



16.09.2022

EU's retsstatsprincip: Hvor står Polen og EU?

Kommissionens betingede godkendelse af Polens genopretningsplan har igen fået konflikten om retsstatsprincippet på dagsordenen i EU. Spørgsmålet er, om Polen indordner sig.

Skrevet af

Katrine Zamiri Sørensen

RESUME: Der er endnu ikke udbetalt midler til Polen fra EU's genopretningsfond med henvisning til, at Polen ikke på tilstrækkelig vis har gennemført reformer, som bl.a. skal sikre de polske domstoles uafhængighed. Derudover kører en række andre sager mellem Bruxelles og Warszawa om Polens overholdelse af retsstatsprincippet.

Polen er et af de EU-lande, der modtager flest EU-midler, og står til at modtage mere end 135 mia. euro fordelt over årene 2021-2027 (inkl. Genopretningsfonden). Derfor er det ikke uvæsentligt, hvis nogle af disse midler ikke udbetales - og slet ikke frem mod det polske valg i 2023. Spørgsmålet er så, om de fortsatte konflikter mellem EU og Polen vil få den polske regering til at rette ind, om de afføder EU-skepsis i dele af den polske befolkning, og om Polen og Ungarn igen finder sammen om at støtte hinanden efter at krigen i Ukraine ellers havde skilt de to allierede.

Med en slet skjult stikpille til Polen og Ungarn fremlagde formand for Europa-Kommissionen Ursula von der Leyen den 14. september et ønske om at lave en ny europæisk "Defense of Democracy Act" i sin State of the Union-tale. Selvom hun ikke gik i detaljer med sine visioner, stod det klart, at tiltaget skal bekæmpe autokratiske og antidemokratiske tendenser, både udefra men også når de kommer indefra¹.

Initiativet indgår i en længe optrappet konflikt om retsstatsprincippet, som senest er eskaleret grundet Kommissionens manglende udbetaling af de op til 23,9 mia. euro², der er sat af til Polen fra EU's Genopretningsfond. Til trods for polske reformer mener Kommissionen fortsat ikke, at landet lever op til kravene for at få pengene udbetalt³. Med regeringens popularitet på spil op til det polske valg i 2023 er fondsmidler fra EU kun blevet vigtigere. Samtidig kan en europæisk tilbageholdelse af midlerne fra genopretningsfonden ende med ikke kun at påvirke det polske valgresultat, men også øge den polske EU-skepsis⁴.

Kontroversen om Genopretningsfonden

Den 1. juni 2022 gav Europa-Kommissionens formand Ursula von der Leyen en slags betinget godkendelse af Polens genopretningsplan. Polen blev lovet udbetaling af midler såfremt flere "milestones", der udover at omhandle investeringer i digitalisering og grøn omstilling også indeholder konkrete målsætninger for at styrke de polske domstoles uafhængighed⁵.

Den betingede godkendelse blev allerede på dagen mødt af massiv kritik. Flere kommissærer, inkl. første næstformand Frans Timmermans og konkurrencekommissær Margrethe Vestager, stemte imod, mens andre som

vicepræsident for Værdier og Transparens, Věra Jourová, holdt sig til at udtale kritik⁶. Mandag den 6. juni gav flere Europa-Parlamentsmedlemmer også udtryk for deres utilfredshed. Tre gav sågar udtryk for et ønske om mistillidsvotum til Kommissionens formand⁷. Selvom forslaget fra de medlemmer af Greens/EFA og Renew ikke blev til noget, giver det et tydeligt billede af modstanden mod von der Leyens beslutning⁸.

Modstanden bunder i frygten for, at Polen vil modtage midler fra Genopretningsfonden ved en symbolsk implementering, der tilfredsstiller et minimum af Kommissionens målsætninger. Flere eksperter, herunder Piotr Buras fra European Council on Foreign Relations og Professor Marlene Wind fra Københavns Universitet, kritiserer von der Leyen-Kommissionen for at være klar til at acceptere en mangelfuld implementering til gengæld for Polens indsats med ukrainske flygtninge siden Ruslands invasion af Ukraine^{9, 10}.

Indtil nu har Kommissionens manglende godkendelse af Polens genopretningsplan været et af dens mere tungtvejende redskaber i konflikten om retsstatsprincippet. Dette skyldes fondens anseelige økonomiske omfang og samtidig det tidspres, som Kommissionens deadline i 2026 lægger på medlemsstaterne for at nå deres målsætninger, så de kan modtage fondsmidler¹¹. Med den betingede godkendelse kombineret med presset fra Polen er spørgsmålet, hvad der ender med at veje tungest – enighed i EU eller at EU skal stå fast på sine grundprincipper.

Traktatkrænkelssager og dagsbøder

Siden regeringspartiet PiS i 2015 overtog magten i Polen og påbegyndte omfattende reformer af retsvæsenet, har landet været udsat for løbende sanktionering og kritik fra flere EU-organer. Kommissær for retlige anliggender, Didier Reynders, udtalte den 4. maj 2022, at Polen samlet skylder mere end 160 millioner euro for brud på retsstatsprincippet¹². Disse stammer fra bøder som følge af traktatkrænkelssager ved EU-Domstolen - særligt en dom af 27. oktober 2021, hvori Polen pålægges at betale Kommissionen dagbøder af 1 mio. euro, indtil landet har afskaffet et disciplinærkammer for polske dommere og sikret et uafhængigt retsvæsen¹³.

Der har i alt været fire traktatkrænkelssager mod Polen efter artikel 19 i TEU fra 2015 indtil i dag. Det begrænsede antal skyldes Kommissionens beslutning fra december 2016 om, at man for fremtiden ville anvende traktatkrænkelssagerne efter en grundig vurdering fremfor som en alment anvendt rutineprocedure¹⁴. Beslutningen har på den ene side givet traktatkrænkelssagerne mere politisk

tyngde som sanktionsmiddel, men har samtidig øget risikoen for, at mindre sager går under radaren.

Traktatkrænkelssager mod Polen efter artikel 19 i TEU (2015-2022)

Kommissionens ansøgning, dato	Sagsnr.	Kommissionens sagsanlæg	Outcome/Dom
1. april 2021	C-204/21	Polen anklages for, gennem det polske disciplinærkammer, at have forbrudt sig mod princippet om frie og uafhængige dommere.	Polen pålægges dagsbøder på 1.000.000 €.
25. oktober 2019	C-791/19	Polen anklages for at have forbrudt sig mod princippet om frie domstole ved eksempelvis at tillade, at indholdet af retslige afgørelser kan kategoriseres som disciplinærforseelser.	Polen dømmes og pålægges at betale egne, sagens og Kommissionens omkostninger.
2. oktober 2018	C-619/18	Polen anklages for at have forbrudt sig mod princippet om domstolenes uafhængighed ved at pensionere udvalgte dommere udnævnt før april 2018, samt ved at give præsidenten beføjelse til at forlænge dommere ved den øverste nationale domstol efter eget skøn.	Polen dømmes og pålægges at betale egne, sagens og Kommissionens omkostninger.
15. marts 2018	C-192/18	Polen anklages for at have forskelsbehandlet mænd og kvinder ved at have indført forskellig pensionsalder for mandlige og kvindelige dommere.	Polen dømmes og pålægges at betale egne, sagens og Kommissionens omkostninger.

Kilde: ECJ, Tabel: Tænk tanken EUROPA

Mange redskaber i værktøjskassen

Traktatkrænkelssager og tilbageholdelsen af midler fra Genopretningsfonden har ikke været de eneste redskaber i Kommissionens værktøjskasse. I sanktioneringen af Polen har også tilbageholdelsen af specifikke fondsmidler samt generel kritik indgået i processen. Med indførslen af den nye konditionalitetsmekanisme i december 2020 har EU også fået et nyt redskab, om end dette indtil videre ikke har været taget i brug mod Polen¹⁵.

Kommissionens anvendelse af tilbageholdelse af specifikke fondsmidler med henvisning til EU-krav anført i de enkelte projekter har været et redskab med begrænset, men målbar effekt. Et eksempel på dette er tilbageholdelsen af fondsmidler fra "Europe for Citizens"-projektet i forbindelse med polske kommuners LGBT+ frie zoner¹⁶. Siden starten af 2019 har omkring 100 polske kommuner erklæret sig frie for "LGBT+-ideologi", der ifølge de vedtagne deklARATIONER er et angreb på kristne værdier. Dette svarede ifølge Europarådets memorandum af 2020 til, at 31,7% af Polens befolkning boede i LGBT+ frie zoner¹⁷.

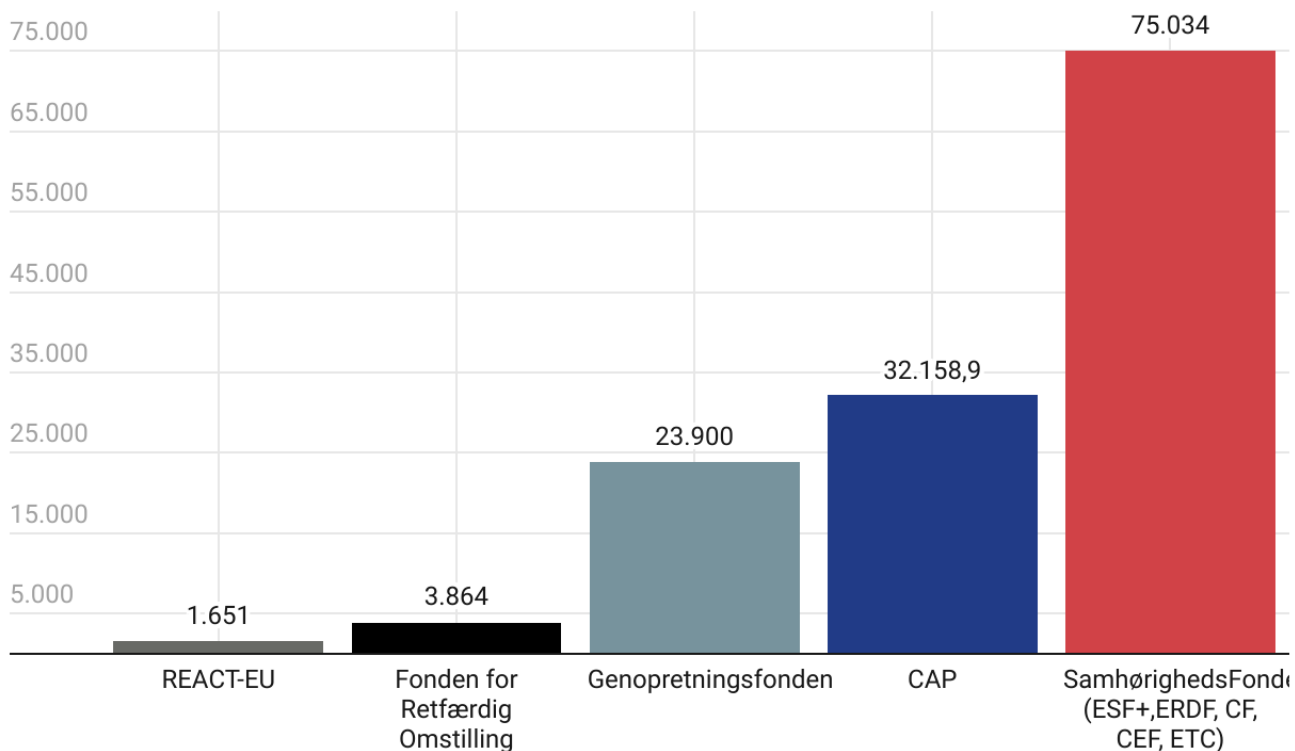
Udviklingen fik klar respons fra Kommissionen, da von der Leyen den 16. september 2020 kaldte LGBT+-frie zoner for "umenneskelige zoner, der er uforenelige med Den Europæiske Union"¹⁸. Da Kommissionen herefter truede de polske kommuner med tilbageholdelse af fondsmidler, besluttede tre regioner i Polen at trække deres anti-LGBT+-deklARATIONER tilbage¹⁹.

Konditionalitetsmekanismen blev for første gang aktiveret i april 2022 mod Ungarn. Ifølge Kommissionen aktiveredes mekanismen grundet Ungarns manglende sikring af korrekt forvaltning af EU-midler²⁰. Det er fortsat uvist, hvad aktiveringen af konditionalitetsmekanismen konkret vil føre til, og indtil nu er den ikke blevet aktiveret mod Polen. Alligevel anerkendes mekanismen for at have et omfattende potentiale. Konditionalitetsmekanismen giver mulighed for at afskære et medlemsland fra EU-midler både i form af landbrugsstøtte, men også eksempelvis samhørighedsmidler mv²¹.

Polen er et af de lande, der modtager flest EU midler og står til at modtage mere end 135 mia. euro fordelt over årene 2021-2027 (inkl. Genopretningsfonden)²². Der er derfor tale om signifikante summer, der kunne blive afskåret fra landet, skulle EU ende med at aktivere konditionalitetsmekanismen:

Allokering af EU-midler fra EU til Polen (2021-2027), mio. euro

■ REACT-EU ■ Fonden for Retfærdig Omstilling ■ Genopretningsfonden ■ CAP
■ SamhørighedsFonden (ESF+,ERDF, CF, CEF, ETC)



Grafik: Tænk tanken EUROPA • Kilde: Europa-Kommissionen • Lavet med Datawrapper

Potentialet for at kunne afholde Polen fra disse midler gør netop konditionalitetsmekanismen til et af de mest omfattende redskaber, EU har i værktøjsskassen, hvis mekanismen anvendes i et omfang, så det kan mærkes. Det er dog fortsat uvist, hvilket økonomisk omfang en aktivering af konditionalitetsmekanismen ville få, eftersom flere forskellige principper, eksempelvis proportionalitetsprincippet²³, gør det uvist, hvor mange midler man i praksis ville afskære fra den sanktionerede medlemsstat.

Alt at vinde, alt at tabe

Polen og Ungarn har længe været kritiseret for i fællesskab at blokere for sanktioner af hinanden samt hindre vedtagelse af nye EU-forslag. Det er sket både i forbindelse med artikel 7-procedurerne mod landene, men også i andre henseender. Først Polen og nu Ungarn har f.eks. blokeret for vedtagelsen af en global

minimumsskat for at afpresse EU til at udbetale midler fra Genopretningsfonden og dermed slippe udenom EU's håndhævelse af retsstatsprincippet²⁴, ²⁵ .

Flere eksperter har siden Ukrainekrigens begyndelse peget på, at Polens styrkede position i EU og stærke afstandstagen til Rusland, kombineret med Orbans modsatrettede mål om at beholde et tæt samarbejde med Putin, har skabt en kløft mellem duoen²⁶ . Tilbage står dog spørgsmålet om, hvorvidt Putins krig er nok til endegyldigt at lukke for Polen-Ungarn allianceen.

Orban var i april klar om sin topprioritet, som han beskrev som tættere relationer til Polen. Samtidig står det dog klart, at politikerne i Warszawa hverken kan eller vil se igennem fingre med Orbans Putin-venlige strategi, fodslæben i forhandlingerne om sanktionspakker mod Rusland, blokering for transport af våben til Ukraine gennem Ungarn og insisteren på at opkøbe russisk energi²⁷ . Også i den nye konflikt mellem Europa-Parlamentet og Kommissionen har ungarske europaparlamentarikere været klar med kritik af Kommissionens manglende udbetaling af Polens midler fra Genopretningsfonden²⁸ .

EU har alt at vinde og alt at tabe i dette spørgsmål, hvor det fortsat er uklart, om Polen og Ungarn vil komme ud af konflikten med penge fra genopretningsfonden og et svækket retsstatsprincip, eller om duoen splittes og EU kan enes med Polen om reformer, så landet efterlever retsstatsprincippet.

1Politico (2022): "As it happened: Ursula von der Leyen's State of the Union speech": www.politico.eu/article/live-blog-ursula-von-der-leyens-state-of-the-union-speech/

2Europa-Kommissionen (2021): "The EU's 2021-2027 long-term budget and NextGenerationEU": op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/d3e77637-a963-11eb-9585-01aa75ed71a1/language-en

3Politico (2022): "Poland digs in over EU rule-of-law pressure": www.politico.eu/article/law-and-justice-party-poland-digs-in-over-eu-rule-of-law-pressure/

4Politico (2022): "EU rule-of-law clash helps Poland's government": www.politico.eu/article/law-and-justice-pis-jaroslaw-kaczynski-eu-rule-of-law-clash-helps-poland-government/

5Europa-Kommissionen (2022): "Recovery and resilience plan for Poland": ec.europa.eu/info/business-economy-euro/recovery-coronavirus/recovery-and-resilience-facility/recovery-and-resilience-plan-poland_en

6The Guardian (2022): "EU approves Poland Covid recovery fund despite judicial concern": www.theguardian.com/world/2022/jun/01/eu-poised-to-approve-poland-covid-recovery-fund-despite-judicial-concern

7Verhofstadt, Guy (2022), Twitter: twitter.com/guyverhofstadt/status/1533723913368350720

8Alemanno, Alberto (2022), Twitter: twitter.com/alemannoEU/status/1534064455868469248

9Buras, Piotr (2022): "Rule of three: How unfinished business threatens the EU": ecfr.eu/article/rule-of-three-how-unfinished-business-threatens-the-eu/

10Wind, Marlene (2022): "Krigen i Ukraine retfærdiggør ikke en studehandel med Polen": www.berlingske.dk/kommentatorer/krigen-i-ukraine-retfaerdiggoer-ikke-en-studehandel-med-polen

11Nguyen, Thu (2022): "Proof of the pudding, Imposing financial measures for rule of law breaches": hertieschool-f4e6.kxcdn.com/fileadmin/2_Research/1_About_our_research/2_Research_centres/6_Jacqu

12Reynders, Didier (2022), Twitter: twitter.com/dreynders/status/1521742859082383361

13Court of Justice of the European Union (2021): "Order of the Vice-President of the Court in Case C-204/21 R, Commission v Poland": curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2021-10/cp210192en.pdf

14Europa-Kommissionen (2016): "Better Regulation: Joining forces to make better laws":

ec.europa.eu/info/sites/default/files/better_regulation_joining_forces_to_make_better_laws_en.pdf

15Den Europæiske Union (2020): "REGULATION (EU, Euratom) 2020/2092 OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL of 16 December 2020 on a general regime of conditionality for the protection of the Union budget": [eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:32020R2092&from=do)

16Nguyen, Thu (2022): "Proof of the pudding, Imposing financial measures for rule of law breaches": hertieschool-f4e6.kxcdn.com/fileadmin/2_Research/1_About_our_research/2_Research_centres/6_Jacqueline_Nguyen/Proof_of_the_pudding.pdf

17Europarådet (2020): "Memorandum on the stigmatisation of LGBTI people in Poland": rm.coe.int/memorandum-on-the-stigmatisation-of-lgbti-people-in-poland/1680a08b8e

18The Guardian (2020): "Ursula von der Leyen says Poland's 'LGBT-free zones' have no place in EU": www.theguardian.com/world/2020/sep/16/ursula-von-der-leyen-says-polands-lgbt-free-zones-have-no-place-in-eu

19Reuters (2021): "Three Polish regions repeal 'LGBT-free' declarations": www.reuters.com/world/europe/two-polish-regions-repeal-lgbt-free-declarations-2021-09-27/

20Wahl, Thomas (2022): "Commission Triggers Conditionality Mechanism against Hungary": eucrim.eu/news/commission-triggers-conditionality-mechanism-against-hungary/

21Nguyen, Thu (2022): "Proof of the pudding, Imposing financial measures for rule of law breaches": hertieschool-f4e6.kxcdn.com/fileadmin/2_Research/1_About_our_research/2_Research_centres/6_Jacqueline_Nguyen/Proof_of_the_pudding.pdf

22Europa-Kommissionen (2021): "The EU's 2021-2027 long-term budget and NextGenerationEU": op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/d3e77637-a963-11eb-9585-01aa75ed71a1/language-en

23Ifølge proportionalitetsprincippet skal sanktioneringen af et medlemsland være proportionelt med medlemslandets brud på EU-retten: ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/QANDA_22_1471

24Reuters (2022): "Poland blocks EU compromise on global minimum corporate tax deal": www.reuters.com/world/europe/poland-blocks-eu-compromise-global-minimum-corporate-tax-deal-2022-04-05/

25Politico (2022): "Brussels considers cutting Hungary out of global tax rate bill": www.politico.eu/article/brussels-cut-hungary-global-tax-rate-bill/

26Financial Times (2022): "Hungary's Viktor Orbán loses friends in Poland over stance on Russia sanctions": www.ft.com/content/7ee8b55e-0823-4f52-94f5-10e8a066312d

27Ibid.

28Balázs, Hidvéghi (2022), Twitter:
twitter.com/BalazsHidveghi/status/1534433920602755072