeringens sociale politik med nedsættelse af pensionsalder, indførelse af børnepenge, forhøjelse af minimumslønnen med mere også tungere hos en del af vælgerne end abstrakte begreber som retsstat, liberalt demokrati og mediefrihed – især hos de mange, der udelukkende ser stats-tv, TVP, hvor fortællingen de sidste fire år har været massivt regeringsvenlig.

Jarosław Kaczyński stækker ikke dommerne for sjov. Han gør det, fordi han anser det for nødvendigt, fordi de, ligesom de frie

medier, forhæler indførelsen af det nationalkonservative projekt, han og hans vælgere mener er nødvendigt for Polen.

Og så er vi tilbage ved justitsminister Ziobros udtalelse om, at Mundkurvsloven skulle beskytte demokratiet mod ”juraficering”.

Ziobro, Kaczyński og resten af Lov og Retfærdighed anser simpelthen ikke dommernes uafhængighed og magtens tredeling som essentiel for demokratiet. Tværtimod mener de, at systemet bliver mere demokratisk, når parlamentet, der er valgt af befolkningen, indsætter dommerne, end når dommere selv udpeger dommere.

Det er ikke blot en anden fortolkning af ’retsstaten’ end den vestlige, liberale, der refereres til i EU-traktatens artikel 2 om Unionens fælles værdier, som Polen har underskrevet.

Det er også en væsensforskellig opfattelse af ’demokrati’, som et flertalsvælde, hvor valgets vindere har ret til at råde uhindret over staten uden at tage hensyn til mindretal, og uden at den frie presse eller de uafhængige domstole kan påpege eller forhindre det.

### **Et flertalsvælde tager form**

Det mærker de homoseksuelle i Polen lige nu, hvor omkring 80 Lov og Retfærdighed-styrede kommuner har erklæret sig for ”LGBT-frit område”.

Det mærkede borgmester i Gdańsk Paweł Adamowicz sidste år, inden han blev myrdet, efter den hadkampagne, regeringen og stats-tv kørte mod ham.

Det mærker byretsdommer Monika Frackowiak og en lang række andre personer, der vedvarende bliver personligt angrebet af regeringen og stats-tv.

Det mærker oppositionspolitikere, der bliver kaldt ”dårlige tabere”, når de protesterer over regeringens reformer, og det mærker alle de polakker, der er uenige med regeringen, og som parti-formand Kaczyński, jævnligt fra parlamentets talerstol og i den regeringsloyale presse kalder ”forrædere”, ”fremmede”, ”dyr” eller ”den forkerte slags polakker”.

Resten af EU mærker det også, for hvis Polen ikke har uafhængige domstole, hvordan kan man så starte virksomhed i Polen og stole på, at de dømmer uafhængigt i eventuelle tvister? Hvordan kan man så udlevere kriminelle til Polen?

Artikel 7-proceduren, der omhandler hele retsstatsproblematikken, synes overhovedet ikke at have nogen effekt på den polske regering. Derimod har sager om traktatkrænkelser ved EU-Domstolen fået den polske regering til at træde et skridt tilbage, muligvis på grund af udsigten til gigantiske bøder. Men de handler kun om enkelte, meget specifikke sager.

For at sammenkoble problemet (*hele* retsstaten) med det, der synes at virke (at ramme den polske regering på pengepungen) er det blevet foreslået, blandt andet af EU-Parlamentet, at koble overførsel af EU-midler med jævnlige tjek af, om landet overholder Unionens værdier.

Som kapitel 1 allerede nævner, er den tilgang ikke uden problemer, men debatten bliver uanset interessant at følge hen over foråret.

Kaczyński kan kalde sin kat Fiona og sin hat for Leopold, hvis han vil. Men hvis et EU-land får lov at putte et helt andet indhold ind i begreber som retsstat og demokrati, der er oplistet som EU's fælles værdier, så har EU ikke længere noget fælles værdigrundlag.





# ORBÁNS ILLIBERALE PROJEKT I UNGARN

**Af Lasse Skytt**

Der gik ikke længe efter Viktor Orbáns jordskredssejr i foråret 2010, før EU begyndte at betvivle de demokratiske principper i Ungarn. Jovist, den nationalkonservative premierminister var godt nok kommet til magten på retfærdig vis ved et demokratisk parlamentsvalg. Hele 53 procent af ungarerne havde stemt på hans parti Fidesz, hvilket i det ungarske valgsystem kunne veksles til et magtfuldt to-tredjedeles flertal i parlamentet. Og på valgnatten kaldte Orbán selv det, der var sket, for en ”revolution i stemmeboksene”.

Men i tiden efter valgsejren spredte bekymringerne sig hurtigt blandt EU’s ledende skikkelser. For hvad kunne Viktor Orbán finde på, nu hvor hans enerådige regeringsparti egenhændigt kunne omskrive landets grundlov – uden behov for andre partiers mandater? Og hvordan skulle man i Bruxelles reagere på denne ”revolution”?

For at forstå, hvor store forandringer Ungarn rent faktisk kom til at undergå i årene efter 2010, må vi først spole tilbage til tiden før Orbáns indtog. For Ungarn havde trods alt mere end seks års EU-medlemskab, fra 2004-2010, inden Orbán kom til magten, så hvad skete der egentlig dengang?

## **”Vi løj morgen, middag og aften”**

Ungarerne havde store forventninger til EU-medlemskabet, der trådte i kraft den 1. maj 2004, og udefra var der ligeledes store forventninger til Ungarn. Sådan havde det også været i tiden ef-

ter Europas genforening i 1989, men dengang var håbet hurtigt blevet afløst af håbløshed. Den hastige liberalisering af landets økonomi i 1990'erne betød nemlig, at kun meget få ungarere – og til gengæld rigtig mange udenlandske investorer – mærkede opturen efter Murens fald.

I årene fra 2004 og frem gentog historien sig: Håb blev til håbløshed, og EU-begejstringen svandt ind. Ikke mindst da vi nåede frem til skandaleåret 2006. ”Vi løj morgen, middag og aften, og vi har ikke udrettet noget som helst i fire år,” lød det fra den daværende premierminister Ferenc Gyurcsány til medlemmer af socialistpartiet kort efter, at hans regering var blevet genvalgt i 2006. Helt åbent indrømmede den EU-glade Gyurcsány, en af landets rigeste mænd, at valgkampen var blevet ført på en løgnagtig, rosenrød fortælling om den økonomiske tilstand i landet.

Uheldigvis for ham blev udtalelserne optaget og offentliggjort få måneder senere, hvilket førte til voldsomme gadekampe i Budapest med krav om regeringens afgang, ivrigt bakket op af oppositionspartiet Fidesz. Helt frem til 2009 holdt premierminister Gyurcsány stædigt fast i sin taburet, inden han til sidst måtte trække sig, alt imens socialistpartiet halveredes fra 40 til 20 procent. Oven i ramte finanskrisen Ungarn ekstremt hårdt på samme tid. Unge og veluddannede drog fordel af EU's åbne grænser og tog til Vesteuropa i hobetal, mens en følelse af afmagt spredte sig i den tilbageblevne del af befolkningen. Ved udgangen af 2009 ønskede tre ud af fire ungarere sig tilbage til trygheden før Murens fald – et tydeligt billede på, at de første år af EU-samarbejdet ikke havde været en entydig fornøjelse i det kriseramte land.

I den periode blev fronterne for alvor trukket op i Ungarn, som siden da har været et af de mest politisk splittede lande i EU, forstået som at der er enorm afstand mellem højre- og venstrefløjen. En nation uden nogen politisk midte.

Polariseringen er en vigtig del af forklaringen på, at bombastisk retorik blev normen blandt ungarske politikere og generelt i befolkningen. Væk med høflighedsfraser og politisk korrekthed. Retorikken mobiliserer vælgerne og skaber en stærk følelse af stammementalitet, hvor man forsvarer sig selv for enhver pris og ikke kan udstå dem på 'den anden side'. Alt kan forsvares, så længe man har meningsmålingerne på sin side. Og det har Fidesz haft lige siden de skandaleprægede måneder i 2006 – på bekostning af begreber som kompromis og konsensus.

### **Lagt op til sammenstød**

Fra start lagde Viktor Orbán op til et mærkbart skift i synet på demokrati og økonomi. Sammenstødet med EU virkede uundgåeligt allerede fra begyndelsen.

Det første, den nye Orbán-regering måtte bruge EU til, var at få finansiel assistance til at komme over krisen, som umiddelbart ramte Ungarn lige så hårdt som Grækenland. Men det var ikke med Viktor Orbáns gode vilje, at han skulle spørge om hjælp, og det kom heller ikke til at foregå, som Den Europæiske Centralbank og IMF havde forestillet sig. Forløbet endte med at strække sig helt frem til 2013, hvor Orbán til sidst takkede nej til en bankpakke. I sjov er forløbet blevet sammenlignet med tilberedningen af en ungarsk strudel, hvor man i en langsommelig proces ruller dejen ud, indtil den er helt flad.

Sideløbende begyndte det første egentlige slag mellem EU og Orbán at tage form. Kikkerten rettedes straks efter 2010 mod Ungarns demokratiske principper, som i Bruxelles og resten af Europa var til diskussion, fordi Fidesz-regeringen med sit enorme mandatflertal i ryggen var gået i gang med at designe en helt ny grundlov – præcis som man havde frygtet. Den skulle ifølge Orbán gøre op med den ”halvhjertede” grundlov, der i al hast

var blevet nedgriflet efter systemskiftet i 1989-1990. Nu skulle Ungarn ind i det 21. århundrede. Og Viktor Orbán skulle tegne stregerne, han skulle sætte kursen.

EU's frygt for demokratiets tilstand i Orbáns Ungarn handlede ikke så meget om, at den nye grundlov nu definerede staten som en nation og ikke som en republik, eller at den stillede kirken og familien i centrum med særligt fokus på ufødtes rettigheder – selvom progressive stemmer i EU også kritiserede disse dele. Den overordnede kritik fra EU gik nærmere på, at Orbán-regeringens nye grundlov ville begrænse centralbankens, datatilsynets og justitsvæsenets hidtidige uafhængighed af regeringen. At Fidesz oveni købet havde lanceret og vedtaget en kontroversiel medielov med begrænset pressefrihed til følge, samt havde reformeret valgsystemet til partiets egen fordel, gjorde kun ondt værre.

Da Ungarns nye grundlov trådte i kraft den 1. januar 2012, var der gået mere end et år med juridisk tovtrækkeri og diplomatiske fordømmelser af de omstridte lovændringer. I EU blev der ganske enkelt sat spørgsmålstegn ved demokratiet i Ungarn – man mente, at den nye grundlov på flere punkter var i direkte uoverensstemmelse med Unionens værdier, som de er formuleret i EU-traktatens artikel 2, herunder brud på principperne om demokrati, menneskerettigheder og retsstat. ”Med til en dominerende position hører også et særligt ansvar,” sagde EU-Kommissionens næstformand Viviane Reding, kommissær for retlige anliggender, om den ungarske regerings udnyttelse af sin magt til at ændre grundloven.

Den norske formand for Europarådet, Thorbjørn Jagland, påpegede på samme tid, at hans organ nok var det bedste sted at granske de ungarske love, fordi der reelt set ikke var meget, EU kunne gøre for at tvinge Ungarn til at rulle lovene tilbage. Han inviterede den ungarske udenrigsminister til at arbejde sammen

om at få lovene tilpasset, så de ikke stred imod de gængse demokratiske principper. ”Vores bekymringer drejer sig om nogle meget vigtige komponenter af det demokratiske samfund,” understregede Thorbjørn Jagland.

Men lige lidt hjalp det. I Ungarn havde man for længst droppet at lytte til den slags høflighedsfraser og opfordringer til samarbejde – midtsøgende kompromiser fører ingen vegne hen i et land uden nogen politisk midte.

### **Viktor Orbáns påfugledans**

Derimod benyttede Viktor Orbán sig af en anden taktik. En taktik, han siden har brugt adskillige gange over for EU: Påfugledansen. Den skal forstås som et politisk dobbeltspil, som kunsten at tale med to tunger.

Et eksempel: Fidesz præsenterer et lovforslag, såsom medieloven fra 2010, der indskrænker pressefriheden og giver svære vilkår for kritiske medier på en række punkter (lovforslag af den slags fremsættes i øvrigt ofte midt i juletravlheden i december, sådan har det været næsten hvert år siden 2010). Når EU efterfølgende kritiserer loven, trækker Fidesz nogle af punkterne tilbage, dog ikke alle, men så det ser ud til, at man har accepteret kritikken. I virkeligheden har partiet dog opnået præcis det, eller måske endda mere, end hvad man havde planlagt – man overdrev blot det første udkast, og nu ligner det, at man har rettet ind.

En snedig symbolpolitisk narrestreg, en påfugledans, som Viktor Orbán selv satte ord på i en intern partitale i maj 2012: ”På grund af diplomatiets dansetrin må vi præsentere udfordringen (lovforslaget) på en måde, så det ser ud som om, vi gerne vil være venner med dem (EU). En del af denne dans går ud på at nikke med vores hoveder i enighed over to eller tre af deres måske syv indvendinger. To andre punkter, som vi egentlig slet ikke vil

have, trækker vi tilbage, sådan at vi faktisk accepterer størstedelen af deres indvendinger. Dette komplicerede spil er en form for påfugledans”.

Viktor Orbán måtte hele tiden agere på to meget forskellige arenaer. Den hjemlige, i Budapest, hvor det gjaldt om at fastholde vælgerne og genoprette økonomien. Og den internationale arena, i Bruxelles, hvor Orbán i de første år var tvunget til at give indrømmelser, men efter bedste evne forsøgte at begrænse dem. Ungarernes skuffelser over EU kunne han bruge til at mobilisere Fidesz-vælgerne, og når han italesatte problemerne ved globaliseringen og den fri markedsøkonomi, oplevede Orbán en stigende modtagelighed og modstand mod Bruxelles i befolkningen. Intet afstiver som bekendt en premierministers magtposition på hjemmefronten som angreb udefra. Meningsmålinger viste i 2013, at et flertal af ungarere betragtede EU som mere skadelig end gavnlig, og modstanden mod EU skulle komme til at stige yderligere i takt med migrant- og flygtningekrisen et par år senere.

Selve medlemskabet af EU har et stort flertal af ungarerne dog bakket op om hele tiden, og Orbán-regeringen har ikke på noget tidspunkt givet udtryk for, at Ungarn ønsker at bryde med EU. Dertil har overførslerne fra EU's kasser – svarende til mellem tre og fem procent af landets BNP – nok været for store.

Konceptet 'at ramme Ungarn på pengepungen' blev efterhånden diskuteret bredt i EU. Måske var det vejen frem? Det havde jo vist sig, at Orbán ikke tog sig af løftede pegefingre, betænkninger eller resolutioner om brud på de demokratiske principper – uanset om de kom fra EU-Kommissionen, Den Europæiske Centralbank, EU's antisvindel-kontor OLAF eller Europarådets Venedigkommission.

På Aarhus Universitet advarede historieprofessor Thorsten Boring Olesen om, at det er ”en balancegang at blande sig i et lands indre anliggender, fordi det hurtigt kan give bagslag”. På trods af sådanne anskrig fra eksperter opfordrede den såkaldte Tavares-rapport, udarbejdet i juli 2013 af den portugisiske EU-parlamentariker Rui Tavares fra De Grønne, til at sætte gang i en artikel 7-procedure og potentielt indføre økonomiske sanktioner mod Ungarn. Kommissionen hævdede det juridiske spanskør i retning af Ungarn og kunne dermed for en stund opløse indtrykket af en handlingslammet og splittet union. Men uden et tilstrækkeligt flertal i EU-Parlamentet måtte man opgive at gå videre med sagen.

Afstemningen var samtidig en lakmusprøve for Fidesz, og resultatet forsikrede Orbán om, at hans konservative moderparti EPP, den største partigruppe i EU-Parlamentet, ville fungere som et beskyttende skjold for hans parti Fidesz, der dermed kunne holde foden indenfor, dér hvor de store beslutninger træffes. Påfugledanseren havde langt fra taget sig sin sidste svingom.

### **En ’illiberal stat’ i EU**

I 2014 og 2015 voksede EU’s bekymringer for Ungarns demokrati yderligere. Efter Krim-annekteringen kritiserede Viktor Orbán som en af få europæiske ledere EU’s sanktioner mod Rusland, om end uden at nedlægge veto. Hans forhold til præsident Vladimir Putin blev tættere, og den ungarske regering underskrev tidligt i 2014 en aftale med russerne om at låne 10 milliarder euro til at udbygge atomkraft.

Samme forår genvandt Fidesz regeringsmagten – igen med to-tredjedeles flertal – og i sommeren 2014 fik Orbán mange til at klø sig i nakken med udtalelsen: ”Jeg vil mene, at det er muligt at bygge en illiberal stat inden for EU. Vores EU-medlemskab ude-

lukker ikke denne mulighed.” Hvad Orbán præcis mente med ”illiberal stat”, og hvad begrebet indebærer, kan man fortolke på forskellige måder, hvis man læser talen i sin helhed. Men det ligger i hvert fald et godt stykke fra den opfattelse, mainstream-partierne i EU har, af vigtigheden af at værne om det liberale demokrati. Orbán argumenterer, at et demokrati ikke behøver være liberalt, men at demokrati snarere skal forstås som et flertalsvælde, hvor – som det beskrives i kapitlet om Polen – valgets vindere har ret til at råde uhindret over staten uden at tage hensyn til mindretal, og uden at den frie presse eller de uafhængige domstole skal forhindre det.

’Forenet i mangfoldighed’, lyder EU’s motto, men uklarheden om dét udtryk har været til at få øje på på begge sider af det gamle jerntæppe. I vest pointerede man, at mangfoldighed også betød multikulturalisme. Længere mod øst så man sig gerne den slags frabedt og ræsonnerede i stedet, at mangfoldighed i EU måtte betyde respekt for anderledestænkende, underforstået politiske tænkere som Orbán. Med migrant- og flygtningekrisen i 2015 blev det hele sat på spidsen. ”Wir schaffen Das”, sagde kansler Angela Merkel og åbnede op, mens Orbán – fra kanslerens egen partifamilie – byggede grænsehegn for at blokere selvsamme historiske tilstrømning af flygtninge og migranter til Europa.

Europæiske terrorangreb, migrantstrømme, Ret og Retfærdighed-valgsejr i Polen, Brexit-afstemning, Donald Trump som amerikansk præsident og et EU i vildrede var en gedigen godtepose for strategen Viktor Orbán. Den fra Ungarn så kendte polarisering dominerede nu hele den europæiske debat. Orbán ved, hvordan man manøvrerer i det terræn, og han skruede op for retorikken. Anti-globalismen havde kronede dage. Og den liberale verdensordens kaos gjorde det let for den ungarske premierminister at pege på dobbeltmoral hos ’EU-eliten’, når den forhandlede kontroversielle migrationsaftaler med Tyrkiet og Libyen.



Imens EU fik travlt med at forhandle Brexit, implementerede Fidesz-regeringen langsomt men sikkert Viktor Orbáns illiberale idéer. Man gjorde fremtiden usikker for Det Centraleuropæiske Universitet i Budapest, en højborg for liberal tænkning. Man udpegede finansmanden George Soros til samfundets fjende nummer ét. Man lukkede oppositionens største avis og lod oligarker opkøbe og drive regeringsvenlige medier. Man gjorde det ulovligt for ngo'er at hjælpe mennesker på flugt. Man afviste EU's flygtningekvoter. Man sammenlignede Bruxelles med Moskva under kommunismen. Man brugte EU-midler til fodboldstadioner og gadebelysning til overpris, mens pengene endte i lommerne på premierministerens venner og familie.

Og Fidesz genvandt magten for tredje gang i træk ved parlamentsvalget i april 2018. Mere magt til valgets vindere, mindre magt til de ikke-folkevalgte instanser. Eller som parlamentsformand László Kövér, en af Fidesz-partiets stiftere, udtrykte det, da han kaldte princippet om 'checks and balances' for "idiotisk": "Problemet er, at nogle folk seriøst mener, der er behov for at kigge en regering efter i sømmene, når den har sejret efter en demokratisk proces, hvor folkets vilje er blevet hørt".

### **Suspension gør ondt**

Da tågen var lettet efter 2018-valget i Ungarn, kom mange af Orbáns modstandere i EU ud af tænkeboksen. Nu var det tid til at vise reel handling og ikke bare sparke dåsen lidt længere ned ad vejen.

Indledningsvis løb man dog panden mod den samme mur som i starten af årtiet. Fordømmende resolutioner blev nedfældet. Den stærkt liberale belgier Guy Verhofstadt fra ALDE-gruppen holdt duertale mod Orbán i EU-Parlamentet, hvilket kun forstærkede stammementaliteten på begge fløje. Og igen lod EU-Kommissionen en EU-parlamentariker fra De Grønne, denne gang

hollandske Judith Sargentini, udarbejde en nedslående rapport om demokratiets tilstand i Ungarn. Der var ikke en finger at sætte på det veldokumenterede indhold, men Orbán børstede kritikken af sig og kaldte Verhofstadt, Sargentini og deres ligesindede for ”Soros-agenter”. Sargentini-rapporten banede imidlertid vejen for at iværksætte en artikel 7-procedure mod Ungarn i efteråret 2018, men alle vidste godt, at det i det lange løb ikke ville føre til noget, fordi vennerne i Ret og Retfærdighed til enhver tid ville bakke op om Fidesz – og omvendt.

At koble overførslen af EU-midler sammen med regelmæssige tjek af, om Ungarn overholder Unionens værdier, kom også på bordet. På en konference lød Orbáns modsvar, at ”hvis EU ikke vil give os økonomisk støtte, så vender vi os mod Kina”. Men da EU i løbet af 2019 gav Ungarn en milliardbøde for dårlig forvaltning af omtrent 10 procent af de tildelte EU-midler fra 2014 og frem, accepterede Fidesz-regeringen i første omgang at betale pengene tilbage. Sagen er imidlertid ikke afsluttet.

Den nok tungeste konsekvens fik Viktor Orbán at mærke, da partigruppen EPP i foråret 2019 suspendede Fidesz og dermed satte det ungarske regeringsparti i et tidsbegrænset limbo af usikkerhed og handlingslammelse. Årsagen var en konspiratorisk plakatkampagne i Ungarn, der fornærmede EU-Kommissionens formand Jean-Claude Juncker, selv medlem af EPP, som var portrætteret på plakaterne ved siden af George Soros. Efter at have kaldt sine kritiske partifæller for ”nyttige idioter” måtte Orbán krybe til korset, sige undskyld og tage plakaterne ned. Han forsøgte at spinne suspensionen som noget, Fidesz selv havde indvilliget i, men det var svært at tro på.

At suspendere Fidesz var en ny taktik. Man fornemmede pludselig et modigt comeback fra EU i disciplinen påfugledans; et moderat hævn tog i stil med den langsommelige strudel-tilberedning, Orbán havde frustreret internationale kreditorer med

syv-otte år forinden. Og da den anti-globalistiske højrebølge mere eller mindre løb ud i sandet op til EP-valget i maj 2019, måtte Orbán til slut gå bagud af påfugledansen. Det var ikke længere ham, der havde danseskoene på.

I januar 2020 besluttede EPP-ledelsen at forlænge suspenderingen på ubestemt tid. Det står endnu uklart, om Fidesz vælger at leve med den situation, eller om Viktor Orbán vil bryde med partigruppen og i stedet alliere sig med polske Jarosław Kaczyński eller italienske Matteo Salvini.

Om Viktor Orbán én gang for alle har tabt sin illiberale kamp mod EU, eller om han blot er slået lidt tilbage, det ved vi først, når historieskrivningen begynder om nogle år. Indtil da vil arm-lægningen fortsætte.



# KAMP OM KORRUPTION I RUMÆNIEN

## Af Zlatko Jovanovic

I løbet af de seneste få år har den rumænske regering skaffet landet et image som (i hvert fald et af) EU's nye sorte får, når det angår fælles retsstatsprincipper. Regeringen er gået i gang med en række temmelig foruroligende reformer af retsvæsenet, og som i Polen hævder den rumænske regering, at reformerne skyldes et behov for modernisering. Under overfladen forsøger regeringen på samme tid at komme af med uafhængige og kritiske anklagere og dommere.

Udviklingen har ført til både kritik, trusler og pression fra blandt andet EU, samt ikke mindst de største protester i landets historie. Hvad er det for en slags reformer, der kan afføde den slags reaktioner? Hvad er baggrunden? Og hvad bør EU gøre?

### **Mekanismen for samarbejde og kontrol**

Det er en udbredt - og rimelig - opfattelse, at Rumænien og Bulgarien kom for hurtigt med i EU. Det skete i en periode af generel optimisme i forlængelse af den store udvidelsesrunde i 2004. Man accepterede, at landene ikke opfyldte samtlige kriterier for optagelse, men så optimistisk på situationen og håbede det bedste. For at sikre, at landene dog fortsat efter optagelsen gjorde fremskridt med retsreformer og korruptionsbekæmpelse, oprettede EU-Kommissionen 'Mekanismen for samarbejde og kontrol', på engelsk forkortet 'CVM' (Cooperation and Verification Mechanism).

Det er i praksis en overvågningsmekanisme, der på baggrund af en række standarder eller kriterier (benchmarks) vurderer

fremskridtet i årlige rapporter. Det sker selvfølgelig i dialog med myndighederne i Rumænien og Bulgarien, og logikken er, at landene til sidst opfylder alle kriterierne og kan 'lukke CVM', som det hedder i EU-jargon, og dermed kan komme med i Schengen-samarbejdet. Det er en videreførelse af udvidelsesforhandlingernes konditionalitetspolitik, hvor overholdelse af krav knyttes til belønning, alt sammen i den højere sags tjeneste: udvikling af liberalt demokrati i landene.

For Rumæniens vedkommende overvåges blandt andet retsvæsenets effektivitet og åbenhed og institutionerne inden for korruptionsbekæmpelse og -forebyggelse. I Bulgarien overvåges retssystemets uafhængighed, professionalismisme og effektivitet, bekæmpelse af korruption og tiltag mod organiseret kriminalitet, og i den seneste rapport fra oktober 2019 rostes Bulgarien for resultaterne indenfor alle tre områder, hvorfor landet må vurderes godt på vej til at lukke sin 'CVM'.

Rumænien derimod, vurderede EU-Kommissionen, har oplevet deciderede tilbageskridt indenfor både korruptionsbekæmpelse og retsreformer og er dermed langt væk fra en CVM-lukning. Der skulle snarere opstilles nye kriterier. Det hænger sammen med de retsreformer, som den rumænske regering har ønsket at gennemføre siden 2017, og de lange udsigter betyder dermed også, at Rumænien må kigge langt efter Schengen-medlemskab.

I modsætning til i Polen og Ungarn giver overvågningen og belønningen i CVM i princippet mulighed for at påvirke negativ udvikling i retsstaten, men mange mener – som EU-forskeren Barbara Grabowska-Moroz – at den aktuelle situation viser, at mekanismen ikke virker. Hun mener desuden, at CVM gør det sværere at bruge den såkaldte 'Retsstatsramme', som Kommissionen indførte i 2014 for at hindre systemiske trusler mod retsstaten og forebygge iværksættelse af artikel 7-procedurer. Retsstatsrammen indebærer en trinvis dialog mellem en medlemsstat

og Kommissionen og blev indført med henblik på situationen i Ungarn, men er siden kun anvendt en gang overfor Polen. I hvert fald inden EU-Kommissionens næstformand Frans Timmermans i et brev i maj 2019 truede Rumænien med at udløse Retsstatsrammen.

### **Dekretet om lovlig korrupsion**

Efter EU-medlemskabet i 2007 oplevede Rumænien i fra 2008 til 2016 den højeste BNP-vækst af alle medlemslande, en vækst, der stod til yderligere at accelerere, da rumænerne gik til valg i december 2016. Socialdemokraterne fra PSD (Partidul Social Democrat) gik i den fordelagtige situation til valg på at sætte rumænernes pensioner og mindsteløn op, og lovede derudover en retsreform, som skulle styrke bekæmpelsen af korrupsion. Korrupsion har siden 1989 været Rumæniens største problem, som landet til stor irritation for den almindelige rumæner ofte associeres med.

PSD vandt valget og dannede i januar 2017 regering med det liberale parti ALDE under ledelse af socialdemokraten Sorin Grindeanu. Kort efter udstedte Grindeanus regering et dekret om nedsættelse af straffe for korrupsionsdømte og anklagede, som ville begunstige snesevis af nationale politikere og borgmestre på tværs af partitilhørsforhold. Dekret nr. 13, som det kom til at hedde, opstillede desuden en bagatelgrænse for, hvornår korrupsion og bestikkelse kunne opfattes som en strafbar kriminel handling, og dermed også hvornår det ikke skulle betragtes som sådan. Endeligt fik en række korrupsionsdømte personer med forbindelse til landets politiske og økonomiske elite stillet amnesti i udsigt i dekretet. Argumentet var, at det ikke var rimeligt, at mange ministre og borgmestre var - eller risikerede at blive - idømt lange fængselsstraffe, blot fordi de havde fulgt den etablerede praksis med at tilgodese venner og familie.

EU-Kommissionen rettede stærk kritik mod den rumænske regering for udstedelse af dekretet og advarede om, at disse ændringer kunne påvirke uafhængigheden af Rumæniens retssystem og landets evne til at bekæmpe korruption effektivt. Daværende formand for EU-Kommissionen Jean-Claude Juncker fremhævede, at kampen mod korruption skal fremmes, ikke afvikles, og kritiserede Grindeanus regering for ”at bevæge sig baglæns i kampen mod korruption”.

Kommissionsformandens kritik blev dog ikke Grindeanu-regeringens største problem. Det blev de enorme antikorrupsionsprotester, der snart ramte hele Rumænien. Allerede inden Junckers kritik gik tusindvis af rumænerne på gaden for at protestere over dekretet - og generelt mod korruption. Under parolen ”Vi vil ikke regeres af tyveknægte” gik befolkningen på gaden i Bukarest og i flere større byer. Det upopulære dekret udløste de største protester i Rumæniens historie – og det vel at mærke i et land, hvor befolkningen henrettede diktator Nicolae Ceaușescu i en revolution ved regimets fald i 1989.

Med over en halv million mennesker på gaderne i Rumænien og støttedemonstrationer i flere europæiske storbyer trak regeringen dekretet tilbage, imens også justitsministeren trak sig i det tidlige forår 2017.

Men regeringen opgav ikke sin planlagte retsreform. Den blev skubbet igennem parlamentet, hvor PSD og ALDE havde absolut flertal, ved årsskiftet 2017-2018.

Reformen omorganiserede retsvæsenet og reglerne omkring interessekonflikter. En ny lov om dommere og anklagere besværliggjorde rekrutteringen af nye dommere. Længden af både uddannelsen og den efterfølgende praktikperiode for dommere og anklagere blev fordoblet, og pensionsalderen for dommere sat ned. Ændringerne betød i praksis, at det ville blive svært at rekruttere nye dommere i de efterfølgende tre-fire år.



## DNA – den rumænske succeshistorie

De nok mest foruroligende lovændringer vedrørte Den Nationale Antikorrupsions Anklagemyndighed DNA (Directie Nationale Anticorruptie). Kontoret blev oprettet i 2002 med det formål at forhindre, efterforske og retsforfølge korruptionsrelaterede lovovertrædelser. DNA skulle tage sig af korruption på højt niveau, men der skete bare ikke så meget i de første 10 år. Først i 2013, da den unge anklager Laura Corduta Kövesi blev udnævnt som ny leder, skete der radikale ændringer.

Inden for få år rejste DNA under Kövesi flere tusinde sager, og som noget nyt blev en meget stor andel af de anklagede også dømt (85-92 procent, afhængigt af kilde og tidspunkt). Heriblandt var der flere højtstående politikere, såsom tidligere premierminister Victor Ponta (som ironisk nok selv havde udnævnt Kövesi til hovedanklager i DNA), PSD-formand Liviu Dragnea og Bukarests borgmester fra 2008-2015, den politisk uafhængige Sorin Oprescu.

Succesen gjorde Kövesi og DNA populære i befolkningen, og en del af de lovændringer, som PSD-ALDE-regeringen gennemførte ved årsskiftet 2017-2018, lignede et direkte modsvar til kontorets arbejde. Regeringen indskrænkede muligheden for brug af telefonaflytninger i korruptionssagerne og forbød samarbejde mellem DNA og efterretningstjenesten, de to enkeltstående instrumenter, der havde vist sig mest effektive i korruptionssagerne. Regeringens officielle forklaring var endnu engang, at efterretningstjenesten var et levn fra Ceaușescu-tiden, som nu stod foran en modernisering én gang for alle. Kövesis samarbejde med efterretningstjenesten blev dernæst brugt til at gennemtvinge hendes fyring i juli 2018, hvilket på ny udløste store protester i landet.

Lovændringen og de nye love udløste samtidigt kraftig kritik fra bl.a. Europarådets antikorrupsionsenhed GRECO og den tidli-

gere omtalte Venedigkommission, også under Europarådet. Udviklingen førte til, at man begyndte at diskutere, om Rumænien egnede sig til at varetage formandskabet for EU, som landet stod for at skulle varetage i foråret 2019. Så vidt kom det aldrig, hvilket holdt liv i håbet blandt regeringens ministre, at formandskabet måske alligevel ville kunne bruges til at komme tættere på, hvis ikke ind i, Schengen-samarbejdet.

### **Brev fra Timmermans**

Håbet blev sønderknust i maj 2019, få dage efter Det Europæiske Råds topmøde i den rumænske by Sibiu, da Frans Timmermans sendte et brev til den rumænske regering. Det skete kun en uge før EU-parlamentsvalget og i øvrigt to måneder efter, at ungarske Fidesz fik et slag over næsen med suspensionen fra EPP. I brevet gennemgik EU-Kommissionens næstformand retsstansens udvikling i Rumænien og advarede på den baggrund om, at manglende vilje til at tilbagetrække de problematiske lovændringer, som undergravede effektiv korruptionsbekæmpelse, kunne udløse den såkaldte Retsstatsramme-procedure, som i sidste ende ville kunne udløse artikel 7-proceduren.

Timmermans påpegede en række problemer med retsstansprincipperne i Rumænien. Han nævnte konkret trusler mod domstolens uafhængighed, tendensen til at spænde ben for myndighedernes arbejde, som i tilfældet med DNA og om manglen på loyalitet og samarbejde mellem statslige institutioner. Endeligt opremsede Timmermans en række ændringer i straffeloven, som hurtigt ville kunne have negativ indvirkning på korruptionsbekæmpelse, herunder strafnedsættelsen for misbrug af embedet og ændringen af reglerne for rapportering af bestikkelsesforbrydelser.

Flere steder i sit brev henviste EU-Kommissionens næstformand direkte til den seneste CVM-rapport, som i november 2018 op-

summerede alle de negative udviklinger. CVM-rapporten hen viste på sin side til den førømtalte kritik fra GRECO og Venedigkommissionen, bl.a. af de nye procedurer for udnævnelse og afskedigelse af anklagere og dommere og af Kövesis fyring fra DNA. Timmermans' brev fremhævede videre de manglende fremskridt siden CVM-rapporten fra 2018 og truede altså med at udløse Retsstatsrammen, i fald ingen af henstillingerne blev opfyldt. En sådan beslutning ville "erstatte de igangværende processer i CVM", og alle henstillingerne ville derefter blive overvåget under Retsstatsrammen i stedet.

Det er helt klart både muligt og lovligt at udskifte CVM-regimet med Retsstatsrammen, men politisk ville det gå direkte imod Rådets seneste konklusioner vedrørende CVM fra december 2018. Her fandt Rådet nemlig, at CVM fortsat var afgørende for fremskridt og dermed også et passende redskab til at 'hjælpe' Rumænien i landets reformbestræbelser. Disse konklusioner er iflg. Grabowska-Moroz uden tvivl for optimistiske, når nu CVM har været i kraft i mere end 10 år uden at kunne forhindre den negative udvikling i retsstaten i Rumænien. Rådet erklærede imidlertid, at mekanismen skulle forblive på plads og opfordrede Kommissionen til at fortsætte sin rapportering.

### **Virker truslerne?**

Blot to uger efter Timmermans' brev blev Dragnea noget overraskende idømt 3,5 års fængselsstraf, og kort efter bebudede den rumænske premierminister Viorica Dancila fra PSD, at hun havde til hensigt at opgive de kontroversielle lovændringer.

Var det på grund af faren for, at Kommissionen ville udløse Retsstatsrammen? Det kan selvfølgelig ikke afvises, at Timmermans' brev spillede en rolle. Men mindst lige så afgørende var den interne udvikling i Rumænien. Rumænien oplevede i perioden

2017-2019 de største protester i landets historie, og protesterne så ikke umiddelbart ud til at ville ophøre i forsommeren 2019.

De upopulære lovændringer spillede også en stor rolle i PSD's dårlige valgresultat ved EU-Parlamentsvalget i maj 2019. Her fik omvendt det liberale parti PNL (Partidul National Liberal) et rigtigt godt valg, ikke mindst grundet dets leder Klaus Iohannis, Rumæniens præsident siden december 2014, der både har støttet Kövesi og forsøgt at forsinke PSD's retsreform.

Der har givetvis været en vekselvirkning mellem løftede pegefingre og trusler på den ene side og den nationale opinion og protesterne på den anden side. Det giver rigtig god mening at anerkende og støtte de kræfter i medlemslandene, der kæmper for opretholdelse af retsstatsprincipperne. Udpegningen af Laura Kövesi som den første chefanklager i Den Europæiske Anklagemyndighed EPPO i oktober 2019 er et godt skridt i den retning. Desuden er CVM-mekanismen endnu ikke dømt ude som overvågningsinstrument, men det står klart, at den i sin nuværende udgave ikke er tilstrækkelig.

# DEMOKRATI OG RETSSTAT I EU

## Af Rasmus Nørlem Sørensen

Demokratiet er et problem. Det har været den altovervejende indstilling blandt filosoffer og politiske tænkere helt fra oldtiden og frem til moderne tid. Aristoteles undersøgte i sin berømte statslære, hvilke faldgruber der er ved forskellige styreformer.

Ligesom sin læremester, Platon, var han parat til at acceptere, at det bedste styre er monarkiet, men kun så længe der sidder en god konge på tronen, der regerer til alle borgeres bedste. Og Aristoteles var ud fra sine undersøgelser af virkelighedens verden ikke i tvivl om, at enhver god styreform har en stor risiko for at ende i sin modsætning. Den værste styreform af alle er tyranniet, hvor en enevældig hersker regerer alene med sine egne interesser for øje.

Aristokratiet er nok den næstbedste styreform, hvor en veluddannet og vidende elite fører samfundet fremad. Men aristokratiet ender som regel med, at et mindretal styrer samfundet ud fra egne interesser, og så har vi oligarkiet, eller fåmandsvældet.

Derfor bør man overveje den styreform, der kun er tredjebedst, men til gengæld i sin dårlige version kun tredjeværst. Her er det flertallet, der bestemmer. Ulempen er, at det er mindre effektivt, når der skal findes kompromiser, og mange mennesker skal inddrages i de politiske beslutninger. Når den gode styreform - den demokratiske retsstat eller republik (*res publica*) - vendes til sin modsætning, så har man demokratiet som rent flertalsstyre. Her er det flertallet, der varetager egne interesser, men det har dog den fordel, at det ikke er én tyran eller et lille fåtal, der får lov at bestemme.

Aristoteles ville ikke være overrasket over, at Ungarn har taget skridtet fra at definere sig som republik og til at se sig som en stat, hvor flertallets interesser trumfer ethvert mindretal. Men netop det skridt er et opgør med det moderne demokrati, der er udviklet gennem de seneste par hundrede år. Et demokrati hvor uafhængige domstole, ukrænkelige menneskerettigheder, frie medier og civilsamfundet skal sikre, at flertallet ikke kan tyrannisere mindretal og enkeltpersoner.

### **Vesteuropæisk demokratisering**

Den korte historie om det liberale demokrati er, at de demokratiske lande har søgt at etablere både institutioner og en kultur, der kan forhindre, at den demokratiske retsstat forfalder til flertalstyranni. Den proces har haft forskellige historiske forløb og vilkår i forskellige lande. Men den dominerende fortælling i de gamle EU-lande er, at demokratiet har et ideologisk indhold, der går udover systemet med flertalsbeslutninger.

Vesteuropas demokratier er formet og farvet af opgøret med diktaturer. Helt oplagt i Tyskland, der har etableret et stærkt domstolssystem og en forfatning med vidtgående beskyttelse af borgerrettigheder og menneskerettigheder, for at sikre at historien ikke gentager sig. Tysklands allierede, Italien, gjorde sig i efterkrigstiden fri af fascismen. Fra 1950'erne og frem så vi, at de vesteuropæiske lande et for et forlod autokratiske styreformere, og i 1980'erne var lande som Portugal videre fra Salazar (1968), Grækenland fri af militærjuntaen (1974) og Spanien formelt ude på den anden side af Francostyret (1975).

Fælles for disse vesteuropæiske - og ja Grækenland ligger ideologisk i Vesteuropa, selvom det geografisk er placeret langt mod øst - demokratier er, at de er blevet etableret i et opgør med det, man i grove træk kan karakterisere som nationale autokratier.

For de central- og østeuropæiske lande er det store skifte i moderne tid, at de er gået fra en form for eksternt eller overnationalt autokrati – med Rusland som ankeret i Sovjetunionen og Warszawa-pagten – og har frigjort sig fra undertrykkelsen som nationalstater op igennem 1990'erne. Demokratiet har i vid udstrækning været en vej til national selvbestemmelse fremfor et opgør med en diktator i eget land – selvom de også har fundet sted, som vi netop har set i det forrige kapitel om Rumænien. Demokratiet har primært været et middel til at nå et mål. Ikke et mål i sig selv. Derfor er det også blevet vurderet på, om det som redskab eller styreform kan levere på befolkningernes ønske om bedre levestandard og økonomisk vækst.

Spørg ikke, hvad du kan gøre for demokratiet. Spørg, hvad demokratiet kan gøre for dig. Når og hvis den nye styreform ikke har leveret de ønskede resultater, så er det måske forståeligt, at befolkningen er klar til at kigge på andre veje til at realisere sine ønsker og behov. Når den historiske erfaring er, at ens land og landsmænd bliver undertrykt af overnationale systemer og af udenlandske magter, så er der grobund for politisk at fremstille EU's indblanding i nationale forhold som truende og uønskelig.

### **Retssikkerheden i andre lande**

Har EU ret til at blande sig i, hvordan demokratiet skal fungere i EU's medlemslande? Det er kernen i den strid, vi i disse år ser med medlemslande som Polen, Ungarn og Rumænien. Der er ingen tvivl om, at et nationalt flertalsstyre, der undergraver retssikkerheden, ytringsfriheden og minoritetsbeskyttelsen, er lodret i strid med den EU-traktat, som alle lande har skrevet under på.

Alle moralske og juridiske argumenter taler for, at lande som Polen og Ungarn bør respektere de grundlæggende demokratiske værdier. Men der er også mere pragmatiske forhold, der gør, at

intet EU-land kan se stort på, at et eller flere medlemslande undergraver retsstaten. Der er meget på spil for både borgere og erhvervsliv.

Samarbejdet i EU bygger på en lang række områder på et princip om gensidig anerkendelse. Det gælder i forhold til det indre marked, hvor den nationale regulering og administration forventes at være i overensstemmelse med de fælles regler. Forudsætningen for et fungerende indre marked er, at der er en fungerende retsstat i alle medlemslande.

Det samme princip ligger til grund for det meget omfattende samarbejde om retslige forhold. En dom afsagt i Polen er lige så legitim som en dom afsagt i Danmark. Det gælder også, hvis den dømte er dansk statsborger. Den europæiske arrestordre er et godt eksempel på denne gensidige tillid, der er indbygget i systemet. Hvis en dansker har begået en ulovlighed af en vis alvorlighed i Ungarn, så kan den ungarske anklagemyndighed udstede en europæisk arrestordre, der betyder, at dansk politi skal anholde og udlevere personen til retsforfølgelse i Ungarn. Der er ingen danske domstole eller myndigheder i øvrigt, der kan blande sig i den sag. Det gælder vel at mærke også, hvis handlingen kun er ulovlig i Ungarn og ikke i Danmark.

Hvis der ikke er retssikkerhed for polske, ungarske eller rumænske borgere, så er der heller ikke for andre EU-borgere.

### **EU er en halv føderation**

Alle politiske systemer lider under forskellige mangler og svagheder, der gør, at flertallets eller mindretallets rettigheder kan risikere at komme under pres, eller at beslutninger, der træffes, ikke kan siges at være fuldt ud legitime. EU-samarbejdet har en ekstra udfordring i den anledning, da det ikke er en samlet statsdannelse. Samarbejdet er grundlæggende overstatsligt, hvilket



vil sige, at medlemslandene på en lang række områder ikke har vetoret, men må følge de fælles beslutninger. Herunder traktaten der fungerer som EU's grundlov.

Men EU er på samme tid et system med 27 suveræne medlemsstater, der har deres egen forfatning, deres eget demokratiske system og deres eget domstolssystem. I Danmark har vi efter årtiers medlemskab fortsat svært ved at vænne os til, at der faktisk er nogen både ved siden af og over Folketinget.

EU har ikke et forbundspoliti, en forbundshær eller andre af de 'normale' føderale myndigheder, som vi kender dem fra Tyskland eller USA. I en lang række spørgsmål fungerer EU derfor mere som et almindeligt internationalt samarbejde, som vi blandt andet kender det fra FN. EU har ikke hårde magtmidler til at gennemtvinge beslutninger i medlemsstaterne, hvis de nægter at efterleve domme fra EU-Domstolen, eller hvis de nægter at rette sig efter legitime beslutninger truffet på EU-plan.

EU-traktatens artikel 7, som det er beskrevet her i bogen, gør det i princippet muligt at fratage et medlemsland stemmeretten i Rådet. Men i praksis kræver det enighed blandt alle de øvrige medlemsstater. Et forslag om at sætte ind over for eksempelvis Polen vil Ungarn nedlægge veto mod, og Ungarn kan forvente den samme støtte den anden vej. EU er formelt et klart overstatsligt system, og det er også selvforståelsen i EU-Kommissionen og EU-Parlamentet, men det er ikke en opfattelse, der bliver delt i Rådet – altså af medlemslandene. Her har vi set, at en lang række lande er meget forbeholdne over for at støtte selv de indledende erklæringer om, at der sker grove og vedvarende krænkelse af EU's grundlæggende principper i lande som Ungarn og Polen.

Den modvilje kan man ikke bare afskrive som nølen. Den må også forstås som en reel modvilje mod et egentligt overstatsligt EU, der aktivt blander sig i alle medlemslandes 'interne' forhold.

Men modviljen kan også styrkes af, at der er et flertal af EU-lande, der selv har problemer med at sikre retsstaten.

### **Demokratiske tilbageskridt i EU-landene**

Det er ikke kun i Polen, Ungarn og Rumænien, at retsstaten er svækket. Verdensbanken vurderer i en omfattende analyse for perioden 2009-2018, at der er sket tilbageslag for retsstaten i 17 af EU's medlemslande. I demokratiindekset for 2019, der udarbejdes af en særlig researchenhed under magasinet The Economist, fremgår det, at hele fem vesteuropæiske lande – Belgien, Cypern, Malta, Grækenland og Italien – i dag må karakteriseres som fejlbehæftede (flawed) demokratier, nærmere end fulde demokratier. Flere andre internationale undersøgelser dokumenterer de samme tendenser. Det er altså ikke kun et par 'uvorne teenagere' i EU-klubben, der har demokratiske udfordringer og problemer med deres retssystemer.

Problemerne, der fører til disse vurderinger, varierer fra land til land. I Irland er afsløringen af en omfattende korrupsionsskandale i politiet i 2014 blevet bemærket. Også Italien og Bulgarien har dybe og mere generelle udfordringer med korrupsion. Kroatien får påtaler for politiske fyringer af chefredaktører i mediebranchen og Malta trækkes ligeledes ned af det forhold, at politiske partier ejer og kontrollerer de dominerende medier.

Frankrigs ellers pæne scorer for både retssikkerhed og demokrati er dalende på grund af massive politiske protester fra blandt andre de gule veste og på grund af de lange perioder med nødretstilstand, der er blevet brugt til at give politiet udvidede muligheder for at slå ned på protesterne. I Grækenland er det særligt det underfinansierede og ineffektive embedsværk og domstolsystem, der trækker ned i vurderingen. Sagsbehandlingstiden ved domstolene er helt oppe på 399 dage. Det skal ses i forhold til

en sagsbehandling på gennemsnitligt 22 dage i Danmark, der er EU-klassens duks på dette felt.

### **Retfærd sikres med retfærdige midler**

Eksemplerne på tilbageskridt for demokrati og retsstat viser, at der er en lang række demokratiske udfordringer i EU's medlemslande, der ikke systematisk bliver behandlet på europæisk plan som udfordringer for samarbejdet. I den netop udgivne rapport "Demokrati og retssikkerhed" (Democracy and the rule of law) fra tænketanken Centre for European Reform peger forfatterne på, at de fælles udfordringer kunne være et sted at starte for EU.

Hvis EU's medlemslande skal kunne løfte pegefingeren over for lande som Polen, Ungarn og Rumænien, så bør det ske på baggrund af en grundig overvågning af demokratiske udfordringer i alle EU's medlemslande. Gerne ud fra så objektive kriterier som muligt, så enkeltlande ikke kan argumentere for at være politisk forfulgte. Og gerne i et tættere samarbejde med for eksempel Europarådet og andre internationale organisationer med ekspertise i retsstatsprincipper og demokrati.

Rapporten peger desuden på, at EU's reaktioner på underminering af demokratiet har fokuseret for ensidigt på pisk frem for gulerod. Der kunne man med fordel sætte ind med støtteordninger og ressourcer, der vil gøre en forskel i de lande, hvor det er kapacitet og ikke vilje, der mangler. Så længe det indre marked og det retslige samarbejde er en uomgængelig del af EU, så er det også EU's og medlemslandenes opgave at sørge for de nødvendige midler til, at retsstatsprincipperne kan holdes i hævd.

Det betyder ikke, at pishen skal pakkes helt væk, når der er lande, der med åbne øjne undergraver demokrati og retsstat. Der er brug for de konkrete retssager mod udemokratiske tiltag, der

føres ved EU-Domstolen. Der er brug for, at de politiske familier og partigrupper lægger pres på medlemspartier, der bærer regeringsansvaret i Polen, Ungarn og Rumænien. Der er brug for, at udbetalingen af støttekroner fra EU-budgetterne gøres betinget af, at de kan undersøges og kontrolleres af et uafhængigt domstolssystem og ikke ender i hænderne på korrupte politikere.

Det er ikke acceptabelt, at medlemslande i et erklæret demokratisk samarbejde kan slippe afsted med at krænke grundlæggende rettigheder. Hverken for borgerne i disse lande eller for resten af den europæiske befolkning.

*”Intet demokrati kan eksistere uden, at enhver af dets borgere er i stand til at føle samme vrede over en uretfærdighed begået mod andre, som han føler over en uretfærdighed begået mod ham selv.”*

- Aristoteles





Retsstaten og demokratiet er under pres i en række EU-lande i disse år. Imens kæmper EU's institutioner, medlemslande og internationale organisationer med at finde svar.

Velfungerende retssystemer er afgørende for, at Det Indre marked, der er kernen i EU-samarbejdet, kan fungere. Men gensidig tillid til forvaltning og retfærdig behandling er også en forudsætning for solidaritet mellem lande og borgere i EU – og for at kunne nå ambitiøse mål på eksempelvis klimaområdet.

Polen, Ungarn og Rumænien giver en klar illustration af problemet. De har alle fået indledt eller er blevet truet med den såkaldte artikel 7-procedure imod sig, EU's hårdeste magtmiddel over for lande, der ikke respekterer EU's grundværdier. Indtil videre har den proces haft begrænset effekt.

Demokrati og retsstatsprincipper er indskrevet i EU-traktaten. Men hvis vi grundlæggende tror på det liberale demokrati, så mangler vi gode metoder til at holde hinanden – og EU's egne institutioner – fast på nogle klare standarder. Hvordan det skal gøres, uden at det bliver vilkårligt eller opfattes urimeligt, er der ikke enighed om i EU i dag.

Denne bog giver bidrag og baggrund til den debat.

**DEO**

ISBN 978-87-971217-3-3



9 788797 121733 >