



EUROPEISKA
KOMMISSIONEN

Bryssel den 17.7.2019
COM(2019) 343 final

**MEDDELANDE FRÅN KOMMISSIONEN TILL EUROPAPARLAMENTET,
EUROPEISKA RÅDET, RÅDET, EUROPEISKA EKONOMISKA OCH SOCIALA
KOMMITTÉN OCH REGIONKOMMITTÉN**

**Att stärka rättsstatsprincipen inom unionen
En åtgärdsplan**

I. INLEDNING

Europeiska unionen bygger på en uppsättning gemensamma värden som inkluderar grundläggande rättigheter, demokrati och rättsstat¹. Dessa utgör en grund för våra samhällen och en gemensam identitet. Demokratin kan inte blomstra utan oberoende domstolar som garanterar skyddet av grundläggande rättigheter och medborgerliga friheter, och inte heller utan ett aktivt civilt samhälle och fria medier som säkerställer mångfalden. Rättsstaten är en väletablerad princip med en väl definierad kärna. Denna kärna är, trots de olika nationella identiteter och rättsliga system och traditioner som unionen är skyldig att respektera, densamma i alla medlemsstater².

I en rättsstat utövas all offentlig makt alltid inom de ramar som anges i lagstiftningen, i enlighet med värden som demokrati och grundläggande rättigheter samt under överinseende av oberoende och opartiska domstolar. Rättsstatsprincipen har en direkt inverkan på varje medborgares liv. Den utgör en förutsättning för att säkerställa likabehandling inför lagen och försvara individuella rättigheter, för att förhindra maktmissbruk från myndigheternas sida och för att beslutsfattare ska kunna ställas till svars. Respekten för rättsstatsprincipen är också avgörande för att medborgarna ska kunna lita på de offentliga institutionerna. Utan en sådan tillit kan inte demokratiska samhällen fungera. Rättsstatsprincipen omfattar att lagar stiftas på ett sätt som gör det möjligt att utkräva ansvar, att de tillämpas rättvist och att de fungerar effektivt. I enlighet med vad som erkänns av Europeiska unionens domstol och Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna omfattar rättsstatsprincipen även institutionella frågor som oberoende och opartiska domstolar³ samt maktindelning⁴. Nyligen meddelade domar från EU-domstolen har fortsatt att understryka att rättsstatsprincipen är central i EU:s rättsordning⁵.

Det europeiska projektet bygger på en permanent respekt för rättsstatsprincipen i alla medlemsstater. Det är en förutsättning för en effektiv tillämpning av unionsrätten och för det ömsesidiga förtroendet mellan medlemsstaterna. Rättsstatsprincipen är också av central betydelse för att Europeiska unionen ska fungera väl som ett område med frihet, säkerhet och rättvisa och en inre marknad, där lagar tillämpas effektivt och enhetligt och budgetar används i enlighet med tillämpliga bestämmelser. Hot mot rättsstatsprincipen utgör därför en utmaning mot den rättsliga, politiska och ekonomiska grunden för hur EU fungerar. Att främja och upprätthålla rättsstatsprincipen är därför en central del av kommissionens arbete som fördragets väktare. Brister när det gäller respekten för rättsstatsprincipen i en medlemsstat påverkar andra medlemsstater och EU som helhet, och unionen har därför ett gemensamt intresse av att lösa rättsstatliga problem oavsett var de förekommer.

Även om alla medlemsstater i princip alltid anses respektera rättsstatsprincipen har den senaste tidens utmaningar av rättsstatsprincipen i några medlemsstater visat att detta inte kan tas för givet. Sådana utmaningar har gett upphov till en oro kring unionens förmåga att ta itu med sådana situationer. Många ärenden som på senare tid diskuterats på EU-nivå har handlat om domstolväsendets oberoende. Andra exempel rör försvagade författningsdomstolar, en ökad användning av regeringsförordningar eller upprepade angrepp av en maktinstans på en annan. Mer allmänt är korruption på hög nivå och missbruk av tjänsteställning kopplade till situationer där den politiska makten försöker åsidosätta rättsstaten, samtidigt som försök att minska mångfalden och

¹ Artikel 2 i fördraget om Europeiska unionen.

² Rättsstaten fastställs som ett av de för medlemsstaterna gemensamma värden som Europeiska unionen bygger på i artikel 2 i fördraget om Europeiska unionen.

³ Enligt artikel 19 i fördraget om Europeiska unionen är medlemsstaterna skyldiga att säkerställa ett effektivt domstolsskydd. EU-domstolen har fastställt att själva förekomsten av ett effektivt domstolsskydd är kärnan i rättsstatsprincipen, mål C-72/15, Rosneft.

⁴ Bilaga till meddelandet från kommissionen till Europaparlamentet och rådet, *En ny EU-ram för att stärka rättsstatsprincipen*, COM(2014) 158 final av den 11 mars 2014, och nyare rättspraxis från Europeiska unionens domstol: mål C-64/16, Associação Sindical dos Juizes Portugueses mot Tribunal de Contas, mål C- 216/18 PPU, LM och mål C-619/18, kommissionen mot Polen (beslut av den 17 december 2018).

⁵ Dom av den 24 juni 2019, mål C-619/18, kommissionen mot Polen.

försvaga nödvändiga kontrollinstanser som det civila samhället och oberoende medier är varningssignaler för hot mot rättsstatsprincipen⁶.

I sitt meddelande av den 3 april 2019⁷ presenterade kommissionen en översikt över den nuvarande verktygslådan för att ta itu med utmaningar mot rättsstatsprincipen inom unionen, och inledde en debatt om hur den kunde förstärkas. EU:s institutioner och organ, medlemsstaterna, internationella organisationer, rättsliga nätverk, det civila samhället och den akademiska världen har deltagit i denna debatt och gett värdefulla bidrag. Vikten av rättsstatsprincipen och behovet av en mer kraftfull verktygslåda för rättsstatsprincipen inom EU framkom tydligt av denna debatt. Detta återspeglar en växande oro för frågor som rör rättsstatsprincipen inom EU:s institutioner.

Vid sitt möte i Sibiu i maj 2019 åtog sig EU:s ledare enhälligt att fortsätta att skydda vårt sätt att leva, demokratin och rättsstaten⁸. Europeiska rådet bekräftade åtagandet från Sibiu i den strategiska agenda som man antog den 21 juni 2019⁹. I den framhålls att frågor som rör rättsstatsprincipen ska ges högre prioritet i Europeiska rådet och rådet. Respekten för rättsstatsprincipen har fått en framträdande plats i debatterna i Europaparlamentet under mandatperioden 2014–2019¹⁰ samt i programmen för rådets ordförandeskap¹¹. Det var också ett viktigt tema i kampanjen inför valet till Europaparlamentet 2019. De europeiska politiska partierna har börjat fundera över om partier som utmanar rättsstatsprincipen och gemensamma EU-värden bör uteslutas.

Samtidigt som denna debatt måste fortsätta¹², fastställs i detta meddelande konkreta åtgärder på kort och medellång sikt. Vissa åtgärder kan vidtas omedelbart. Andra kommer att behöva vidareutvecklas och detta blir ett centralt arbetsområde för den tillträdande kommissionen, Europaparlamentet och rådet. Att stärka rättsstatsprincipen i unionen är och måste förbli ett centralt mål för alla.

II. RÄTTSSTATEN: ETT GEMENSAMT EUROPEISKT VÄRDE

Sedan aprilmeddelandet har debatten om rättsstatsprincipen intensifierats. Kommissionen har kunnat utnyttja en rad olika bidrag och synpunkter. Man har mottagit 60 skriftliga bidrag¹³ från nationella, europeiska och internationella institutionella aktörer, samt från det civila samhället och den akademiska världen. Kommissionen har också deltagit i konferenser och debatter på europeisk och nationell nivå. I bidragen betonades rättsstatsprincipens betydelse och behovet av att den respekteras i hela EU. Bidragen bekräftade också att de tre pelare av främjande, förebyggande och reaktion som nämndes i aprilmeddelandet är relevanta och kompletterar varandra. Vissa ansåg att en utveckling av verktygslådan var prioriterad, medan andra ansåg att redan en bättre tillämpning av de befintliga verktygen skulle göra skillnad. I ett litet antal bidrag ifrågasattes EU:s inblandning. Detta återspeglar att rättsstatsprincipens betydelse för hur EU fungerar, för dess medborgare och företag, inte kan tas för given och måste lyftas fram och förklaras ytterligare. Det understryker också vikten av att visa att

⁶ Mer generellt, och utöver den politiska utvecklingen, kan den tekniska och samhällsliga utvecklingen under kommande år också skapa nya utmaningar för rättsstatsprincipen, till exempel i samband med artificiell intelligens och dess användning på känsliga områden, t.ex. rättssystem.

⁷ Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet, Europeiska rådet och rådet: Att ytterligare stärka rättsstatsprincipen inom unionen – Läget idag och vägar framåt (COM(2019) 163 final)

⁸ Ibid.

⁹ <https://www.consilium.europa.eu/sv/press/press-releases/2019/06/20/a-new-strategic-agenda-2019-2024/>

¹⁰ I oktober 2016 antog Europaparlamentet en resolution med krav på en unionsomfattande övervakningsmekanism för demokrati, rättsstat och grundläggande rättigheter.

¹¹ Se till exempel rådets 18-månadersprogram (1 januari 2019–30 juni 2020): <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-14518-2018-INIT/sv/pdf>

¹² Rådet har t.ex. planerat en översyn av sin egen rättsstatsdialog under det finska ordförandeskapet hösten 2019.

¹³ En sammanfattning av bidragen återfinns på https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/effective-justice/rule-law/initiative-strengthen-rule-law-eu_en#stakeholder-contributions

EU:s åtgärder är objektiva, proportionella och icke-diskriminerande, och att formella åtgärder på EU-nivå bara bör komma i fråga när nationella kontroller och motvikter inte fungerar.

I april 2019 genomförde kommissionen också en Eurobarometerundersökning i alla medlemsstater. Resultaten visar ett överväldigande stöd för rättsstatsprincipen, med begränsade skillnader mellan medlemsstaterna¹⁴. Vikten av de centrala rättsstatliga principerna erkändes av över 80 % av medborgarna i alla medlemsstater¹⁵. Andra viktiga slutsatser var det starka stödet för mediernas och det civila samhällets betydelse när det gäller att hålla makthavarna ansvariga; över 85 % av EU-medborgarna anser det vara viktigt att medier, journalister och det civila samhället kan verka fritt och framföra kritik utan risk för repressalier.

Eurobarometern underströk också att EU-medborgarna anser att det är viktigt att rättsstatsprincipen tillämpas i hela EU, 89 % ställer sig bakom påståendet att rättsstatsprincipen måste respekteras i alla EU-medlemsstater.

EU-medborgarna ansåg också att respekten för rättsstatsprincipen måste förbättras, återigen med ett konsekvent stöd på över 80 % för förbättringar inom de centrala rättsstatliga principerna. Behovet av förbättringar var särskilt starkt när det gäller effektivt domstolsskydd, lagenlighet och undvikande av godtyckliga beslut, samt när det gäller mediernas frihet och det civila samhället.

Det samråd som följde på aprilmeddelandet återspeglade också rättsstatsprincipens betydelse för medborgarna och viljan hos många av det civila samhällets organisationer och den akademiska världen att engagera sig ytterligare för att främja rättsstatsprincipen och för att agera som visseblåsare vid problem. Några exempel på åtgärder som föreföll vara särskilt intressanta är anordnandet av EU-omfattande medborgardialoger, utveckling av en rättsstatlig kompetens med tillgängliga och användarvänliga källor och öppna plattformar för utbyte av information och varningar.

III. ALLA MEDLEMSSTATERS OCH EU-INSTITUTIONERS GEMENSAMMA ANSVAR

Ansvaret för att säkerställa respekten för rättsstatsprincipen som ett gemensamt värde ligger i första hand på varje medlemsstat. Att säkerställa att staten fungerar korrekt är ett internt konstitutionellt ansvar, men också ett ansvar gentemot unionen och andra medlemsstater. Principen om lojalt samarbete (artikel 4.3 i EU-fördraget) betonar medlemsstaternas skyldighet att hjälpa unionen att fullgöra sina uppgifter, och att avstå från varje åtgärd som kan äventyra fullgörandet av unionens mål. Den understryker också unionens och medlemsstaternas skyldighet att bistå varandra, vilket innebär att alla EU-institutioner har ett ansvar att ge proportionellt stöd till medlemsstaterna för att säkerställa respekten för rättsstatsprincipen.

I aprilmeddelandet konstaterades att rättsstatsprincipen också är en av de principer som vägleder EU:s yttre åtgärder och att den har blivit allt viktigare för EU:s anslutningsprocess och för grannskapspolitiken. I Europeiska rådets strategiska agenda bekräftas att upprätthållandet av EU:s värden bör stå i centrum för EU:s utrikespolitik. Kommissionen stöder redan aktivt rättsstatsreformer i tredjeländer.

En annan central skyldighet för medlemsstaterna är att garantera att medborgarna kan utöva sina rättigheter och framför allt får tillgång till rättvisa och en rättvis rättegång. Genom artikel 19 i EU-fördraget ges de nationella domstolarna och EU-domstolen ansvaret att säkerställa att unionsrätten

¹⁴ Särskild Eurobarometer 489 – Rättsstatsprincipen:
<http://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/index.cfm/survey/getsurveydetail/instruments/special/surveyky/2235>

¹⁵ Lagenlighet, rättssäkerhet, likhet inför lagen, maktindelning, förbud mot godtycklighet, påföljder för korruption och ett effektivt domstolsskydd av oberoende domstolar.

tillämpas fullt ut i alla medlemsstater, och att enskildas rättigheter enligt denna skyddas. De nationella domstolarnas roll vid tillämpningen av unionsrätten är av avgörande betydelse, eftersom det är de som i första hand ansvarar för att tillämpa unionsrätten och för att initiera ett förhandsavgörande enligt artikel 267 i EUF-fördraget i syfte att säkerställa en enhetlig tolkning av unionsrätten. I detta avseende, och som bekräftas av EU-domstolens senaste rättspraxis, är garantin för domstolsväsendets oberoende en central rättsstatlig skyldighet.

Ett effektivt domstolsskydd genom oberoende domstolar krävs enligt artikel 19.1 i EU-fördraget som ett konkret uttryck för rättsstatsprincipens värde. Denna bestämmelse ligger till grund för ett antal begäranden om förhandsavgöranden från nationella domstolar och överträdelseförfaranden som kommissionen har inlett vid domstolen. Redan 2006 slog domstolen fast att begreppet ”domstolsväsendets oberoende” är ett självständigt begrepp i unionsrätten och att detta innebär att domarna måste skyddas mot eventuella externa ingripanden som kan äventyra deras oberoende bedömning¹⁶. Detta följdes under 2018 och 2019 av ett antal viktiga domar. Domstolen fann att medlemsstaterna enligt unionslagstiftningen är skyldiga att säkerställa att deras domstolar uppfyller kraven på ett effektivt domstolsskydd, som ett konkret uttryck för rättsstatsprincipen, och att de nationella domstolarnas oberoende är av avgörande betydelse för att säkerställa ett sådant skydd¹⁷.

I andra domar har domstolen närmare definierat kraven på garantier för oberoende och opartiskhet med beaktande av deras avgörande betydelse för att både systemet för rättsligt samarbete, som kommer till uttryck i mekanismen för förhandsavgörande enligt artikel 267 i EUF-fördraget, och instrument i sekundärrätten som bygger på principen om ömsesidigt förtroende¹⁸ fungerar korrekt. Domstolen utfärdade också interimistiska åtgärder för att tillfälligt upphäva nationella reformer som skulle påverka domstolsväsendets oberoende¹⁹. Mer nyligen har domstolen slagit fast att även om organisationen av medlemsstaternas rättsväsende är en nationell behörighet, måste medlemsstaterna iakttä skyldigheterna enligt unionsrätten när de utövar denna behörighet och att detta därför kan bli föremål för en översyn av domstolen²⁰. Andra mål som väckts av nationella domstolar och kommissionen är anhängiga vid domstolen och kan leda till flera viktiga förändringar av rättspraxis.

Domstolens rättspraxis håller också på att utvecklas angående hur systemproblem med anknytning till rättsstatsprincipen kan få en särskild inverkan på unionens finanser²¹.

IV. ÅTGÄRDER FÖR ATT STÄRKA RÄTTSSTATSPRINCIPEN

I aprilmeddelandet presenterades den befintliga verktygslådan för att uppmuntra och genomdriva rättsstatsprincipen i EU. Vid en bedömning av de erfarenheter som gjorts fastställde kommissionen sätt att förstärka denna verktygslåda som vilar på tre pelare: främjandet av en rättsstatskultur, förebyggandet av att rättsstatsproblem uppstår eller förvärras och en gemensam effektiv reaktion om ett betydande problem har konstaterats.

Det är viktigt att här påminna om de grundläggande principer som ligger till grund för EU:s agerande när det gäller rättsstatsprincipen. För det första finns det ett legitimt intresse från både EU och andra medlemsstater att rättsstatsprincipen ska fungera på ett tillfredsställande sätt på nationell nivå. För det andra måste det primära ansvaret för rättsstatsprincipen ligga på varje medlemsstat och nationella prövningsmekanismer bör alltid vara första instans. För det tredje måste EU vara objektiv och

¹⁶ Mål C-506/04, Wilson .

¹⁷ Mål C-64/16, Associação Sindical dos Juizes Portugueses, Mål C-49/18, Escribano Vindel.

¹⁸ När det gäller sammansättningen av ett rättsligt organ och utnämningen av dess ledamöter, deras tjänsteperioder samt skälen för ledamöternas röstnedläggelse och för att inte utnämna eller avsätta dem samt den disciplinära ordningen för domare, mål C-216/18 PPU, LM och mål C-8/19 PPU, RH.

¹⁹ mål C-619/18 R kommissionen mot Polen (beslut av den 17 december 2018).

²⁰ Mål C-619/18, kommissionen mot Polen.

²¹ Detta inbegriper förhandsavgöranden om behovet av en effektiv utredning av skattebedrägeri eller bedrägeri med unionsmedel (se t.ex. målen C-617/10, Åkerberg Fransson, C-105/14, Taricco, C-42/17 M.A.S., och C-612/15, Kolev).

behandla alla medlemsstater lika, och alla unionens institutioner måste bidra i enlighet med respektive uppdrag. Slutligen bör målet inte vara sanktioner utan att hitta en lösning som skyddar rättsstaten, med samarbete och ömsesidigt stöd i centrum, utan att en verkningsfull, proportionell och avskräckande reaktion utesluts som en sista möjlighet.

Främjande: att bygga upp kunskap och en gemensam rättsstatskultur

Den bästa garantin för respekten för våra gemensamma värden är att det i varje medlemsstat finns en stark politisk och rättslig kultur som stöder rättsstatsprincipen. Det kan dock inte förutsättas att så alltid är fallet. Den politiska utvecklingen i flera medlemsstater har lett till fall där principer som maktindelning, lojalt samarbete mellan institutionerna och respekt för opposition och rättsväsendets oberoende förefaller ha åsidosatts – ibland som en följd av medvetna politiska val. Brist på information och begränsade allmänna kunskaper om utmaningarna mot rättsstatsprincipen utgör en grogrund för en sådan utveckling. Eurobarometerundersökningen visade att över hälften av EU-medborgarna inte känner sig tillräckligt informerade om EU:s grundläggande värden.

Dessa brister måste rättas till med proaktiva åtgärder för att främja rättsstatsprincipen inom EU, både på professionell nivå och hos allmänheten i stort. Sådana åtgärder skulle sträva efter att förankra rättsstatsprincipen i den nationella och europeiska politiska debatten, både genom att sprida kunskap om krav och standarder i unionsrätten och om vikten av rättsstatsprincipen för medborgare och företag, och genom att stärka berörda parter som har ett intresse av att främja rättsstatsprincipen. För att privatpersoner och företag ska kunna inse den roll och betydelse som rättssystemen har måste dessa vara moderna och tillgängliga. Av avgörande betydelse är också det ömsesidiga förtroendet för varandras rättssystem, vilket är en förutsättning för en verkligt fungerande inre marknad.

Rådets avsikt att under det finska ordförandeskapet på hösten 2019 diskutera sin egen strategi för rättsstatsprincipen skulle kunna leda till värdefulla förbättringar när det gäller att främja rättsstatsprincipen bland medlemsstaterna²².

Det civila samhället, medierna, den akademiska världen och medlemsstaternas utbildningssystem kan alla spela en roll genom att säkerställa en plats för rättsstatsprincipen i den offentliga debatten och läroplanerna. En viktig utmaning i detta sammanhang är att främja en rättsstatskultur bland allmänheten, i enlighet med rådets rekommendation om att främja gemensamma värden²³. Kommissionen har tagit emot bidrag från organisationer i det civila samhället som visar en vilja att fördjupa detta arbete²⁴. Kommissionen kommer att följa upp idén om ett årligt rättsstatsevenemang för dialog med, och mellan, organisationer i det civila samhället och beslutsfattare på EU-nivå. Kommissionen kommer också att fortsätta att ägna särskild uppmärksamhet åt försök att utsätta det civila samhället och oberoende medier för påtryckningar och ytterligare stödja deras arbete. Enligt den nya fleråriga budgetramen har kommissionen föreslagit en starkare, mer sammanhängande finansieringsram för sådant arbete inom ramen för det kommande programmet för rättigheter och värden²⁵ och programmet Kreativa Europa²⁶, även om dessa program inte är specifikt inriktade på rättsstatsprincipen. Kommissionen uppmanar Europaparlamentet och rådet att snabbt anta dessa program så att de kan starta i tid. Dessutom bör EU-finansierad forskning om rättsstatsprincipen fortsätta att uppmuntras, och resultaten av pågående projekt spridas.

²² Se inledningen och nästa avsnitt om förebyggande.

²³ Rådets rekommendation av den 22 maj 2018 om att främja gemensamma värden, inkluderande utbildning och en europeisk dimension i undervisningen (2018/C 195/01) (EUT C 195, 7.6.2018, s. 1).

²⁴ Se avsnitt II.

²⁵ Kommissionen har föreslagit 641 miljoner euro för genomförandet av programmet för rättigheter och värden under perioden 2021–2027.

²⁶ Kommissionen har föreslagit 1,85 miljarder euro för genomförandet av programmet Kreativa Europa under perioden 2021–2027, inklusive upp till 160 miljoner euro för de sektorsövergripande delarna. Dess fyra prioriteringar omfattar främjande av verksamhet som stärker ett fritt, diversifierat och pluralistiskt medieklimat, kvalitetsjournalistik och mediekompetens. Ett av målen är att tillhandahålla stabil finansiering för projekt som rör mediernas frihet och mångfald.

Öppenhet och tillgång till information är avgörande verktyg för det civila samhället och medierna när det gäller nationella kontroller och motvikter. Lagar om öppenhet och tillgång till information måste tillämpas på ett effektivt sätt i alla medlemsstater och på EU-nivå²⁷. För att göra rättsstatsprincipen synligare har kommissionen för avsikt att utveckla en särskild kommunikationsstrategi för detta, som inkluderar att göra relevant information tillgänglig på alla officiella språk och att tydligt förklara rättsstatsprincipens betydelse för unionen som helhet och för enskilda medborgare och företag.

Europeiska nätverk spelar redan en viktig roll när det gäller att främja och utbyta idéer och bästa praxis²⁸. Inom domstolsväsendet bör nätverk som det europeiska nätverket för ordförande vid högsta domstolarna i EU, sammanslutningen av de högsta förvaltningsdomstolarna i EU, det europeiska nätverket för domstolsadministrationer och det europeiska utbildningsnätverket för domare stödjas för att ytterligare främja rättsstatsprincipen. Kommissionens stöd till alla dessa nätverk bör prioritera projekt som främjar rättsstatsprincipen, med särskilt fokus på de medlemsstater som står inför utmaningar i fråga om rättsstatsprincipen²⁹. Ytterligare samarbete mellan de institutioner som ansvarar för konstitutionell tillsyn bör också uppmuntras och stödjas, bland annat när det gäller verksamheten i de europeiska författningsdomstolarnas konferens. Europeiska ombudsmannanätverket skulle också kunna utöka utbytet av erfarenheter och bästa praxis när det gäller att främja god förvaltning och bidra till insamling och spridning av relevanta uppgifter.

Mer allmänt spelar nationella domstolsväsenden också en viktig roll när det gäller att främja rättsstatliga standarder. De nationella domstolarnas, domarnas och åklagarnas deltagande i nationella debatter om rättsliga reformer utgör i sig en viktig del av de nationella kontrollerna och motvikterna.

Nationella parlament spelar också en central roll när det gäller att säkerställa rättsstatsprincipen i medlemsstaterna, både som lagstiftare och genom att hålla den verkställande makten ansvarig. Europaparlamentet, konferensen mellan de parlamentariska organen för EU-frågor vid Europeiska unionens parlament och konferensen för talmän i EU-ländernas parlament skulle kunna prioritera en interparlamentarisk dialog om frågor som rör rättsstatsprincipen, till exempel genom ett årligt evenemang. Detta skulle också kunna inkluderas i de nationella parlamentsdebatterna om EU-frågor. Kommissionen är beredd att bidra till att stimulera en sådan dialog. Bilateral parlamentariska utbyten och stöd, till exempel om bästa praxis för bättre lagstiftning (t.ex. evidensbaserad lagstiftning eller insyn i förfarandena) eller partiöverskridande parlamentsgrupper om rättsstatsprincipen, skulle också medföra fördelar.

I aprilmeddelandet betonades det som skulle kunna uppnås genom ett utökat samarbete med **Europarådet**. Samförståndsavtalet mellan Europarådet och Europeiska unionen från 2007 ger Europarådet en särskild roll som riktmärke för mänskliga rättigheter, rättsstat och demokrati i Europa, och EU har åtagit sig att ta dess arbete i beaktande. Med full respekt för de båda organisationernas respektive institutionella och politiska roll avser kommissionen att bygga vidare på detta samarbete och öka EU:s deltagande i Europarådets organ genom att förstärka och systematisera samarbetet på tjänstenivå. EU deltar redan aktivt i Europarådets arbete på många nivåer, bland annat genom kommissionens roll som observatör i Venedigkommissionen³⁰. Ett viktigt ytterligare steg är att ge EU observatörsstatus i Europarådets grupp av stater mot korruption (Greco). I samförstånd

²⁷ Hit hör bland annat förordning (EG) nr 1049/2001 och sektoriell tillgång till information enligt EU-lagstiftningen. Allmänna nationella skyldigheter härrör också från den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna.

²⁸ Dessa omfattar även rättsliga nätverks rådgivande organ till Europarådet, t.ex. rådgivande rådet med europeiska domare (CCJE) och rådgivande rådet med europeiska åklagare (CCPE).

²⁹ Inom ramen för programmet Rättsliga frågor beviljar kommissionen driftsbidrag till vissa europeiska nätverk på det rättsliga området som har ingått ramavtal om partnerskap med kommissionen. Andra nätverk får finansiering från olika EU-program och EU-projekt.

³⁰ Europeiska kommissionen för demokrati genom lag, eller Venedigkommissionen, är ett rådgivande organ under Europarådet som består av oberoende experter på det konstitutionella området.

med rådet vidtog kommissionen nödvändiga åtgärder för att begära observatörsstatus³¹, som beviljades i juli 2019³². EU ger betydande finansiering till Europarådets verksamhet³³.

EU:s anslutning till den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna³⁴ kommer att sända en stark politisk signal om unionens engagemang för rättsstatsprincipen, och unionens stöd för konventionen och dess framför allt rättsliga genomförande. Kommissionen har intensifierat arbetet med att återuppta anslutningsförhandlingarna³⁵.

Kommissionen kommer också att fördjupa samarbetet med **andra internationella institutioner** som arbetar med frågor som rör rättsstatsprincipen, genom att förstärka och systematisera samarbetet på tjänstenivå. Detta inbegriper Organisationen för säkerhet och samarbete i Europa (OSSE), som arbetar med rättsstatsprincipen som en del av sitt arbete med demokratisering och Organisationen för ekonomiskt samarbete och utveckling (OECD), där ett samarbete skulle kunna inriktas på rättsstatsprincipens socioekonomiska fördelar.

Det arbete som utförs av FN:s särskilda rapportör om domares och advokaters oberoende och av FN:s kontor för frågor om organiserad brottslighet och narkotika, som också tillhandahåller sekretariatet för konventionen mot korruption, samt av Världsbanken har också bidragit till debatten i det internationella samfundet om rättsstatsprincipen och dess konsekvenser.

Internationella organisationer som OECD arbetar med frågan ur den ekonomiska utvecklingens synvinkel och betydelsen av rättsstatsprincipen för det övergripande företags- och investeringsklimatet. Europeiska ekonomiska och sociala kommittén har också understrukt behovet av att i större utsträckning beakta de ekonomiska aspekterna av rättsstatsprincipen. Inom den europeiska planeringsterminen för samordning av den ekonomiska politiken har man beaktat betydelsen av rättsstatsprincipen för näringslivet i arbetet med att uppmuntra tillväxtfrämjande strukturreformer på områden såsom effektiva rättssystem och korruptionsbekämpning – ett samband som också erkänns av Europeiska centralbanken och de europeiska arbetsmarknadsparterna, och som betonar vikten av rättsstatsprincipen som en garanti för europeiska medborgare, arbetsgivare och arbetstagare.

Kommissionen har för avsikt att bygga vidare på alla dessa aktörers vilja att främja rättsstatsprincipen.³⁶

Kommissionen kommer att

- fullt ut utnyttja finansieringsmöjligheterna för det civila samhället och den akademiska världen i arbetet med att stärka en rättsstatkultur, särskilt bland allmänheten, och följa upp idén om ett årligt rättsstatsevenemang som är öppet för nationella intressenter och det civila samhällets organisationer,
- stärka samarbetet med Europarådet, inbegripet Venedigkommissionen och Greco, och undersöka ytterligare stöd till detta med beaktande av EU:s prioriteringar när det gäller

³¹ Rådets beslut (EU) 2019/1086 av den 18 juni 2019, (EUT L 171, 26.6.2019, s. 115).

³² <https://www.coe.int/en/web/portal/-/eu-becomes-observer-to-anti-corruption-body-greco>

³³ Finansieringen från olika EU-program uppgick till 27,5 miljoner euro i åtaganden under 2018.

³⁴ Som föreskrivs i artikel 6.2 i EU-fördraget.

³⁵ I sitt yttrande A-2/13 av den 18 december 2014 beslutade domstolen att ett första utkast till avtal på några punkter, varav vissa är rättsligt och politiskt komplicerade, inte var förenligt med fördragen. Dessa invändningar kommer att kräva att unionen förhandlar om ändringar av utkastet till anslutningsavtal för att kunna ingå avtalet och ansluta sig till den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna. Efter en period av eftertanke samrådde kommissionen med rådets arbetsgrupp om möjliga lösningar på de frågor som togs upp i domstolens yttrande. Dessa samråd har framskridit väl och kommissionen hoppas att villkoren för ett återupptagande av förhandlingarna snart kommer att vara uppfyllda.

³⁶ Se t.ex. de europeiska arbetsmarknadsparternas uttalande om rättsstatsprincipen av den 8 maj 2019.

rättsstatsprincipen,

- förstärka samarbetet med andra internationella organisationer som OSSE och OECD,
- bygga vidare på samarbetet med europeiska rättsliga nätverk och andra nätverk för att främja rättsstatliga standarder, inklusive eventuellt stöd som kan begäras i samband med samarbete mellan författningsdomstolar,
- utarbeta en särskild offentlig kommunikationsstrategi om rättsstatsprincipen, bland annat genom att uppgradera den särskilda webbplatsen för rättsstatsprincipen så att den blir en referenspunkt för all relevant information.

Kommissionen uppmanar

- Europaparlamentet och de nationella parlamenten att utveckla ett särskilt interparlamentariskt samarbete kring frågor som rör rättsstatsprincipen, som kommissionen skulle kunna bidra till,
- rådet och medlemsstaterna att överväga olika sätt att främja rättsstatliga standarder, bland annat i samband med pågående eller kommande diskussioner om rättsstatsprincipen,
- medlemsstaterna att stärka främjandet av rättsstatsprincipen på nationell, regional och lokal nivå, bland annat genom utbildning och det civila samhället.
- det civila samhällets organisationer och arbetsmarknadens parter att fortsätta sin övervakning och sitt bidrag till diskussionen om de konkreta konsekvenserna av brister i rättsstatsprincipen inom sina respektive ansvarsområden.

Förebyggande: att samarbeta och stödja för att stärka rättsstatsprincipen på nationell nivå

Det primära ansvaret för att säkerställa respekten för rättsstatsprincipen på nationell nivå ligger hos medlemsstaterna. Det nationella domstolsväsendet utgör, tillsammans med andra nationella kontroller och motvikt som författningsdomstolar och ombudsmän, den första försvarslinjen vid angrepp på rättsstatsprincipen från någon maktinstans. EU har dock en legitim roll att spela när det gäller att stödja de nationella myndigheterna och säkerställa att en negativ utveckling motarbetas på ett tidigt stadium. EU-institutionernas roll bör vara att underlätta samarbete och dialog för att förhindra att problemen når den punkt där de kräver en formell reaktion enligt ramen för rättsstatsprincipen i form av överträdelseförfaranden eller åtgärder enligt artikel 7 i EU-fördraget.

EU-institutionernas roll bör vara att underlätta samarbete och dialog för att förhindra att problemen når den punkt där de kräver en formell reaktion enligt ramen för rättsstatsprincipen i form av överträdelseförfaranden eller åtgärder enligt artikel 7 i EU-fördraget. En sådan övervakning bör omfatta rättsstatsrelaterade förändringar och reformer i medlemsstaterna och bidra till att kontrollera att reformer som har antagits som ett resultat av EU:s insatser, såsom överträdelseförfaranden eller samarbets- och kontrollmekanismen, är hållbara och oåterkalleliga.

För att stärka EU:s kapacitet **avser kommissionen därför att fördjupa sin övervakning av hur rättsstatsprincipen utvecklas i medlemsstaterna**. I samarbete med medlemsstaterna och vid behov övriga EU-institutioner kommer det att ske i form av en **granskningscykel för rättsstatsprincipen**, som kommer att ha följande kännetecken:

(i) Tillämpningsområde

Granskningscykeln skulle omfatta alla olika delar av rättsstatsprincipen, till exempel systemproblem i samband med stiftandet av lagar, avsaknad av ett effektivt domstolsskydd genom oberoende och opartiska domstolar eller bristande respekt för maktindelningen³⁷. Granskningen skulle också omfatta medlemsstaternas kapacitet att bekämpa korruption och, när det finns en koppling till tillämpningen av unionsrätten, titta på frågor när det gäller mångfald i medierna och val. Det finns också en

³⁷ Till exempel skulle åtgärder och offentliga uttalanden som riktas mot enskilda domare eller domstolsväsendet som helhet omfattas av denna kategori.

koppling till övervakningen av det effektiva genomdrivandet av unionsrätten, särskilt kapaciteten hos alla aktörer som spelar en roll i genomdrivandet av unionsrätten att utföra sina uppgifter: domstolar, åklagarmyndigheter, brottsbekämpande myndigheter, oberoende myndigheter, förvaltningar med tillsynsfunktion, ombudsmän och institutioner för mänskliga rättigheter samt människorättsförsvarare³⁸.

Samtidigt som övervakningen skulle omfatta alla medlemsstater, skulle den behöva vara intensivare i de medlemsstater där risker för försämring eller särskilda svagheter har konstaterats³⁹.

(ii) Informationskällor

Granskningscykeln skulle bygga på en konsekvent användning av befintliga informationskällor. Detta skulle medföra ett ökat fokus på en rad områden med relevans för rättsstatsprincipen. Alla aktörer – både institutionella och från det civila samhället – måste utbyta information och framföra sina synpunkter. Det finns många informationskällor, bland annat organisationer som Europarådet, OSSE och OECD samt EU-organ som Europeiska unionens byrå för grundläggande rättigheter⁴⁰. Denna byrå, vars verksamhetsområde omfattar rättigheter som är relevanta för rättsstatsprincipen, som rätten till effektiva rättsmedel, har utvecklat EU:s informationssystem för grundläggande rättigheter (Efris) för att underlätta tillgången till relevant befintlig information och rapporter om situationen i medlemsstaterna. Denna mångfald av informationskällor skulle kunna användas bättre, läggas samman och kompletteras mer effektivt än vad som är fallet i dag. De specifika former som en sådan förstärkt övervakning kan ta skulle behöva utvecklas, också i samarbete med nationella myndigheter och övriga EU-institutioner, och bör omfatta ett förfarande för kontinuerlig insamling av information och dialog med nationella myndigheter och intressenter.

(iii) Medlemsstaternas och berörda parter deltagande

Förutom att förlita sig på relevanta källor kommer kommissionen att **uppmana alla medlemsstater att fördjupa ett ömsesidigt informationsutbyte och en dialog om frågor som rör rättsstatsprincipen**, såsom reformer av rättsväsendet, kampen mot korruption och lagstiftningsprocessen, eller åtgärder till stöd för det civila samhället och oberoende medier som aktörer på rättsstatsområdet. I den mån som de är kopplade till viktiga möjliggörande faktorer för tillväxt diskuteras ett antal av dessa frågor redan som en del av den europeiska planeringsterminen. Denna dialog kommer att kompletteras med en mer målinriktad rättsstatsstrategi som omfattar ytterligare rättsstatsaspekter. Samarbetets regelbundenhet och intensitet skulle behöva öka i de medlemsstater där det finns rättsstatsrelaterade utmaningar, återigen i syfte att finna samarbetslösningar på problemen innan de eskalerar.

På denna grundval bör ett **nätverk av nationella kontaktpunkter i medlemsstaterna** inrättas för dialog om frågor som rör rättsstatsprincipen. Detta nätverk skulle bygga på och kunna integrera redan befintliga kontakter inom relevanta områden, t.ex. nätverk av nationella kontaktpunkter för rättsliga frågor och korruptionsbekämpning⁴¹. Det skulle fungera som ett forum för diskussion om

³⁸ Den effektiva genomdrivandekapaciteten hos medlemsstaternas förvaltningar och myndigheter är beroende av nyckelkomponenter, särskilt i) verkställande och korrigerande befogenheter, ii) krav på kapacitet/resurser, iii) krav på oberoende, vid behov, iv) förfaranden och v) samarbete mellan myndigheter i olika medlemsstater.

³⁹ Venedigkommissionens checklista för rättsstatsprincipen är särskilt relevant för att fastställa särskilda risker och svagheter.

⁴⁰ I detta avseende har den fullständiga legitimiteten och relevansen hos uppgifter som tillhandahålls av internationella offentligt rättsliga organisationer såsom Europarådet och dess organ bland annat erkänts av domstolen.

⁴¹ Det skulle vara upp till medlemsstaterna att utse kontaktpunkter, som till exempel skulle kunna placeras i den offentliga förvaltningen eller rättsväsendet. Det finns redan liknande strukturer för att stödja kommissionens insamling av information för resultatavslutningen för rättskipningen i EU och för dialogen med medlemsstaterna om korruptionsbekämpningspolitiken.

övergripande frågor, bland annat om hur EU:s verktygslåda för rättsstatsprincipen kan utvecklas, och för att utbyta information och bästa praxis. Kontaktpersonerna kommer att stå i centrum för den bilaterala dialogen med varje medlemsstat och skulle bidra med att förbereda och samla in relevant information för rapporten om rättsstatsprincipen (se nedan). Nätverket av nationella kontaktpunkter skulle kunna utgöra ett forum för tidig varning om rättsstatsrelaterade reformer och för diskussion mellan medlemsstaterna.

Relevanta organ i Europarådet, samt OSSE och OECD, och rättsliga nätverk skulle också kunna bjudas in för att dela med sig av sin sakkunskap och framföra sina synpunkter, däribland det europeiska nätverket för ordförande vid högsta domstolarna i EU, sammanslutningen av de högsta förvaltningsdomstolarna i EU och det europeiska nätverket för domstolsadministrationer.

Denna dialog är särskilt relevant när det gäller att upptäcka potentiella rättsstatsproblem i ett tidigt skede, eftersom en etablerad och regelbunden form bidrar till att öka förståelsen och minimera risken för konfrontation. Dialogen kan också ge medlemsstaterna möjlighet att diskutera rättsstatskänsliga reformer under förberedelsefasen, även mot bakgrund av EU-domstolens rättspraxis. De standarder som tas fram av domstolen kan fungera som en kompass för när reformer måste hanteras med försiktighet (t.ex. reformer som kan ha en negativ och kanske oavsedd effekt på domarnas eller tillsynsmyndigheternas oberoende). Dialogen kommer att bidra till att fastställa ett eventuellt behov av extern hjälp eller expertis när det gäller en specifik nationell utveckling.

(iv) Årlig rapport om rättsstatsprincipen

För att säkerställa nödvändig insyn och medvetenhet, och för att behålla rättsstatsprincipen på EU:s politiska dagordning, avser kommissionen att offentliggöra en årlig rapport om rättsstatsprincipen med en sammanfattning av situationen i medlemsstaterna. Baserat på de olika källor som beskrivs ovan skulle rapporten tillhandahålla en **syntes av viktiga utvecklingstendenser** i medlemsstaterna och på EU-nivå, inklusive EU-domstolens rättspraxis, och annan relevant information, t.ex. relevanta delar av resultattavlan för rättskipningen i EU och landsrapporterna från den europeiska planeringsterminen. Det skulle vara ett tillfälle att rapportera om läget i fråga om formella förfaranden för rättsstatsprincipen samt om EU-institutionernas arbete med att främja rättsstatliga standarder och utvecklingen av en rättsstatskultur. Den skulle kunna lyfta fram bästa praxis och identifiera återkommande problem. Granskningen skulle öronmärkas för frågor som är av direkt betydelse för rättsstatsprincipen i EU.

Resultattavlan för rättskipningen i EU som innehåller jämförande uppgifter om de nationella rättssystemens oberoende, kvalitet och effektivitet skulle i sig kunna vidareutvecklas och förbättras, bland annat för att bättre kunna omfatta relevanta rättsstatliga områden, t.ex. i fråga om straffrätt och förvaltningsrätt.

Rapporten om rättsstatsprincipen skulle dessutom kunna tjäna som underlag för dialogen med – och inom – Europaparlamentet och rådet.

(v) Interinstitutionella dialoger om rättsstatsprincipen

Granskningscykeln skulle bidra till att upprätthålla en dynamisk debatt och till att fortsätta att förbättra verktygen för att stärka rättsstatsprincipen. Den skulle utgöra ett viktigt bidrag till **Europaparlamentets** och **rådets** arbete, helst inom ramen för en regelbunden och sammanhängande tidsram för interinstitutionellt samarbete.

Europaparlamentet och rådet skulle kunna utnyttja kommissionens årliga rapport i sina egna diskussioner och debatter. När det gäller rådet skulle granskningen exempelvis kunna ligga till grund för rådets diskussioner om rättsstatsprincipen eller följas upp i rådets slutsatser. I detta sammanhang välkomnar kommissionen de kommande diskussionerna om rådets strategi för rättsstatsprincipen som förväntas äga rum under det finska ordförandeskapet under andra halvåret 2019, som

tillsammans med de pågående diskussionerna om en mekanism för inbördes utvärdering skulle kunna bidra med relevanta synergieffekter. Den årliga rapporten om rättsstatsprincipen skulle också kunna ligga till grund för debatter i Europaparlamentet och rådet. Institutionernas arbete kommer att vara effektivast om det handlar om en gemensam process, som också skulle kunna följas upp med olika arbetsuppgifter för de olika institutionerna. Även andra EU-institutioner, t.ex. Europeiska ekonomiska och sociala kommittén och Regionkommittén, skulle kunna bidra.

Kommissionen ser fram emot ett fördjupat samarbete med Europaparlamentet, rådet och medlemsstaterna under de kommande månaderna och utesluter inte någon möjlighet som ges i fördragen att öka den ömsesidiga kunskapen om de nationella systemen. Kommissionen måste dock, i egenskap av fördragets väktare, behålla sin självständighet när det gäller både innehållet i och tidpunkten för sina bedömningar. En återkommande idé i samband med rättsstatsdebatten har varit att inrätta en panel med oberoende experter utanför kommissionen eller EU-institutionerna, med målet att tillhandahålla sakkunniga och objektiva bedömningar av rättsstatsutmaningar, medan andra förslag rör inrättandet av en särskild ny byrå. Sådana metoder ger dock upphov till ett antal problem när det gäller legitimitet, balans mellan bidragen och ansvarsskyldighet för resultaten. Även om kommissionen redan använder sig av alla legitima källor till information och sakkunskap och dubbelkontrollerar de olika informationskällorna – och kommer att fortsätta att göra detta – kan extern expertis inte ersätta kommissionens egen bedömning, särskilt när kommissionens slutsatser skulle kunna ligga till grund för rättsakter som medför rättsliga och ekonomiska konsekvenser och som skulle kunna överklagas till domstolen. Inte heller Europaparlamentet eller rådet kan delegera beslutsfattandet till externa organ. Institutionernas befogenheter och ansvarighet, i enlighet med den institutionella balans som fastställs i fördragen, måste bibehållas.

Slutligen uppmanar kommissionen de **europiska politiska partierna** att säkerställa att deras nationella medlemmar tar vederbörlig hänsyn till respekten för rättsstatsprincipen och att följa upp betoningen på rättsstatsprincipen i sina alleuropeiska program. Enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EU, Euratom) nr 1141/2014 om stadgar för och finansiering av europeiska politiska partier och europeiska politiska stiftelser⁴² ska dessa, i synnerhet i sitt program och sin verksamhet, beakta unionens grundläggande värden enligt artikel 2 i EU-fördraget⁴³. I fall där kommissionen har anledning att misstänka att respekten för dessa värden kan ifrågasättas, kan den begära att myndigheten för europeiska politiska partier och europeiska politiska stiftelser kontrollerar att villkoren i förordningen är uppfyllda⁴⁴. Ett beslut att avregistrera ett politiskt parti eller en politisk stiftelse kan fattas om myndigheten fastställer att det har förekommit ett uppenbart och allvarligt åsidosättande av dessa villkor.

Kommissionen kommer att

- inrätta en granskningscykel för rättsstatsprincipen för att övervaka rättsstatssituationen i medlemsstaterna, och för att stödja denna process, utarbeta en årlig rapport om rättsstatsprincipen, vidareutveckla resultattavlan för rättskipningen i EU och stärka dialogen med övriga EU-institutioner, medlemsstater och berörda parter,
- inrätta en särskild dialog med alla medlemsstater om frågor som rör rättsstatsprincipen, bland annat genom ett nätverk av kontaktpersoner.

Kommissionen uppmanar

- medlemsstaterna att utse nationella kontaktpunkter för dialog och utbyte av information om frågor som rör rättsstatsprincipen,

⁴² Europaparlamentets och rådets förordning (EU, Euratom) nr 1141/2014 av den 22 oktober 2014 om stadgar för och finansiering av europeiska politiska partier och europeiska politiska stiftelser (EUT L 317, 4.11.2014, s. 1).

⁴³ Artikel 3 c om villkor för registrering av politiska partier.

⁴⁴ Se artikel 10.3 om inrättande av en mekanism för kontroll av uppfyllande av villkoren och kraven för registrering.

- Europaparlamentet och rådet att organisera en särskild uppföljning av kommissionens årliga rapport om rättsstatsprincipen och arbeta tillsammans med kommissionen för att på ett enhetligt sätt integrera institutionernas arbete i syfte att på ett tidigt stadium upptäcka och motarbeta problem som rör rättsstatsprincipen,
- de europeiska politiska partierna att säkerställa att deras nationella medlemmar verkligen respekterar rättsstatsprincipen.

Reaktion: insatser på EU-nivå i de fall där nationella mekanismer fallerar

Utvecklingen av den främjande och förebyggande strategin bör göra EU robustare och hjälpa mot allvarliga och ihållande utmaningar när det gäller rättsstatsprincipen i framtiden. Målet är att avsevärt minska behovet av en reaktion på EU-nivå. När nationella skyddsåtgärder inte verkar kunna hantera hot mot rättsstaten i en medlemsstat är det inte desto mindre ett gemensamt ansvar för EU-institutionerna och medlemsstaterna att vidta åtgärder för att komma till rätta med situationen. Att så är fallet har bekräftats av EU-domstolen.

I nyligen avkunnade domar i samband med överträdelseförfaranden och förhandsavgöranden har **domstolen** ytterligare klargjort de krav som följer av unionsrätten när det gäller rättsstatsprincipen och särskilt rättsväsendets oberoende⁴⁵. Domstolen har på nytt bekräftat betydelsen av domstolsväsendets oberoende och respekten för rättsstatsprincipen för att EU ska fungera effektivt: den beordrade ett tillfälligt upphävande av nationell lagstiftning som, enligt kommissionens bedömning, påverkar domstolsväsendets oberoende och slog fast att medlemsstaternas organisation av rättsväsendet omfattas av skyldigheter enligt unionsrätten. Dessa beslut har lagt till en viktig dimension när det gäller rättsstatsprocesser på EU-nivå och spelar en viktig roll när det gäller att lösa dessa frågor. Domstolens rättspraxis håller också på att utvecklas angående hur systemproblem med anknytning till rättsstatsprincipen kan få en särskild inverkan på unionens finanser⁴⁶.

Kommissionen kommer att bygga vidare på denna rättspraxis: den är fast besluten att väcka talan inför domstolen om problem som påverkar tillämpningen av unionsrätten, när dessa problem inte kan lösas genom nationella kontroller och motvikter. Med utgångspunkt i sin befintliga strategi för genomdrivande⁴⁷, och utvecklingen av EU-domstolens rättspraxis, kommer kommissionen att sträva efter ett strategiskt förhållningssätt till överträdelseförfaranden kopplade till rättsstatsprincipen, och begära påskyndade förfaranden och interimistiska åtgärder när detta är nödvändigt. Kommissionen kommer också att aktivt främja de standarder som utvecklats i domstolens rättspraxis, bland annat genom att sammanställa domstolens relevanta slutsatser.

Som betonas i aprilmeddelandet och i de efterföljande bidragen är det viktigt att agera i tid vid en potentiell rättsstatskris. Många rättsstatsproblem är tidskänsliga och ju längre tid de tar att lösa, desto större är risken för fastlåsta positioner och desto svårare för både medlemsstaten och EU att motverka negativa konsekvenser. Det är därför viktigt att EU-institutionerna agerar snabbt och har en mer enhetlig och samordnad strategi och att i synnerhet de formella processerna inom ramen för rättsstatsprincipen⁴⁸ och enligt artikel 7 i EU-fördraget förses med tydligare förfaranden och tidsfrister.

⁴⁵ Se avsnitt III. Det bör noteras att generaladvokaten i sitt yttrande i mål C-619/18, kommissionen mot Polen, angav att rättsliga förfaranden kan löpa parallellt med förfaranden enligt 2014 års ram för rättsstatsprincipen eller artikel 7 i EU-fördraget även om de behandlar samma frågor.

⁴⁶ Detta inbegriper förhandsavgöranden, däribland angående artikel 325 i EUF-fördraget, om behovet av en effektiv utredning av skattebedrägeri eller bedrägeri med unionsmedel (se t.ex. målen C-617/10, Åkerberg Fransson, C-105/14, Taricco, C-42/17 M.A.S., och C-612/15, Kolev).

⁴⁷ Detta är i linje med det mer strategiska förhållningssätt till kommissionens genomdrivandeåtgärder som anges i kommissionens meddelande från 2016 *EU-rätten: Bättre resultat genom bättre tillämpning* (EUT C 18, 19.1.2017, s. 10).

⁴⁸ Som domstolen i sin rättspraxis nyligen har erkänt som ett instrument som utgör en fullvärdig del av EU:s rättsordning och har rättslig verkan (domstolens beslut av den 17 december 2018 i mål C-619/18 R).

När det gäller **artikel 7 i EU-fördraget** bör institutionerna samarbeta för att intensifiera det kollektiva beslutsfattandet mellan dem. Kommissionen välkomnar rådets avsikt att enas om nya förfaranden för artikel 7-utfrågningar. Detta är ett viktigt steg i riktning mot effektivare förfaranden. Det skulle vara särskilt fördelaktigt för rådet att reflektera över om diskussionerna i rådet (allmänna frågor) skulle kunna förbättras genom att de förbereds på teknisk nivå i en rådsarbetsgrupp. Det skulle också kunna bidra till att förbättra den institutionella beslutsprocessen genom tydliga förfaranderegler. För att säkerställa den institutionella jämvikten bör Europaparlamentet ges möjlighet att lägga fram sin ståndpunkt i förfaranden som det har inlett. Externt deltagande på ad hoc-basis från Europarådets organ eller annan extern sakkunskap skulle också kunna övervägas.

Kommissionen kommer också att reflektera över hur andra institutioner kan involveras ytterligare i ett tidigt skede av processen inom **2014 års ram för rättsstatsprincipen**, samtidigt som behovet av en konfidentiell dialog med den berörda medlemsstaten i början av förfarandet respekteras⁴⁹. Det huvudsakliga målet bör alltid vara att hitta lösningar så tidigt som möjligt. Men om detta inte lyckas kan man lättare hitta en lösning om Europaparlamentet och rådet är fullt informerade och kan uttrycka välgrundade åsikter innan man når ett kritiskt stadium. Detta kommer att vara förenligt med en mer gemensam rättsstatlig strategi för institutionerna.

En viktig fråga är den fortsatt objektiva bedömningen av situationen, baserad på solida sakkunskaper och relevant information. Processen måste även fortsättningsvis bygga på offentliga och erkända rättsstatliga standarder. Bedömningen och dialogen bör bygga på alla tillgängliga källor till **relevant sakkunskap**, samtidigt som kommissionen fortsätter att avge självständiga och oberoende bedömningar, i enlighet med sin roll som fördragets väktare⁵⁰. Sakkunskapen hos Europarådets organ eller andra oberoende organ kan återopas av en medlemsstat som står inför ett rättsstatsförfarande, inte bara som ett sätt att lösa frågan, utan också för att visa god vilja och underlätta en konstruktiv dialog⁵¹. Sådana organs yttranden kan också begäras om det inte finns några klart definierade parametrar i en särskild fråga.

Centralt för en effektiv EU-strategi när det gäller rättsstatsprincipen och för ett lojalt samarbete är att säkerställa en snabb **nedtrappning eller en möjlighet till avslutande av det formella förfarandet för rättsstatsprincipen**, så snart den berörda medlemsstaten har vidtagit de åtgärder som krävs för att återupprätta respekten för rättsstatsprincipen. EU och övriga medlemsstater måste få tillräckliga försäkringar om att rättsstatsprincipen återupprättats på ett hållbart sätt. I detta syfte skulle tillkännagivandet av avsikten att avsluta ett förfarande kunna kopplas till stöd från kommissionen till den berörda medlemsstaten för att säkerställa att åtagandena genomförs och upprätthålls på ett effektivt sätt, bland annat genom en särskild uppföljning. Samma uppföljning skulle också kunna användas efter det att specifika förfaranden som samarbets- och kontrollmekanismen har avslutats⁵².

Vid sidan av de formella förfarandena för rättsstatsprincipen kan det också finnas behov av åtgärder inom särskilda områden av EU:s verksamhet som kan komma att påverkas av rättsstatliga brister i medlemsstaterna. Nyligen meddelade domar från domstolen belyser exempelvis de konsekvenser som generella brister när det gäller rättsväsendets oberoende har för det ömsesidiga förtroende som ligger till grund för instrumenten inom området med frihet, säkerhet och rättvisa⁵³.

⁴⁹ De första etapperna av dialogen inom ramen för rättsstatsprincipen är inte offentliga.

⁵⁰ I synnerhet Europarådets organ utfärdar en rad tekniska utvärderingar som bygger på rättspraxis från Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna och de standarder som den har utvecklat. Det finns dock ingen begränsning av den sakkunskap som kommissionen kan använda sig av vid sin bedömning.

⁵¹ Frågan om kommissionen också direkt bör uppmana Europarådet och dess organ att bedöma särskilda frågor i medlemsstaterna skulle också behöva övervägas ytterligare.

⁵² Samarbets- och kontrollmekanismen inrättades som en övergångsåtgärd för övervakningen av reformen av rättsväsendet och kampen mot korruption i Bulgarien och Rumänien vid tidpunkten för deras anslutning till unionen 2007. När denna särskilda mekanism upphör bör övervakningen fortsätta genom övergripande instrument.

⁵³ Mål C-216/18 PPU, LM.

Denna skyddsmetod för EU:s sätt att fungera ligger också till grund för den förordning som kommissionen föreslog 2018 för att säkerställa skyddet av EU:s budget vid generella brister när det gäller rättsstatens principer i medlemsstaterna⁵⁴. Ett sådant tillvägagångssätt skulle kunna behövas när det gäller annan EU-politik än skydd av EU:s ekonomiska intressen, för att undvika eller åtgärda särskilda risker vid genomförandet av unionsrätten eller EU-politik. Kommissionen kommer att undersöka behovet av ytterligare åtgärder för att ta itu med de eventuella konsekvenserna av ihållande rättsstatliga problem på annan EU-politik.

Skyddet av EU:s ekonomiska intressen skulle redan kunna förbättras genom operativa förbättringar. Med utgångspunkt i de åtgärder som planeras i kommissionens nya strategi mot bedrägerier⁵⁵ kommer kommissionen att överväga alternativ för att inrätta en analysfunktion som samlar uppgifter från olika källor om medlemsstaternas system för skydd av EU:s ekonomiska intressen. Detta skulle kunna göra det möjligt att fastställa problem med att hantera risker som är kopplade till EU:s ekonomiska intressen och eventuellt användas för att utfärda varningar när problematiska mönster börjar uppstå, såsom långsam och begränsad uppföljning av rapporter från Europeiska byrån för bedrägeribekämpning (Olaf) och, i framtiden, samarbete med Europeiska åklagarmyndigheten eller otillräckliga kontrollstrukturer på nationell nivå. Tanken skulle vara att ingripa på ett mycket tidigt stadium och fastställa om problemet är begränsat eller avspeglar ett mönster. Detta system skulle kunna stödja mekanismen i kommissionens förslag om generella brister när det gäller rättsstatens principer, eller andra förfaranden som är kopplade till skyddet av EU:s ekonomiska intressen.

Kommissionen kommer att

- fullt ut utnyttja sina befogenheter som fördragets väktare för att säkerställa att unionsrättsens krav när det gäller rättsstatsprincipen respekteras,
- sträva efter ett strategiskt förhållningssätt till överträdelseförfaranden, med utgångspunkt i utvecklingen av EU-domstolens rättspraxis och främja de standarder som utvecklats i domstolens rättspraxis, bland annat genom att sammanställa de relevanta slutsatser som dragits av domstolen,
- överväga hur andra EU-institutioner kan involveras mer regelbundet vid genomförandet av 2014 års ram för rättsstatsprincipen,
- stödja medlemsstaterna med nedtrappning eller möjlighet till avslutande av det formella förfarandet för rättsstatsprincipen, däribland med uppföljning,
- till slutet av 2020 undersöka om effekterna av ihållande rättsstatliga problem vid genomförandet av EU:s politik kräver nya mekanismer utöver den föreslagna förordningen om skydd av unionens budget,
- undersöka möjligheten, med utgångspunkt i kommissionens strategi mot bedrägerier, att inrätta en analysfunktion för att hjälpa till att fastställa problem med att hantera risker som rör skyddet av EU:s ekonomiska intressen, samt undersöka möjligheten att vid behov utfärda varningar när problematiska mönster börjar uppstå.

Kommissionen uppmanar

- Europaparlamentet och rådet att överväga att intensifiera en gemensam strategi för institutionerna när det gäller förfaranden enligt artikel 7 i EU-fördraget,
- rådet att gå vidare med sin välkomna avsikt att förse artikel 7-förfarandet med tydligare och mer stabila procedurregler,
- Europaparlamentet och rådet att skyndsamt anta förslaget till förordning om skydd av unionens budget vid generella brister när det gäller rättsstatens principer i medlemsstaterna.

⁵⁴ Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om skydd av unionens budget vid generella brister när det gäller rättsstatens principer i medlemsstaterna (COM(2018) 324 final.)

⁵⁵ COM(2019) 196 final.

V. SLUTSATSER OCH KOMMANDE ÅTGÄRDER

Att upprätthålla rättsstatsprincipen är ett gemensamt ansvar för alla EU-institutioner och för alla medlemsstater. Alla parter måste ta på sig detta ansvar och göra sin del av arbetet. Förutom de åtgärder som ska vidtas inom ramen för detta meddelande åtar kommissionen sig att fortsätta debatten och vidta ytterligare åtgärder inom sitt eget ansvarsområde. Det gemensamma målet måste vara att utveckla en samordnad och enhetlig strategi för unionen som omfattar alla berörda aktörer. Viktiga inslag i en sådan strategi är att främja en gemensam rättsstatskultur i hela EU, en effektiv förmåga att på ett tidigt stadium ta itu med problem genom förebyggande åtgärder samt ett åtagande om effektiva gemensamma åtgärder när det behövs för att begränsa problemen när förebyggande åtgärder är otillräckliga.

I detta meddelande anges ett antal åtaganden och riktlinjer för reflektion som en del av kommissionens förslag till åtgärdsplan. Det kommer att behövas en fortsatt uppföljning i samarbete med de andra EU-institutionerna, medlemsstaterna och berörda parter under de kommande månaderna. Debatten har avslöjat ett brett spektrum av positiva idéer som förtjänar ytterligare bedömning och som kan bidra till konkreta åtgärder i framtiden, utöver de som vidtas inom ramen för detta meddelande. Kommissionen uppmanar alla berörda parter att delta i denna debatt och ser fram emot en dialog med det nyvalda parlamentet och med rådet om en samordnad strategi.

Under tiden kommer kommissionen att fullt ut fortsätta att utöva sin roll som fördragets väktare genom att vidta lämpliga och proportionerliga åtgärder för att upprätthålla unionsrätten, och satsa på att stärka EU:s kapacitet i detta avseende. Resultatet bör vara att stärka rättsstatsprincipen i EU och till fullo återspegla den avgörande betydelsen av rättsstatsprincipen för alla EU-medborgare och för EU som helhet.