

Bryssel den 30.9.2020
COM(2020) 580 draft

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

**2020 års rapport om rättsstatsprincipen
Rättsstatssituationen i EU**

{SWD(2020) 300-326}

*Rättsstatsprincipen bidrar till att skydda människor från de mäktigas styre.
Den är en garanti för våra allra mest grundläggande rättigheter och friheter.
Den gör det möjligt för oss att uttrycka vår åsikt och att få information från en fri press.*

Ordförande Ursula von der Leyens tal om tillståndet i unionen 2020

1. Inledning

Europeiska unionen bygger på en uppsättning gemensamma värden, däribland grundläggande rättigheter, demokrati och rättsstatsprincipen¹. Dessa utgör grundstenarna för våra samhällen och vår gemensamma identitet. En demokrati kan inte blomstra utan oberoende domstolar som garanterar skyddet av grundläggande rättigheter och medborgerliga friheter, och inte heller utan ett aktivt civilsamhälle och frihet och mångfald för medierna. Globalt anses EU ha mycket höga standarder på dessa områden², men de tillämpas dock inte alltid på samma sätt. Det finns förbättringar som kan göras och det finns alltid en risk för tillbakagång. Alla EU-institutioner och alla medlemsstater har samma ansvar för att stå upp för våra grundläggande värden och alla bör göra sin del av det arbetet.

*Vad är rättsstatsprincipen?*³

I artikel 2 i fördraget om Europeiska unionen fastställs rättsstaten som ett av de gemensamma värdena för alla medlemsstater. I en rättsstat utövas all offentlig makt alltid inom de ramar som anges i lagstiftningen, i enlighet med värden som demokrati och grundläggande rättigheter, och under överinseende av oberoende och opartiska domstolar. Rättsstaten omfattar principer som laglighet – vilket förutsätter att lagarna stiftas i en öppen, redovisningsskyldig, demokratisk och pluralistisk process, rättssäkerhet, förbud mot godtyckligt utövande av den verkställande makten, effektivt rättsligt skydd av oberoende och opartiska domstolar, effektiv rättslig prövning inbegripet kontroll av respekten för grundläggande rättigheter, maktindelning samt likhet inför lagen. Dessa principer har erkänts av Europeiska unionens domstol och Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna. Europarådet har också utarbetat standarder och utfärdat yttranden och rekommendationer, som ger väletablerad vägledning för att främja och upprätthålla rättsstatsprincipen.

Rättsstaten är en väletablerad princip. Även om medlemsstaterna har olika nationella identiteter, rättssystem och traditioner är kärnan i rättsstatsprincipen den samma i hela EU. Respekten för rättsstaten är också avgörande för att medborgarna ska ha förtroende för de offentliga institutionerna, och dess centrala principer har stöd hos medborgarna i alla medlemsstater⁴. Rättsstatsprincipen har en direkt inverkan på varje medborgares liv. Den

¹ Artikel 2 i fördraget om Europeiska unionen: ”Unionen bygger på värdena respekt för människans värdighet, frihet, demokrati, jämlikhet, rättsstaten och respekt för de mänskliga rättigheterna, inklusive rättigheter för personer som tillhör minoriteter. Dessa värden ska vara gemensamma för medlemsstaterna i ett samhälle som kännetecknas av mångfald, icke-diskriminering, tolerans, rättvisa, solidaritet och principen om jämställdhet mellan kvinnor och män.”

² World Justice Project – Rättsstatsindex, Världsekonomet forum – The Global Competitiveness Report, Transparency International – Korruptionsindex, Reportrar utan gränser – World Press Freedom Index.

³ Se COM(2019) 163 Att ytterligare stärka rättsstatsprincipen inom unionen – Läget idag och vägar framåt, och COM(2019) 343 Att stärka rättsstatsprincipen inom unionen – En åtgärdsplan. Den senaste rättspraxisen från Europeiska unionens domstol är också av särskild vikt.

⁴ Särskild Eurobarometerundersökning 489 – Rättsstatsprincipen.

utgör en förutsättning för att garantera allas likhet inför lagen och för att försvara EU-medborgarnas rättigheter. Den är avgörande för genomförandet av EU:s lagstiftning och politik, och central i en union som kännetecknas av jämlikhet, möjligheter och social rättvisa. De särskilda omständigheterna under 2020 har inneburit ytterligare utmaningar vad gäller medborgarnas rättigheter, och för att bekämpa covid-19-pandemin blev det nödvändigt att införa en del begränsningar av våra friheter, till exempel av rörelsefriheten, mötesfriheten och näringsfriheten. För att sådana restriktioner av våra rättigheter ska begränsas till vad som är nödvändigt och proportionerligt, begränsas i tid och stå under tillsyn av nationella parlament och domstolar är det avgörande att det finns ändamålsenliga nationella kontroller och motvikter som upprätthåller respekten för rättsstatsprincipen.

Stärka rättsstatsprincipen – en prioritering för att unionen ska fungera effektivt

EU bygger på rättsstatsprincipen. Hot mot rättsstatsprincipen är en utmaning för den rättsliga, politiska och ekonomiska grunden. Brister i en medlemsstat påverkar andra medlemsstater och EU som helhet. Ansvar för att säkerställa respekten för rättsstatsprincipen ligger först och främst hos varje medlemsstat, men unionen har ett gemensamt intresse av att lösa rättsstatliga problem var de än förekommer. Respekt för rättsstatsprincipen är också central för den inre marknadens funktion, för samarbete inom rättsområdet utifrån ömsesidigt förtroende och erkännande och för skydd av unionens ekonomiska intressen, vilket Europeiska rådet nyligen framhöll⁵. Om EU ska lyckas med uppgiften att uppnå en hållbar och resiliert återhämtning, är det avgörande att dess verktyg och instrument kan verka i en miljö som bygger på rättsstatsprincipen.

Rättsstatsprincipen är också ett viktigt tema för EU utanför dess gränser. EU ska fortsätta att sträva efter ett starkt och enhetligt förhållningssätt mellan sin interna rättsstatspolitik och hur rättsstatsprincipen integreras i arbetet med anslutnings- och grannskapsländerna, och i alla yttre åtgärder, på bilateral, regional och multilateral nivå.

Med vägledning av de värden och principer som är förankrade i FN-stadgan och internationell rätt är EU en stark försvarare av mänskliga rättigheter, demokrati och rättsstatsprincipen i hela världen. Det framgår av den nya handlingsplanen för mänskliga rättigheter och demokrati 2020–2024⁶ och är också i linje med målen för hållbar utveckling⁷. Att upprätthålla rättsstatsprincipen på global nivå omfattar att stärka samarbetet vad gäller rättsstatsfrågor med internationella och regionala organisationer, som Förenta nationerna, Europarådet och Organisationen för säkerhet och samarbete i Europa.

Under de senaste tio åren har EU utvecklat och testat ett antal instrument som ska bidra till att stärka rättsstatsprincipen⁸. De allvarliga rättsstatsrelaterade utmaningarna i vissa medlemsstater har utlöst ytterligare diskussioner både på EU-nivå och på nationell nivå om hur EU:s förmåga att hantera sådana situationer ska kunna stärkas. Kommissionen föreslog i sitt meddelande i juli 2019 att EU och medlemsstaterna skulle öka insatserna för att främja en

⁵ Europeiska rådets slutsatser av den 17-21 juli 2020: ”Unionens ekonomiska intressen ska skyddas i enlighet med de allmänna principerna i unionsfördragen, särskilt värdena i artikel 2 i EU-fördraget [Fördraget om Europeiska unionen]. Europeiska rådet framhåller vikten av att unionens ekonomiska intressen skyddas. Europeiska rådet framhåller vikten av att rättsstatsprincipen respekteras.”

⁶ JOIN(2020) 5 final

⁷ <https://www.un.org/sustainabledevelopment/>

⁸ Rule of law toolbox at EU level (faktablad om EU:s verktygslåda till stöd för rättsstatsprincipen). https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/rule_of_law_factsheet_1.pdf

stark politisk och rättslig kultur som stöder rättsstatsprincipen, och utveckla instrument som förebygger att rättsstatsproblem uppstår eller förvärras⁹.

En europeisk rättsstatsmekanism

I Ursula von der Leyens politiska riktlinjer anges avsikten att inrätta en ytterligare omfattande europeisk rättsstatsmekanism som en viktig grund för EU:s och medlemsstaternas gemensamma åtagande att stärka rättsstatsprincipen. Mekanismen är utformad som en årlig cykel som ska främja rättsstatsprincipen och förebygga att rättsstatsproblem uppstår eller förvärras. Den är inriktad på att förbättra kunskapen och medvetenheten om problem och betydande utvecklingstendenser på områden som har direkt inverkan på respekten för rättsstatsprincipen – rättssystem, regelverk för korruptionsbekämpning, mediernas mångfald och mediefrihet och andra institutionella frågor som rör kontroller och motvikter. Genom att identifiera de här utmaningarna kan medlemsstaterna få hjälp att hitta lösningar som skyddar rättsstatsprincipen, i samarbete med och med ömsesidigt stöd från kommissionen, andra medlemsstater och berörda parter såsom Venedigkommissionen.

Strategin bygger på en nära dialog med nationella myndigheter och berörda parter. Den ska skapa öppenhet och omfatta alla medlemsstater på en objektiv och opartisk grund. Detta ska varje år sammanställas i en rapport om rättsstatsprincipen, med en bedömning av varje enskild medlemsstat i 27 landskapitel. Den här rättsstatsmekanismen förstärker och kompletterar andra EU-instrument som uppmuntrar medlemsstaterna att genomföra strukturreformer på områden som omfattas av mekanismen, inbegripet resultattavlan för rättsskipningen i EU¹⁰ och den europeiska planeringsterminen¹¹ och nu även instrumentet Next Generation EU. Bedömningarna i årsrapporten ska utgöra en referenspunkt för dessa instrument. Andra delar inom EU:s verktygslåda för rättsstatsprincipen ska även fortsättningsvis ge en effektiv och proportionerlig reaktion på rättsstatliga utmaningar där det behövs¹².

Rättsstatsmekanismen kommer att fördjupa samsynen genom dialog men ska också utgöra en ram för kommissionens stöd till medlemsstaterna och till nationella aktörer när det gäller att hantera rättsstatliga utmaningar. Det finns många instrument och finansieringsmöjligheter som bidrar till att stödja strukturreformer genom tekniskt bistånd och finansiering av projekt på områdena offentlig förvaltning, rättsväsende, antikorruption och mediemångfald. Specifika och direkta bidrag till civilsamhället och nätverk (såsom rättsväsendet, journalister) finns också tillgängliga för projekt med en europeisk dimension. För reformer kan man också dra nytta av sakkunskap från erkända internationella organ, särskilt Europarådet, och av utbyten med yrkesverksamma från andra medlemsstater.

Om EU:s arbete med rättsstatsprincipen ska fördjupas krävs ett nära och kontinuerligt samarbete mellan EU-institutionerna och medlemsstaterna. Ett centralt mål för den europeiska rättsstatsmekanismen är att stimulera interinstitutionellt samarbete och att uppmuntra alla EU-institutioner att bidra i enlighet med sina respektive institutionella roller.

⁹ Se kommissionens meddelanden som nämns i fotnot 3.

¹⁰ Resultattavlan för rättsskipningen i EU är ett årligt jämförande informationsverktyg som ska hjälpa EU och medlemsstaterna att effektivisera sina nationella rättssystem genom att tillhandahålla objektiva, tillförlitliga och jämförbara uppgifter för ett antal indikatorer som är relevanta för att bedöma rättssystemens effektivitet, kvalitet och oberoende i alla medlemsstater.

¹¹ Frågor kopplade till rättsstatsprincipen beaktas i den europeiska planeringsterminen i den mån de påverkar företagsklimat, investering, ekonomisk tillväxt och sysselsättning.

¹² Den europeiska rättsstatsmekanismen bör skiljas från andra instrument såsom förfarandena enligt artikel 7.1 i fördraget om Europeiska unionen och överträdelseförfaranden.

Detta är centralt i den europeiska rättsstatsmekanismen och återspeglar ett sedan länge visat intresse från såväl Europaparlamentet¹³ som rådet¹⁴. Den gemensamma och objektiva grunden, som omfattar alla medlemsstater på samma villkor, är utformad i detta syfte. Kommissionen ser fram emot att stödja det arbete som nu är på gång inom båda institutionerna, däribland att se över uppföljningen av Europaparlamentets resolution som för närvarande behandlas¹⁵. Den europeiska rättsstatsmekanismen kommer att bidra till att effektivisera diskussionerna om rättsstatsprincipen på EU-nivå och stärka det interinstitutionella samarbetet. Det kommer att ge Europaparlamentets och rådets arbete en årlig rytm och leda till en strukturerad och målinriktad uppföljning, och även till samarbete med de nationella parlamenten.

Rättsstatsmekanismen är en del i en bredare strävan på EU-nivå att stärka värdena demokrati, jämlikhet och respekt för mänskliga rättigheter, inklusive rättigheter för personer som tillhör minoriteter. Den ska kompletteras med en rad kommande initiativ, inklusive EU:s handlingsplan för demokrati, den omarbetade strategin för genomförandet av stadgan om de grundläggande rättigheterna och riktade strategier för att tillgodose behoven hos de mest utsatta i våra samhällen för att främja ett samhälle där mångfald, icke-diskriminering, rättvisa, solidaritet och jämlikhet råder.

Den första rapporten om rättsstatsprincipen¹⁶

Med den här rapporten och dess 27 landskapitel med specifika bedömningar av varje medlemsstat vill kommissionen beskriva de första centrala aspekterna av situationen i medlemsstaterna, det som den nya cykeln för rättsstatsmekanismen och framtida rapporter ska kunna bygga på.

Bedömningen i de 27 landskapitlen utgör en integrerad del av denna rapport om rättsstatsprincipen och har utarbetats i enlighet med det tillämpningsområde och den metod som har diskuterats med medlemsstaterna¹⁷. Arbetet har varit inriktat på fyra huvudpelare: rättssystemet, regelverket för korruptionsbekämpning, mediernas mångfald och andra institutionella kontroller och motvikter. För varje pelare har de bestämmelser i EU-rätten tillämpats som varit relevanta för bedömningen. Hänvisningar har också gjorts till Europarådets yttranden och rekommendationer, som ger användbar vägledning. De här fyra områdena fastställdes i den förberedande processen som centrala pelare som är ömsesidigt beroende av varandra för att säkerställa rättsstaten. Ändamålsenliga rättssystem och kraftfulla institutionella kontroller och motvikter är centrala för respekten för rättsstatsprincipen i våra demokratier. Lagar och starka institutioner räcker dock inte. Rättsstatsprincipen kräver ett underliggande ekosystem som bygger på respekt för rättsväsendets oberoende, effektiv antikorrupcionspolitik, mediefrihet och mediernas mångfald, en offentlig förvaltning med insyn och av hög kvalitet och ett fritt och aktivt civilsamhälle. Förebyggande politik och gräsrotskampanjer ökar medborgarnas medvetenhet och gör att respekten för

¹³ Resolution av den 25 oktober 2016 med rekommendationer till kommissionen om inrättande av en EU-mekanism för demokrati, rättsstatlighet och grundläggande rättigheter. Resolution av den 14 november 2018 om behovet av en övergripande EU-mekanism för skydd av demokrati, rättsstatlighet och grundläggande rättigheter.

¹⁴ I ordförandeskapets slutsatser vid rådets möte (allmänna frågor) i november 2019 underströks att kommissionens rapporter skulle kunna ligga till grund för rådets årliga rättsstatsdialog. <https://www.consilium.europa.eu/media/41394/st14173-en19.pdf>

¹⁵ Inrättandet av en EU-mekanism för demokrati, rättsstatlighet och grundläggande rättigheter (2020/2072(INL)).

¹⁶ https://ec.europa.eu/info/publications/2020-rule-law-report-communication-and-country-chapters_en

¹⁷ https://ec.europa.eu/info/files/2020-rule-law-report-methodology_en

rättsstatsprincipen fortsatt hamnar högt upp på dagordningen. Undersökande journalister, oberoende medier och granskning av civilsamhället är nödvändigt om beslutsfattarna ska kunna ställas till svars.

Rapporten är ett resultat av ett nära samarbete med medlemsstaterna, både på politisk nivå i rådet och genom bilaterala politiska möten, och den bygger på en rad olika källor. Den här metoden ska bli en del av den årliga processen för rättsstatsmekanismen. Ett nätverk av nationella kontaktpunkter för rättsstatsprincipen har upprättats som hjälp att inrätta mekanismen och dess metoder, och ska fungera som en kontinuerlig kommunikationskanal. Nätverket har haft två möten. Alla medlemsstater har deltagit i utarbetandet av rapporten genom att lämna skriftliga bidrag i början av maj¹⁸ och delta i särskilda virtuella landsbesök som hölls från maj till juli¹⁹. Under dessa landsbesök diskuterade kommissionen utvecklingen av rättsstatsprincipen med medlemsstaternas nationella myndigheter, däribland rättsliga och oberoende myndigheter, polisen och andra berörda parter, som journalistförbund och civilsamhället. Innan rapporten antogs har medlemsstaterna fått möjlighet att lämna uppdaterade faktauppgifter till sitt landskapitel.

Ett riktat samråd med berörda parter genomfördes också, vilket gav värdefulla övergripande och landsspecifika bidrag från olika EU-organ, europeiska nätverk, nationella och europeiska organisationer i det civila samhället, yrkesorganisationer och internationella och europeiska aktörer²⁰. Bland dessa ingår Europeiska unionens byrå för grundläggande rättigheter, det europeiska nätverket för domstolsadministrationer, det europeiska nätverket för ordförande vid högsta domstolarna i EU, det europeiska nätverket av nationella människorättsinstitutioner (ENNHRI), Rådet för advokatsamfunden i Europeiska unionen (CCBE), Europarådet, Organisationen för säkerhet och samarbete i Europa (OSSE) och Organisationen för ekonomiskt samarbete och utveckling (OECD) liksom nationella och internationella organisationer i det civila samhället samt journalistorganisationer.

Landskapitlen bygger på en kvalitativ bedömning som kommissionen genomfört, med fokus på en sammanfattning av viktiga utvecklingstendenser sedan januari 2019. De inleds med en kort faktabeskrivning av den rättsliga och institutionella ram som är relevant för varje pelare. I bedömningen beskrivs både utmaningar och positiva aspekter, inklusive god praxis. Kommissionen har säkerställt en enhetlig och likvärdig strategi genom att tillämpa samma metod och undersöka samma frågor i alla medlemsstater, och samtidigt vara proportionerlig i förhållande till situationen och utvecklingen. Landskapitlen gör inte anspråk på att ge en uttömmande beskrivning av alla relevanta delar av rättsstatssituationen i medlemsstaterna utan ska redogöra för betydande förändringar²¹. Utifrån denna första erfarenhet och situationens utveckling i medlemsstaterna kan andra relevanta aspekter inkluderas eller vidareutvecklas under kommande år.

Bedömningen hänvisar också till kraven i EU-lagstiftningen, inbegripet domar från EU-domstolen. Rekommendationer och yttranden från Europarådet utgör också en användbar referensram för standarder och bästa praxis. Även Europarådet bidrog till bedömningen i

¹⁸ https://ec.europa.eu/info/publications/2020-rule-law-report-input-member-states_en

¹⁹ Mer information om landsbesöken finns i varje landskapitel.

²⁰ https://ec.europa.eu/info/publications/2020-rule-law-report-targeted-stakeholder-consultation_en

²¹ Exempel på faktorer som inte har granskats systematiskt i år är mekanismer för ansvarsskyldighet för brottsbekämpande myndigheter, public service-mediernas roll och oberoende samt åtgärder som vidtagits för att säkerställa att myndigheter tillämpar lagen ändamålsenligt och för att förhindra missbruk av administrativa befogenheter.

landskapitlen genom att ge en översikt över sina senaste yttranden och rapporter om EU:s medlemsstater²².

Bedömningen i rapporten om rättsstatsprincipen bygger på denna process med dialog, samråd och expertbidrag. Den ger en solid och väldokumenterad grund för diskussion med och vidare arbete i Europaparlamentet och rådet. Den europeiska rättsstatsmekanismen kommer att utvecklas och förbättras genom interinstitutionella diskussioner och dialog med medlemsstaterna, som en övning i kollektivt lärande och som en utlösande faktor för EU-stöd.

Covid-19-pandemin – ett stresstest för rättsstatsprincipens resiliens

Förutom de omedelbara konsekvenserna för hälsa och ekonomi medförde covid-19-krisen en mängd olika utmaningar för samhället, och mer specifikt för offentliga förvaltningar och rättsliga och konstitutionella system. Krisen visade sig vara ett verkligt stresstest av de nationella systemens resiliens i kristid. Alla medlemsstater har vidtagit exceptionella åtgärder för att skydda folkhälsan och de flesta har utlyst någon form av allmänt nödläge eller beviljat särskilda befogenheter i enlighet med konstitutionella bestämmelser eller folkhälsoskyddslagar. Ändringar eller upphävande av härdvunna kontroller och motviker kan innebära särskilda utmaningar för rättsstatsprincipen, och denna utveckling blev en viktig fråga i den offentliga debatten i vissa medlemsstater. Kommissionen har därför noga övervakat tillämpningen av nödatgärder och detta återspeglas i förekommande fall i landskapitlen.

Kommissionen har understrukt att reaktionerna på krisen måste respektera våra grundläggande principer och värderingar i enlighet med fördragen. I centrala kontroller av nödatgärder har man bedömt om åtgärder var tidsbegränsade, om det fanns säkerhetsåtgärder för att säkerställa att de var strikt nödvändiga och proportionerliga och om parlamentarisk och rättslig tillsyn liksom mediernas och civilsamhällets kontroll kunde bibehållas²³. När den mest akuta fasen av krisen lättade har en annan central fråga varit på vilket sätt dessa befogenheter har minskats eller fasats ut. Eftersom pandemin fortfarande pågår finns det kvar krissystem och nödatgärder i ett antal medlemsstater. Kommissionen måste därför fortsätta sin övervakning. Situationen undersöks också av internationella organisationer²⁴ och Europaparlamentet har begärt ett yttrande från Venedigkommissionen om medlemsstaternas åtgärder och deras effekt på demokratin, rättsstatsprincipen och de grundläggande rättigheterna²⁵.

Reaktionerna på krisen visade överlag på en stark resiliens i de nationella systemen. I många medlemsstater har domstolarna granskat nödatgärder, och politiska och rättsliga diskussioner har ägt rum om huruvida de krissystem som tillämpades var motiverade och proportionerliga, om besluten var lagliga och om rätt förfaranden och instrument användes. Kommissionens pågående övervakning och nationella diskussioner pekar redan på ett antal

²² https://ec.europa.eu/info/files/2020-rule-law-report-stakeholder-contribution-council-europe_en

²³ Europarådet gav användbar vägledning om vilka kriterier som skulle tillämpas. Till dessa hör om lagar och krissystem antogs i enlighet med tillämpliga förfaranden, om undantagstillstånd och nödatgärder var strängt tidsbegränsade, en snäv definition av krisbefogenheter, om "lättnaden" på kontroller och motviker var begränsat och proportionerligt och av den oundgängliga parlamentariska kontrollen av verkställande åtgärder. <https://rm.coe.int/sg-inf-2020-11-respecting-democracy-rule-of-law-and-human-rights-in-th/16809e1f40> and [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI\(2020\)005rev-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI(2020)005rev-e).

²⁴ Se exempelvis Europarådets Venedigkommission *Respect for democracy, human rights and the rule of law during states of emergency – reflections*, 26 maj 2020, CDL-PI(2020)005rev.

²⁵ www.venice.coe.int/webforms/events/?id=2967

resultat och reflektioner som kan bidra ytterligare till diskussionerna och förbättra de rättsliga och politiska reaktionerna.

En första reflektion kan handla om rättsstatskulturen och om graden av förtroende för kontroller och motvikter i medlemsstaterna. Detta gäller särskilt samspelet mellan de nationella institutionerna och deras lojala samarbete, den parlamentariska kontrollens roll och möjligheterna att bibehålla samråd och öppenhet för medborgarna. Covid-19-pandemin har belyst vikten av att säkerställa att det brådskande och ändamålsenliga beslutsfattande som krävs för att skydda folkhälsan, inte leder till att etablerade kontroller och motvikter förbigås, inbegripet parlamenten, särskilt inte när åtgärderna påverkar de grundläggande friheterna och rättigheterna för befolkningen som helhet.

En andra reflektion kan handla om konsekvenserna för mediernas och det civila samhällets arbete med att utöva demokratisk kontroll. När de institutionella kontrollerna av beslutsfattarna minskar på grund av krisbefogenheterna, blir mediernas och civilsamhällets kontroll av offentliga beslut desto viktigare. I vissa medlemsstater har dock medierna och civilsamhället ställts inför nya hinder. Sådana situationer har bland annat bidragit till spridning av desinformation och minskat förtroende för myndigheter, vilket skadar rättsstatsprincipen²⁶.

En tredje reflektion handlar om rättssystemets resiliens. Tillgång till en oberoende domstol och rättslig prövning är en grundläggande del av rättsstatsprincipen. Den partiella stängningen av nationella domstolar – som också fungerar som unionsdomstolar när de tillämpar EU-rätt – har avslöjat en stor sårbarhet. Ett antal medlemsstater har vidtagit åtgärder för att minska effekterna av pandemin och kunde återuppta förhandlingar genom att tillämpa distanseringsregler eller videokonferens. Pandemin har också främjat digitaliseringen av förfarandena i ett antal medlemsstater.

De här reflektionerna avspeglar en bredare debatt om rättsstatsprincipen i ett antal medlemsstater och om resiliensen hos deras nationella system²⁷. I den meningen har covid-19-pandemin understrukit hur rättsstatsprincipen har en direkt inverkan på människors dagliga liv.

2. Centrala aspekter på den rättsstatliga situationen i medlemsstaterna

Medlemsstaternas konstitutionella, rättsliga och politiska system återspeglar i allmänhet höga standarder för rättsstatsprincipen. Rättsstatsprincipens grundsatser – lagenlighet, rättssäkerhet, förbud mot godtyckligt utövande av verkställande makt, effektivt rättsligt skydd genom oberoende och opartiska domstolar, inbegripet respekt för grundläggande rättigheter, maktindelning och likhet inför lagen – är förankrade i nationella författningar och omsätts i lagstiftning. Det finns dock också allvarliga utmaningar, fall där resiliensen hos mekanismerna för skydd av rättsstaten ställs på prov och brister blir allt mer uppenbara.

Vid närmare analys av mekanismens fyra pelare belyser de följande fyra avsnitten ett antal viktiga gemensamma teman och trender, särskilda utmaningar och exempel på positiv utveckling²⁸. Exempelen på sådan utveckling i medlemsstaterna som särskilt utmärker sig

²⁶ Se även *Gemensamt meddelande till Europaparlamentet, Europeiska rådet, rådet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén samt Regionkommittén: Gripa in mot covid-19-desinformation - Kolla fakta*, 10.6.2020, JOIN(2020) 8 final.

²⁷ Andra potentiella ämnen kan vara resiliensen hos regelverket för korruptionsbekämpning mot korruptionsrelaterade risker på området offentlig upphandling i krissituationer.

²⁸ Analysen ger dock inte någon uttömmande översikt över all utveckling i medlemsstaterna. Se även fotnot 18.

utgår från bedömningen av samtliga 27 medlemsstater som ges i landskapitlen²⁹. Syftet är att sporra till en konstruktiv debatt om att befästa rättsstatsprincipen och uppmuntra alla medlemsstater att undersöka hur utmaningar kan hanteras, lära av varandras erfarenheter och visa hur rättsstatsprincipen kan stärkas ytterligare med full respekt för nationella traditioner och nationella särdrag.

2.1 Rättssystem

Effektiva rättssystem är avgörande för att upprätthålla rättsstatsprincipen. Oavsett nationellt rättssystem eller rättstradition är de definierade parametrarna för ett effektivt rättssystem oberoende, kvalitet och effektivitet. Även om rättssystemets organisation i medlemsstaterna är deras behörighet, måste medlemsstaterna, när de utövar denna behörighet, se till att deras nationella rättssystem ger ett effektivt rättsligt skydd³⁰. Att de nationella domstolarna är oberoende utgör grundstenen för ett sådant rättsligt skydd³¹. Nationella domstolar ser till att de rättigheter och skyldigheter som föreskrivs i EU-lagstiftningen efterlevs på ett effektivt sätt. Såsom bekräftats av EU-domstolen är själva förekomsten av en effektiv rättslig prövning för att säkerställa efterlevnaden av unionsrätten av grundläggande betydelse för rättsstatsprincipen³². Effektiva rättssystem är också förutsättningen för ömsesidigt förtroende, som är grunden för det gemensamma området med frihet, säkerhet och rättvisa³³, ett investeringsvänligt klimat, hållbar långsiktig tillväxt och skydd av EU:s ekonomiska intressen. EU-domstolen har ytterligare klargjort de krav som följer av EU-lagstiftningen om rättsväsendets oberoende. I rättspraxis från Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna föreskrivs också viktiga standarder som ska respekteras för att säkerställa rättsväsendets oberoende.

Rättsväsendets funktion står högt på de nationella politiska dagordningarna, vilket illustreras av det faktum att nästan alla medlemsstater har rättsliga reformer på gång³⁴, även om dessas mål, tillämpningsområde, utformning och genomförandestatus varierar. Reformområdena omfattar allt från strukturella konstitutionella förändringar, såsom inrättandet av ett domstolsråd eller nya domstolar, till konkreta operativa åtgärder, till exempel digitalisering av domstolarnas ärendehantering. Dialogen med medlemsstaterna har visat att de noga följer reformerna och utvecklingen av rättsstatsprincipen i andra medlemsstater samt utvecklingen av rättspraxis från EU-domstolen och Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna.

Uppfattningen om rättsväsendets oberoende i hela EU

²⁹ Den utveckling som nämns i exemplen bör läsas i sitt sammanhang i de relevanta landskapitlen. Länkar har lagts till för att underlätta en sådan kontextuell läsning.

³⁰ Dom av den 24 juni 2019, kommissionen mot Polen, C-619/18, EU:C:2019:531, punkterna 52 och 54. Dom av den 5 november 2019, kommissionen mot Polen, C-192/18, ECLI:EU:C:2019:924, punkterna 102–103.

³¹ Dom av den 27 februari 2018, Associação Sindical dos Juizes Portugueses, C-64/16, EU:C:2018:117. Dom av den 7 februari 2019, Escibano Vindel, C-49/18, EU:C:2019:106.

³² Dom av den 28 mars 2017, Rosneft, C-72/15, EU:C:2017:236, punkt 73. Dom av den 27 februari 2018, Associação Sindical dos Juizes Portugueses, C-64/16, EU:C:2018:117, punkt 36. Dom av den 25 juli 2018, LM, C-216/18, EU:C:2018:586, punkt 51. Dom av den 24 juni 2019, kommissionen mot Polen, C-619/18, EU:C:2019:531, punkt 46. Dom av den 19 november 2019, A.K., C-585/18, C-624/18 och C-625/18, EU:C:2019:982, punkt 120.

³³ Dom av den 25 juli 2018, LM, C-216/18, EU:C:2018:586, punkt 49.

³⁴ Se även figur 1 i resultattavlan för rättsskipningen i EU 2020.

I Eurobarometerundersökningar som genomfördes bland både företag och allmänheten under 2020³⁵ tenderar samma medlemsstater att gruppera sig kring den övre och den nedre delen av skalan. Den senaste Eurobarometerundersökningen visar att allmänhetens uppfattning om oberoende är mycket hög (över 75 %) i sex medlemsstater. Dessa noteringar har varit mer eller mindre stabila under de senaste fyra åren. Samtidigt har det uppfattade oberoendet minskat i nio medlemsstater under det senaste året, och i några medlemsstater är nivån på det uppfattade oberoendet fortfarande mycket låg (under 30 %).

Insatser för att stärka de strukturella garantierna för rättsväsendets oberoende pågår

I ett antal medlemsstater pågår insatser för att stärka rättsväsendets oberoende och minska den verkställande eller lagstiftande maktens inflytande över rättsväsendet. Det handlar bland annat om att inrätta eller stärka ett oberoende nationellt domstolsråd. Sättet som domare utnämns på är en av de faktorer som kan påverka rättsväsendets oberoende och allmänhetens uppfattning om oberoende. Ett antal medlemsstater har planerat eller antagit reformer som syftar till att stärka rättsväsendets deltagande i förfarandet eller fastställa tydliga kriterier eller mekanismer för rättslig prövning. Reformen av disciplinära förfaranden för domare och åklagare visar också ökad uppmärksamhet på behovet av att få till en jämvikt som ger nödvändiga rättssäkerhetsgarantier samtidigt som ansvarsskyldigheten bevaras.

I [Malta](#) har exempelvis ett antal reformer av rättsväsendet nyligen antagits av parlamentet för att stärka domstolsväsendets oberoende. I [Tjeckien](#) syftar de reformer som håller på att förberedas till att öka insynen i utnämning, befordran och entledigande av domare. I [Cypern](#) är utnämningen av domare sedan juli 2019 föremål för nya detaljerade kriterier, och ytterligare ändringar diskuteras för närvarande. I [Lettland](#) har domstolsrådet fått nya befogenheter i syfte att stärka rättsväsendets oberoende.

Debatter, reflektioner och reformplaner för att stärka de rättsliga och konstitutionella garantierna för rättsväsendets oberoende är också på gång i medlemsstater där rättsväsendets oberoende traditionellt har betraktats som högt eller till och med mycket högt³⁶. Medlemsstater där maktindelning och respekt för rättsväsendets oberoende bygger mer på politisk tradition än på detaljerade rättsliga garantier rapporterade att utvecklingen i andra medlemsstater har varit ett skäl till att införa mer formella system.

I [Irland](#) inrättades till exempel ett oberoende domarråd i slutet av 2019 för att garantera rättsväsendets oberoende. I [Luxemburg](#) syftar en planerad översyn av konstitutionen till att införa nya inslag för att stärka rättsväsendets oberoende. I [Finland](#) har Domstolsverket från och med januari 2020 tagit över uppgifter som tidigare utövats av justitieministeriet. Domstolsverket är ett självständigt verk som ansvarar för domstolarnas centralförvaltning. I [Nederländerna](#) planeras reformer för att begränsa den verkställande och lagstiftande maktens inflytande vid utnämningen av domare vid Högsta domstolen och ledamöter av domstolsrådet. I [Sverige](#) tillsattes en parlamentariskt sammansatt kommitté för att utreda "Förstärkt skydd för demokratin och domstolarnas oberoende" i februari 2020 med uppgift att lägga fram förslag till grundlagsändringar och andra författningsändringar.

Åklagarväsendets oberoende i förhållande till den verkställande makten diskuteras allt oftare eftersom det har betydande konsekvenser för kapaciteten att bekämpa brottslighet och korruption.

³⁵ Resultattavlan för rättsskipningen i EU 2020. Eurobarometerundersökningar FL 483 och 484 från januari 2020. Kommissionen har också använt sig av andra källor, t.ex. Världsekonomiskt forum.

³⁶ Se föregående fotnot.

Även om det inte finns någon enhetlig modell i EU för åklagarmyndighetens institutionella struktur eller för utnämning, entledigande eller disciplinära förfaranden för åklagare på olika nivåer, kan institutionella skyddsåtgärder bidra till att göra åklagarväsendet tillräckligt oberoende och fritt från otillbörliga politiska påtryckningar³⁷. I en dom från Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna³⁸ betonades nyligen att åklagarnas oberoende är avgörande för upprätthållandet av rättsväsendets oberoende.

Reformer för att stärka åklagarväsendets oberoende pågår i [Malta](#), där en helt fristående åklagarmyndighet håller på att inrättas, vilket innebär ett slut på den allmänna åklagarens traditionella uppgift att fungera som juridisk rådgivare för regeringen. [Cypern](#) håller också på att förbereda lagändringar som syftar till att omstrukturera republikens rättsliga byrå (Law Office of the Republic) genom att inrätta separata, fristående direktorat inom den rättsliga byrån.

Den verkställande maktens rätt att ge formella instruktioner till åklagarmyndigheten, även i enskilda fall, har varit ett diskussionsämne i vissa medlemsstater, t.ex. [Tyskland](#) och [Österrike](#)³⁹, särskilt till följd av EU-domstolens rättspraxis om den europeiska arresteringsordern⁴⁰. I [Polen](#) är justitieministern även riksåklagare vilket har väckt särskild oro eftersom det ökar sårbarheten för politiskt inflytande när det gäller åklagarmyndighetens organisation och utredningen av ärenden. Riksåklagarens roll gentemot åklagare på lägre nivå är också en källa till oro i vissa medlemsstater. I exempelvis [Bulgarien](#) har lagstiftningsförfaranden för att bemöta långvariga farhågor om ett effektivt system för ansvarsskyldighet för riksåklagaren ännu inte slutförts.

Rättsväsendets oberoende är fortfarande ett orosmoment i vissa medlemsstater

Trots reformarbete i ett antal medlemsstater för att stärka rättsväsendets oberoende ger utvecklingen anledning till oro i några av dem. Farhågorna varierar beroende på vilken typ av åtgärder de avser, deras intensitet och omfattning. De varierar mellan allt från oro över domstolsrådets kapacitet att utöva sina funktioner till mer strukturella problem med den verkställande och lagstiftande maktens ökade inflytande över rättssystemens funktion, inbegripet författningsdomstolar och högsta domstolar. En del av denna utveckling har föranlett kommissionen att inleda överträdelseförfaranden eller uttrycka farhågor inom ramen för förfaranden enligt artikel 7.1 i EU-fördraget.

I vissa medlemsstater har förändringarnas inriktning gett upphov till allvarlig oro över reformernas inverkan på rättsväsendets oberoende. Detta var en av de frågor som togs upp i det förfarande enligt artikel 7.1 i EU-fördraget som Europaparlamentet inledde avseende [Ungern](#). I synnerhet ställs det oberoende nationella domarrådet inför utmaningar när det gäller att fungera som motvikt till befogenheterna hos ordföranden för den nationella domstolsmyndigheten med ansvar för domstolarnas förvaltning. Valet av ny ordförande kan kanske bana väg för ett förstärkt samarbete. Andra farhågor förknippas med de nya regler som gör det möjligt att utanför det normala utnämningförfarandet utse ledamöter från den av

³⁷ Europarådets standarder. I sin checklista för rättsstatskriterier har Venedigkommissionen ifråga om åklagarmyndigheten påpekat att det inte finns någon gemensam standard för hur åklagarmyndighetens ska organiseras, särskilt när det gäller behörigheten att utnämna allmänna åklagare eller åklagarmyndighetens interna organisation. Tillräcklig autonomi måste dock säkerställas för att skydda åklagarmyndigheterna från otillbörlig politisk påverkan.

³⁸ Dom av den 5 maj 2020, Kövesi mot Rumänien, ansökan nr 3594/19, § 208.

³⁹ Den verkställande maktens rättigheter åtföljs av institutionella garantier eller mångåriga konventioner som i praktiken begränsar risken för att denna befogenhet missbrukas av den verkställande makten.

⁴⁰ Särskilt domen av den 27 maj 2019, OG och PI, förenade målen C-508/18 och C-82/19 PPU, EU:C:2019:456 (om en europeisk arresteringsorder).

parlamentet tillsatta författningsdomstolen till Högsta domstolen. [Polens](#) reformer av rättsväsendet sedan 2015 har orsakat kontroverser, både inom landet och på EU-nivå, och har väckt allvarliga farhågor, varav flera kvarstår. Detta bidrog till att kommissionen 2017 inledde förfarandet enligt artikel 7.1 i EU-fördraget, vilket fortfarande behandlas av rådet. Under 2019 och 2020 inledde kommissionen två överträdelseförfaranden för att skydda rättsväsendets oberoende och EU-domstolen har beviljat interimistiska åtgärder för att upphäva befogenheterna för Högsta domstolens avdelning för disciplinärenden när det gäller disciplinära ärenden som rör domare.

Utmaningar kvarstår också i vissa andra medlemsstater. I [Bulgarien](#)⁴¹, har Högsta rättsrådets och Högsta rättsrådets inspektionens sammansättning och funktion också orsakat problem som ännu inte har lösts. I [Rumänien](#)⁴² tillämpas fortsättningsvis de kontroversiella reformer som genomfördes 2017–2019 med en negativ inverkan på rättsväsendets oberoende⁴³. Under 2020 uttryckte regeringen sin avsikt att återuppta reformen av rättsväsendet efter de senaste årens kräftgång, vilket ledde till ett betydligt mindre spänt förhållande till rättsväsendet. I [Kroatien](#) medför låg administrativ kapacitet svårigheter för det statliga rättsliga rådet och det statliga åklagarrådet att fullgöra sina skyldigheter eftersom deras roll vid utnämningen av domare och åklagare har inskränkts och det saknas ett effektivt it-system för kontroll av redovisning av tillgångar. I [Slovakien](#) finns det sedan länge farhågor om rättsväsendets oberoende och integritet. I april 2020 tillkännagav regeringen viktiga reformplaner för att stärka rättsväsendets oberoende och integritet, liksom utnämningsförfarandet till författningsdomstolen.

Politiska angrepp och mediekampanjer mot domare och åklagare rapporteras ofta i vissa medlemsstater. Åtgärder, inklusive disciplinära åtgärder, har också vidtagits som påverkar domares frihet att begära förhandsavgöranden från Europeiska unionens domstol. Sådana angrepp och åtgärder kan ha en dämpande effekt och en negativ inverkan på allmänhetens förtroende för rättsväsendet, vilket påverkar dess oberoende⁴⁴. I flera fall inriktas angreppen mot domare och åklagare som tar offentligt ställning för att fördöma en sådan utveckling som skulle kunna skada rättsväsendet som helhet. I ett färskt beslut av den 5 maj 2020 bekräftade Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna rätten till yttrandefrihet för åklagare och domare för att kunna delta i offentliga debatter om lagstiftningsreformer som påverkar rättsväsendet och mer allmänt om frågor som rör rättsväsendets oberoende⁴⁵.

Covid-19-pandemin har ytterligare belyst hur viktigt det är att digitalisera rättsväsendet

⁴¹ Sedan anslutningen till EU 2007 har kommissionen följt Bulgariens reformer på områden som rättsväsende och korruptionsbekämpning genom samarbets- och kontrollmekanismen. I meddelandet om att stärka rättsstatsprincipen (COM (2019) 343) anges att när samarbets- och kontrollmekanismen upphör bör övervakningen fortsätta inom ramen för övergripande instrument. Rättsstatsmekanismen utgör ett regelverk för att fortsätta driva dessa frågor in i framtiden.

⁴² Sedan Rumäniens anslutning till EU 2007 har kommissionen följt reformerna av rättsväsendet och korruptionsbekämpningen via samarbets- och kontrollmekanismen. I meddelandet om att stärka rättsstatsprincipen (COM (2019) 343) anges att när den särskilda samarbets- och kontrollmekanismen upphör bör övervakningen fortsätta inom ramen för övergripande instrument. Rättsstatsmekanismen utgör ett regelverk för att fortsätta driva dessa frågor in i framtiden.

⁴³ Ett exempel på detta är åklagarsektionen för utredning av överträdelser begångna inom domstolsväsendet, som uteslutande har till uppgift att lagföra brott begångna av domare och åklagare, som fortsätter sin verksamhet.

⁴⁴ Detta är särskilt fallet när en officiell reaktion eller effektiva möjligheter till rättslig prövning saknas.

⁴⁵ Dom av den 5 maj 2020, Kövesi mot Rumänien, ansökan nr 3594/19, § 201, 205 och 209. Se även domen av den 23 juni 2016, Baka mot Ungern, ansökan nr 20261/12, § 156–157 och 164–167.

I flera års tid har medlemsstaterna strävat efter att på bästa sätt använda IKT-verktyg för att underlätta domstolarnas kommunikation med parter och advokater, för en effektiv hantering av arbetsbördan och för att öka öppenheten, inbegripet onlineåtkomst till domstolsbeslut. Många initiativ pågår i medlemsstaterna för att åstadkomma reella förbättringar för användarna av rättssystemen. Covid-19-pandemin har gett ytterligare eftertryck åt dessa ansträngningar och visat på vikten av att påskynda reformer för att digitalisera rättsväsendets hantering av mål, utbytet av information och handlingar med parter och advokater samt kontinuerlig och enkel tillgång till rättslig prövning för alla. Ett antal initiativ är på gång, alltifrån att göra det möjligt för användare av domstolars tjänster att följa förfarandena online, till utformning av domar enligt en standard som möjliggör maskinläsbarhet.

Vissa medlemsstater har redan kommit långt i genomförandet av sådana system. I [Estland](#) och [Lettland](#) kännetecknas rättssystemen till exempel av att några av de mest avancerade informations- och kommunikationsteknikerna används i domstolarna. De gör att domstolarna i hög grad är tillgängliga och flexibla och har också bidragit till att domstolarna kunnat fortsätta sin verksamhet med relativt små störningar under covid-19-pandemin. I [Slovenien](#) har digitaliseringen av rättssystemet för ärendehantering kommit långt och ytterligare utveckling pågår för att förbättra den elektroniska kommunikationen mellan domstolar och parter. [Ungern](#) har också en hög grad av digitalisering av rättsväsendet, med en god tillgång till elektroniska medel för att garantera onlineåtkomst till offentliggjorda domar. I [Portugal](#) ändrades civilprocesslagen och principen om ”digitalt som standard” infördes i alla civilrättsliga förfaranden. I [Italien](#) är ett utkast till reform av det civilrättsliga förfarandet på gång för att ge möjlighet till onlineinlämning och ett bredare utbud av elektroniska medel, inklusive onlinebetalning av domstolsavgifter. Kommissionen har betonat vikten av digitalisering av rättssystemen i samband med återhämtningsplanen⁴⁶. Dessa insatser skulle kunna stödjas genom det framtida programmet för ett digitalt Europa och instrumentet Next Generation EU.

Att investera i rättsväsendet är nödvändigare än någonsin för att hantera effektivitetsproblem

Effektiva rättssystem är beroende av tillräckliga mänskliga och ekonomiska resurser. Medan de offentliga utgifterna för rättsväsendet i allmänhet ökar⁴⁷, tvingas rättsväsendet i ett antal medlemsstater arbeta med begränsade resurser. Investeringar i rättssystem är också nödvändiga för att hantera de effektivitetsutmaningar som vissa medlemsstater fortfarande står inför. Alltför långa handläggningstider och eftersläpningen i rättssystemen måste åtgärdas genom lämpliga åtgärder. De ekonomiska och sociala effekterna av covid-19-krisen har visat på behovet av att stärka rättsväsendets resiliens, i synnerhet som antalet ärenden kan förväntas öka. Ineffektivitet kan skapa misstro mot rättssystemen, vilket i sin tur kan bli en förevändning för bristfälliga reformer av rättsväsendet som påverkar rättsstatsprincipen. Planerade investeringar i rättssystemens effektivitet och kvalitet som gynnar företagsklimatet kan underlättas genom Next Generation EU-programmen och faciliteten för återhämtning och resiliens. I vissa medlemsstater har behovet av ytterligare resurser erkänts officiellt i regeringsprogrammen. Exempelvis håller [Tyskland](#) på att genomföra en ”pakt för rättsstatsprincipen”, som omfattar betydande tilläggsresurser, både på federal nivå och i alla delstater (Länder). Initiativ i [Österrike](#) och [Frankrike](#) syftar också till att öka rättsväsendets resurser.

2.2 Regelverk för korruptionsbekämpning

⁴⁶ En chans för EU – bygga upp och bygga nytt för nästa generation (COM(2020) 456 final).

⁴⁷ Resultattavlan för rättsskipningen i EU 2020.

Kampen mot korruption är av avgörande betydelse för upprätthållandet av rättsstatsprincipen. Korruption undergräver statens och de offentliga myndigheternas funktion på alla nivåer och är en viktig faktor som möjliggör organiserad brottslighet⁴⁸. Effektiva ramar mot korruptionsbekämpning, öppenhet och integritet vid utövandet av statens makt kan stärka rättssystemen och förtroendet för offentliga myndigheter. Kampen mot korruption måste bygga på belägg för dess utbredning och vilka former den antar i ett visst land, de villkor som möjliggör korruption och de rättsliga, institutionella och andra incitament som kan användas för att förebygga, upptäcka och bestraffa korruption.

Kampen mot korruption kan inte reduceras till en standardiserad uppsättning åtgärder som passar alla. Den måste också ta hänsyn till specifika riskfaktorer, som kan variera mellan olika medlemsstater. Alla medlemsstater behöver dock ha verktyg för att förebygga, upptäcka, bekämpa och bestraffa korruption. EU har länge insett behovet av övergripande förebyggande strategier som ökar öppenheten och integriteten inom alla samhällssektorer och fokuserar på de bakomliggande orsakerna⁴⁹. Sådana strategier bör bygga på en bedömning av hot, svagheter och riskfaktorer. En annan del av EU:s strategi för att bekämpa korruption är också behovet av tillförlitliga och effektiva integritetsåtgärder, effektiva system för förebyggande av korruption och effektiva, ansvarsskyldiga och öppna offentliga institutioner på alla nivåer.

En övergripande strategi för att bekämpa korruption måste bygga på en kombination av förebyggande och straffrättsliga åtgärder. Detta kräver oberoende och opartiska rättssystem som effektivt verkställer lagstiftningen mot korruption genom opartiska utredningar och åtal samt effektiva, proportionella och avskräckande påföljder, inbegripet effektiv återvinning av intäkter från korruption⁵⁰. Detta förutsätter i sin tur ett robust rättsligt och institutionellt regelverk, tillräcklig administrativ och rättslig kapacitet samt en politisk vilja till verkställighetsåtgärder. Oberoende och pluralistiska medier, framförallt undersökande journalistik och ett aktivt civilsamhälle, spelar en viktig roll när det gäller att granska offentliga angelägenheter, upptäcka eventuell korruption och integritetsöverträdelser, öka medvetenheten och främja integritet. Kampen mot korruption har också en viktig EU-dimension eftersom den är kopplad till skyddet av unionens ekonomiska intressen⁵¹. Europeiska åklagarmyndigheten kommer att spela en avgörande roll i detta avseende⁵². Under de senaste åren har EU-lagstiftning antagits för att stärka kampen mot korruption, inklusive normer för att skydda visselblåsare mot alla former av repressalier⁵³. Reviderade regler mot

⁴⁸ EU:s hotbilda-bedömning avseende grov och organiserad brottslighet (EU Socta), Europol 2017.

⁴⁹ Rådets dokument 14310/19.

⁵⁰ Se ovan.

⁵¹ Unionen och medlemsstaterna ska i enlighet med artikel 325 vidta lämpliga åtgärder för att bekämpa bedrägerier och all annan olaglig verksamhet som riktar sig mot unionens ekonomiska intressen. Bedrägerier och korruption är olika rättsliga begrepp, men fall av bedrägeri mot EU:s budget kan inbegripa korruption. På EU-nivå genomför EU:s bedrägeribekämpningsbyrå Olaf interna och externa utredningar för att bekämpa bedrägerier, korruption och annan olaglig verksamhet som riktar sig mot unionens ekonomiska intressen.

⁵² Europeiska åklagarmyndigheten håller för närvarande på att inrättas och kommer att vara EU:s oberoende åklagarmyndighet med befogenhet att utreda och lagföra brott som riktar sig mot EU-budgeten, såsom bedrägeri, korruption eller allvarliga gränsöverskridande momsbedrägerier. De medlemsstater som för närvarande deltar i Europeiska åklagarmyndigheten är Belgien, Bulgarien, Cypern, Estland, Finland, Frankrike, Grekland, Italien, Kroatien, Lettland, Litauen, Luxemburg, Malta, Nederländerna, Portugal, Rumänien, Slovakien, Slovenien, Spanien, Tjeckien, Tyskland och Österrike.

⁵³ Direktiv 2019/1937 av den 23 oktober 2019 om skydd av visselblåsare.

penningtvätt, särskilt genom inrättande av register över verkligt ägande av företag⁵⁴, och ytterligare åtgärder för att underlätta utbytet av finansiell information och påskynda finansiella utredningar⁵⁵, är alla av stor betydelse för att underlätta kampen mot korruption.

Uppfattningar om korruptionsgraden i EU

Korruptionsindexet⁵⁶ visar att tio medlemsstater hör till de tjugo länder som betraktas som minst korrupta i världen och EU:s genomsnittliga resultat är bra i ett globalt perspektiv. Flera medlemsstater har förbättrat sina poäng jämfört med tidigare år, medan andra fortfarande har betydligt lägre poäng än de övriga EU-länderna.

De senaste Eurobarometerundersökningarna⁵⁷ visar att korruption fortfarande är ett allvarligt problem för EU:s medborgare och företag. Fler än sju av tio européer (71 %) anser att korruptionen är utbredd i deras land och över fyra av tio (42 %) anser att korruptionen har ökat i deras land. Samtidigt anser endast 34 % av de svarande att deras regerings insatser för att bekämpa korruption är effektiva. Dessutom anser fler än sex av tio europeiska företag (63 %) att korruptionsproblemet är utbrett i deras land, och en majoritet av företagen (51 %) anser att det är osannolikt att korrupta människor eller företag i deras land skulle bli avslöjade eller rapporteras till polis eller åklagare.

Nationella strategier mot korruption

En strategisk ram för korruptionsbekämpning ger möjlighet att omsätta politiska åtaganden och visioner i konkreta åtgärder. Nationella strategier mot korruption kan säkerställa att enskilda lagstiftningsmässiga eller institutionella kryphål inte hanteras isolerat och att bestämmelser mot korruption integreras i alla relevanta politikområden för att verkligen få effektiv inverkan på fältet. Flera medlemsstater har antagit omfattande nya eller reviderade strategier mot korruption med specifika och mätbara mål, tydlig budget och väldefinierade ansvarsområden för specialiserade institutioner samt ett starkt deltagande av relevanta parter.

I januari 2020 antog [Frankrike](#) till exempel en flerårig nationell plan för korruptionsbekämpning (2020–2022) som omfattar både korruptionsförebyggande och straffrättsliga aspekter. Andra medlemsstater, såsom [Bulgarien](#), [Kroatien](#), [Tjeckien](#), [Estland](#), [Grekland](#), [Italien](#), [Litauen](#), [Rumänien](#) och [Slovakien](#) har redan i flera års tid haft omfattande nationella strategier mot korruption. Även om det är viktigt att utarbeta planer och strategier mot korruption är ett effektivt genomförande och en effektiv övervakning av dem avgörande för att säkerställa att framsteg görs.

Andra medlemsstater håller på att utarbeta nationella strategier mot korruption. I [Irland](#) har regeringen tillkännagett sin avsikt att bekämpa korruption mer effektivt genom att följa upp den pågående övergripande bedömningen av de olika statliga organ som deltar i förebyggande och straffrättsliga åtgärder mot korruption och förfarandena för brottsbekämpning. Diskussioner pågår också i [Portugal](#), där en arbetsgrupp inrättats för att utarbeta en nationell strategi mot korruption. [Finland](#) och [Sverige](#), som hittills har förlitat sig mindre på ett strategiskt tillvägagångssätt och mer på praxis, traditioner och höga integritets-

⁵⁴ Direktiv (EU) 2015/849 om åtgärder för att förhindra att det finansiella systemet används för penningtvätt eller finansiering av terrorism och direktiv (EU) 2018/1673 av den 23 oktober 2018 om bekämpande av penningtvätt genom straffrättsliga bestämmelser.

⁵⁵ Direktiv (EU) 2019/1153 om fastställande av bestämmelser för att underlätta användning av finansiell information och andra uppgifter för att förebygga, upptäcka, utreda eller lagföra vissa brott.

⁵⁶ <https://www.transparency.org/en/news/cpi-western-europe-and-eu>

⁵⁷ Särskild Eurobarometerundersökning 502, Korruption, juni 2020 och Flash Eurobarometerundersökning 482, Företagens inställning till korruption i EU, december 2019.

och öppenhetsstandarder för att förebygga korruption, håller nu också på att utarbeta nationella antikorrupsionsplaner.

Förstärkning av det straffrättsliga systemets kapacitet att bekämpa korruption

Vissa medlemsstater har också genomfört reformer för att anpassa sin strafflagstiftning till internationella normer för korruptionsbekämpning. [Lettland](#) har till exempel nyligen ändrat sin straffrätt när det gäller definitionen av flera korruptionsbrott och avskaffat vissa restriktioner från tillämpningsområdet för mutor och handel med inflytande.

Det är också av avgörande betydelse att de institutioner som ansvarar för kontrollen av efterlevnaden av straffrätten arbetar på ett effektivt och opartiskt sätt. Rättsväsende, åklagarmyndigheter och brottsbekämpande organ måste ha den finansiering, de personalresurser, den tekniska kapacitet och de specialkunskaper som krävs. Åtgärder för att stärka den institutionella ramens kapacitet att bekämpa korruption och minska hindren för effektiv lagföring har införts i vissa medlemsstater. Till exempel har den lag mot korruption som antogs i [Italien](#) i januari 2019 skärpt påföljderna för korruptionsbrott och upphävt preskriptionstiden efter domarna i första instans. Dessutom diskuteras en omfattande reform för att effektivisera det straffrättsliga förfarandet i parlamentet, eftersom sanktionernas avskräckande verkan hämmas av att de straffrättsliga förfarandena tar alltför lång tid. [Spanien](#) har också försökt öka kapaciteten hos åklagarväsendet genom att anslå ytterligare resurser och uppdatera strafflagstiftningen för att förlänga preskriptionstiden för allvarliga brott och införa strängare påföljder för korruptionsrelaterade brott. På samma sätt har [Frankrike](#) nyligen vidtagit åtgärder för att omorganisera finanspolisen, och en rapport från 2020 visar att korruptionsärendena har ökat betydligt i förhållande till samtliga fall.

Det är också viktigt att hitta rätt balans mellan offentliga tjänstemäns privilegier och immunitet och se till att dessa inte används som hinder för en effektiv utredning och lagföring av anklagelser om korruption. [Grekland](#) har vidtagit åtgärder för att undanröja vissa betydande hinder för lagföring av korruption på hög nivå i samband med immunitet och särskilda preskriptionstider genom en översyn av konstitutionen under 2019.

Betydande satsningar pågår i andra medlemsstater, ofta som svar på särskilda utmaningar eller samhälleliga påtryckningar. Exempel på detta är [Malta](#), där den pågående utredningen och en separat offentlig undersökning av mordet på den undersökande journalisten Daphne Caruana Galizia avslöjade djupgående korruptionsmönster och väckte starka krav från allmänheten på att avsevärt stärka kapaciteten att bekämpa korruption och att vidta bredare reformer för att stärka rättsstatsprincipen. Ett brett reformprojekt har nu inletts för att åtgärda brister och stärka den institutionella ramen för korruptionsbekämpning, bland annat när det gäller brottsbekämpande organ och åklagarmyndigheter. På samma sätt tillkännagav regeringen i [Slovakien](#) en rad reformer som svar på allmänhetens ramaskri över avslöjandena i samband med utredningen av mordet på journalisten Ján Kuciak och hans flickvän Martina Kušnírová. Dessa rättsliga förfaranden pågår fortfarande.

I vissa fall är de pågående reformerna också ett svar på särskilda problem med korruption eller penningtvätt. Till exempel utlovar regeringen i [Österrike](#), till följd av vissa uppmärksammade korruptionsfall på hög nivå, reformer för att ytterligare stärka revisionsrättens kontroll av hur politiska partier finansieras. Flera initiativ är också på gång i [Nederländerna](#) för att ytterligare stärka ramen för att upptäcka, utreda och lagföra korruption, särskilt med avseende på finanssektorn. Den gemensamma ärendeanalys som utförs av centrumet för korruptionsbekämpning och finansunderrättelseenheten i Nederländerna, som säkerställer ett utbyte av sakkunskap och en effektivare och mer omfattande analys av

ovanliga transaktioner i samband med korruption, är ett bra exempel på att identifiera brister som måste åtgärdas.

Korruptionsutredningen och tillämpningen av sanktioner står fortfarande inför utmaningar

Det är svårt att följa upp och jämföra hur utredningen och lagföringen av korruptionsbrott lyckas i medlemsstaterna, eftersom det saknas enhetlig, uppdaterad och konsoliderad statistik från alla medlemsstater. EU-kommissionen har genomfört två insamlingar av pilotdata från officiell statistik över straffrättsliga åtgärder vid korruptionsfall i medlemsstaterna. Dessa har visat att det fortfarande finns hinder för att samla in jämförbara uppgifter i hela EU om behandlingen av korruptionsärenden i olika skeden av det straffrättsliga förfarandet i medlemsstaterna. Uppgifterna från de deltagande medlemsstaterna har visat att det finns betydande skillnader mellan medlemsstaterna när det gäller brottsrubricering, tillgång till uppgifter och metoderna för registrering av uppgifter⁵⁸.

Vid granskning framgår att det i flera medlemsstater finns farhågor om effektiviteten i utredningar, lagföring och domar i korruptionsmål, inklusive fall av korruption på hög nivå. Exempel på detta är [Bulgarien](#), där en reform av landets rättsliga och institutionella ramar för korruptionsbekämpning har lett till förbättrat samarbete mellan de berörda myndigheterna, men viktiga utmaningar kvarstår innan dessa institutioner kan bygga upp ett gott rykte om opartiskhet, objektivitet och oberoende. Det återstår att uppnå övertygande resultat i form av fällande domar i korruptionsmål på hög nivå. I [Kroatien](#) hindras de specialiserade korruptionsbekämpande myndigheternas insatser för att bekämpa korruption av bristen på specialiserade utredare och rättsväsendets ineffektivitet, eftersom utdragna domstolsförfaranden och överklaganden ofta hindrar att mål avslutas, även när det gäller högt uppsatta tjänstemän. I [Slovakien](#) har på liknande sätt endast ett fåtal fall av korruption på hög nivå undersökts eller lagförts under de senaste åren. Där är de största problemen svagt skydd för visseblåsare och begränsade möjligheter för de specialiserade korruptionsbekämpande institutionerna att utreda och lagföra.

Oro över att korruptionsfall på hög nivå inte lagförs systematiskt förekommer också i [Tjeckien](#), där utredningar och revisioner av potentiella intressekonflikter och användningen av EU-medel för närvarande pågår på både nationell och EU-nivå. I [Ungern](#) förekommer det visserligen lagföring av korruption på hög nivå i vissa fall, men den förblir mycket begränsad. Det verkar vara en konstant brist på beslutsamma åtgärder för att inleda brottsutredningar och lagföra korruptionsfall som rör högre tjänstemän eller deras närmaste krets i samband med allvarliga anklagelser. Behandlingen av korruptionsärenden på hög nivå uppvisar också brister i [Malta](#), där brottsärenden mot innehavare av höga verkställande poster enligt uppgift fortfarande befinner sig i ett tidigt skede av straffrättsliga förfaranden och där de senaste reformerna syftar till att ta itu med utmaningar när det gäller utredning och lagföring.

⁵⁸ Genom expertgruppen för de politiska behoven av uppgifter om brottslighet har kommissionen samarbetat med medlemsstaterna för att identifiera de indikatorer där den officiella brottsstatistiken och statistiken över straffrättsliga förfaranden är tillräckligt tillgängliga för att motivera en EU-omfattande datainsamling. Svar om datainsamlingen inkom från 26 medlemsstater avseende referensåren 2011, 2012 och 2013. Den slutliga versionen av datainsamlingen av officiell statistik om behandlingen av korruptionsärenden i medlemsstaternas straffrättsliga system offentliggjordes i januari 2016 och finns på https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption/docs/official_corruption_statistics_2011_2013_jan16_en.pdf En andra datainsamling inleddes i juni 2018 för att uppdatera datainsamlingen för referensåren 2014, 2015 och 2016 och då inkom svar från 22 medlemsstater.

Åtgärder för att stärka regelverket för integritet och förebyggande av korruption

Strategierna för att förebygga korruption omfattar många områden, t.ex. etiska regler, informationsåtgärder, regler om redovisning av tillgångar, oförenligheter och intressekonflikter, interna kontrollmekanismer, regler om lobbyverksamhet och svängdörrsproblematik. Öppenhet, tillgång till offentlig information, skydd av visseblåsare och en allmän integritetskultur i det offentliga livet är viktiga faktorer som gör det möjligt att förebygga och upptäcka korruption. Många medlemsstater har vidtagit eller planerar åtgärder för att stärka ramen för integritet och förebyggande av korruption. Exempel på detta är [Bulgarien](#), [Irland](#), [Grekland](#), [Malta](#), [Tjeckien](#), [Polen](#) och [Portugal](#). Den lagstiftning som håller på att utarbetas omfattar bland annat krav på redovisning av tillgångar, regler om intressekonflikter för alla offentliga tjänstemän (inklusive parlamentsledamöter), öppenhet i den offentliga förvaltningen eller inrättande av särskilda enheter för öppenhet och insyn och byråer som har till uppgift att övervaka och kontrollera redovisningar av tillgångar och intressekonflikter. I vissa andra medlemsstater, t.ex. [Danmark](#), [Finland](#) och [Sverige](#) grundas förebyggande av korruption främst på en stark integritetskultur med få formella regler och kontroller.

För att åtgärderna ska vara effektiva måste de bygga på en noggrann diagnos av risker och svaga punkter och innehålla mekanismer som säkerställer adekvat efterlevnad och uppföljning av integritetsincidenter. Förebyggande åtgärder leder till synliga resultat när de ingår i en övergripande strategi och systematiseras inom alla relevanta politikområden. Utmaningar kvarstår i flera länder när det gäller efterlevnad eller kontrollmekanismer för att kontrollera och eventuellt bestraffa integritetsincidenter i samband med redovisning av tillgångar, lobbyverksamhet, intressekonflikter och svängdörrsproblematik.

2.3 Mediernas mångfald och mediefrihet

Alla medlemsstater har rättsliga ramar för att skydda mediernas frihet och mångfald och inom EU åtnjuter man i stort hög nivå på mediernas frihet och mångfald. Yttrandefrihet, mediefrihet och mediernas mångfald och rätten till tillgång till information stadgas vanligen i landets författning eller sekundärrätten. Mediernas mångfald och mediefrihet är av central betydelse för rättsstatsprincipen, demokratisk ansvarsskyldighet och kampen mot korruption. Morden på journalister som granskade anklagelser om korruption på hög nivå och organiserad brottslighet blev en brysk påminnelse för medlemsstaterna om deras skyldighet att garantera journalister ett gynnsamt arbetsklimate, skydda dem och aktivt främja mediernas frihet och mångfald.

Covid-19-pandemin har ytterligare bekräftat den viktiga roll som fria och pluralistiska medier spelar och vilken samhällsviktig tjänst de tillhandahåller genom att förmedla faktakontrollerad information – och därmed bidra till arbetet mot desinformation – och upprätthålla den demokratiska insynen. Dessutom har de potentiella risker som restriktioner innebär för yttrandefrihet och tillgång till information blivit tydliga. Krisen har också visat att åtgärder mot infodemin kan användas som en förevändning för att undergräva grundläggande fri- och rättigheter eller missbrukas i politiskt syfte⁵⁹. Den har också förvärrat branschens redan svåra ekonomiska situation genom drastiskt minskade reklaminkomster trots större publik. Situationen är särskilt svår för sårbara mindre aktörer och lokala och regionala medier. Följden blir att mediesektorns styrka och mångfald riskerar att försvagas inom EU.

⁵⁹ JOIN(2020) 8 final

Kontrollen i den första rapporten om rättsstatsprincipen är koncentrerad kring några fundamentala element i mediernas frihet och mångfald med en särskild inverkan på rättsstatsprincipen, som en oberoende tillsynsmyndighet för medier, insyn i medieägandet, statlig reklam, journalisternas säkerhet och tillgång till information. Andra aspekter i medielandskapet som ännu inte behandlas i denna första rapport, som exempelvis public service-mediernas roll och oberoende, är också ytterst viktiga i sammanhanget och kommer att utvecklas mer under de kommande åren. Kontrollen i rapporten om rättsstatsprincipen kommer även att kompletteras med förslag till åtgärder som ska läggas fram i EU:s kommande handlingsplaner för demokrati och för medier och audiovisuella medier.

Övervakningsverktyg för mediepluralism⁶⁰

Övervakningsverktyget för mediepluralism bedömer riskerna för mediernas frihet och mångfald i EU:s alla medlemsstater med fokus på fyra områden: grundläggande skydd av mediefriheten, mångfalden på marknaden, politiskt oberoende och social inkludering av medierna. De senaste resultaten (2020) belyser framför allt att journalister och andra medieaktörer fortfarande utsätts för hot och attacker (både fysiskt och på nätet) i flera av de medlemsstater som granskas. Dessutom visar resultaten att inte alla tillsynsmyndigheter för medier kan anses vara fria från inflytande, både på grund av hur deras styrelser utnämns och hur de utövar sitt uppdrag. Enligt rapporten utgör insynen i medieägandet i genomsnitt en medelstor risk i medlemsstaterna på grund av brister i lagstiftningens ändamålsenlighet och/eller det faktum att information tillhandahålls endast till offentliga organ, inte till allmänheten. Rapporten belyser också att nyhetsorganisationer alltjämt är sårbara för politisk inblandning, i synnerhet i en vanskelig ekonomisk situation.

Mediemyndigheters oberoende

Mediemyndigheter är viktiga när det gäller att upprätthålla mediepluralism. När de genomför mediespecifika förordningar och mediepolitiska beslut har deras oberoende av ekonomiska och politiska intressen och opartiskheten i deras beslut en direkt inverkan på mångfalden på marknaden och mediemiljöns politiska oberoende.

Mediemyndigheternas oberoende och behörigheter fastställs genom lagstiftning i alla medlemsstater. Det har dock framförts en del farhågor vad gäller risken för politisering av myndigheten, till exempel i [Ungern](#), [Malta](#) och [Polen](#). Det finns också farhågor rörande effektiviteten hos en del nationella mediemyndigheter med tanke på de resurser de har till sitt förfogande, exempelvis i [Bulgarien](#), [Grekland](#), [Luxemburg](#), [Rumänien](#) och [Slovenien](#). I [Tjeckien](#) överväger regeringen reformer för att ytterligare befästa oberoendet hos tillsynsmyndigheten för medier.

I direktivet om audiovisuella medietjänster, vars införlivande ska vara helt genomfört i år⁶¹, ingår särskilda krav som kommer att bidra till ett stärkt oberoende för de nationella mediemyndigheterna.

Insyn i medieägandet

⁶⁰ Övervakningsverktyget för mediepluralism 2020 har varit en betydelsefull källa för rapporten om rättsstatsprincipen 2020. Övervakningsverktyget är ett vetenskapligt och holistiskt verktyg för att ta pulsen på mediernas ekosystem och närmare kartlägga hot mot mediernas mångfald och frihet i medlemsstaterna och vissa kandidatländer. Det medfinansieras av EU. Sedan 2013/2014 har verktyget regelbundet använts av centrumet för mediernas frihet och mångfald. Kommissionen har även använt andra källor som exempelvis det internationella pressfrihetsindexet enligt hänvisningar i landskapitlen.

⁶¹ Direktiv (EU) 2018/1808 av den 14 november 2018 innehåller särskilda krav på oberoende för de nationella mediemyndigheterna.

Insyn i medieägandet är en förutsättning för varje tillförlitlig analys av mångfalden på en given mediemarknad. Det krävs inte bara för att genomföra välgrundade processer i fråga om reglering, konkurrens och politik, utan även för att allmänheten ska kunna utvärdera information och åsikter som sprids av media⁶². En del medlemsstater har välutvecklade system för att säkra insyn i medieägandet. I [Tyskland](#) gäller exempelvis särskilda skyldigheter att lämna ut uppgifter om ägande för nyhetsmediesektorn, kommersiella programföretag, nätbaserade medier och pressen. Politiska partier måste upplysa om sin inblandning i media. I [Frankrike](#) måste medieföretag informera allmänheten om sina tre största ägare och underrätta mediemyndigheten (*Conseil Supérieur de l'Audiovisuel – CSA*) när ägandet eller kontrollen uppgår till 10 % eller mer. Information om utgivares kapitalstruktur finns tillgänglig på CSA:s webbplats. [Portugal](#) har en gedigen ram för att säkra insyn i medieägandet. Skyldigheten att upplysa om ägande och finansiering av medier fastställs i författningen och övervakningen ligger på mediemyndighetens ansvar.

I ett fåtal medlemsstater förekommer hinder för ett effektivt offentliggörande av ägandet eller så saknas ett effektivt system för offentliggörande. I [Tjeckien](#) är medieföretag inte skyldiga att upplysa om sina ägarstrukturer, eller om ändringar i dem, eller lämna ut information som rör den verkliga huvudmannen i företaget. [Cypern](#) har ingen insyn i ägandet vad gäller tryckt och digital press, vilket ger upphov till farhågor rörande korsvist ägande. Bristen på insyn i medieägandet är en källa till oro även i [Bulgarien](#).

Statlig reklam

Statlig reklam⁶³ kan vara ett viktigt stöd till medier. Ekonomiskt stöd från staten kan vara avgörande för icke-kommersiella lokala medier och andra mindre kommersiella former av journalistik, särskilt i ekonomiska kristider. Då gör transparenta regler och rättvisa kriterier att risken för favorisering minskar. Därför är det särskilt viktigt att rättvisa och transparenta regler för fördelningen av statens resurser och statligt stöd finns på plats och genomförs effektivt. En avsaknad av sådana regler ökar risken för att offentliga medel går till vissa mediekanalet på ett partiskt sätt.

I många medlemsstater finns det ingen särskild lagstiftning för att garantera rättvisa och transparenta regler för fördelningen av statlig reklam till mediekanalet. De risker som uppstår på grund av avsaknaden av tydliga och transparenta regler kan ta sig uttryck i bristande öppenhet i fråga om fördelningskriterier, vilka belopp som tilldelats och vilka som är mottagarna. I [Ungern](#), där det saknas lagstiftning och insyn i fördelningen av statlig reklam, har betydande summor för statlig reklam slussats till regeringsvänliga kanaler vilket har banat väg för regeringen att utöva ett indirekt politiskt inflytande på medierna. [Österrike](#) tilldelar relativt höga volymer av statlig reklam till medieföretag och det har uttryckts farhågor över eventuellt politiskt inflytande över en sådan tilldelning i avsaknad av regler för rättvis fördelning.

I en del fall minskas dessa risker av allmänna regler för offentlig upphandling och/eller bra styrningsregler för statliga utgifter. I [Slovakien](#) finns exempelvis inga ramar för att reglera fördelningen av statlig reklam, men kontrakt som upprättats mellan staten och den privata sektorn finns i det centrala registret över kontrakt som är tillgängligt för allmänheten.

⁶² Rekommendation CM/Rec(2018)11 från ministerkommittén till medlemsstaterna om mediernas mångfald och om insyn i medieägande.

⁶³ Övervakningsverket för mediepluralism definierar statlig reklam som ”all reklam som betalas av regeringar (nationella, regionala, lokala) och statliga institutioner och företag till medier”.

Nyligen föreslog kommissionen att återhämtningspaketet från EU:s budget kan bidra till att åtgärda branschens omedelbara likviditetsbehov medan digitala investeringar och resiliens också skulle stärkas genom programmen InvestEU, Kreativa Europa och Horisont Europa. Kommissionen uppmanade även medlemsstaterna och alla EU-aktörer att stödja medier samtidigt som full respekt för deras oberoende, mediefrihet och mångfald säkerställs⁶⁴.

Politiska påtryckningar på medier

Sårbarhet och risker för mediemångfalden ökar när mediernas politiska oberoende hotas, i avsaknad av regleringar mot politisk inblandning eller till följd av regler som tillåter politiska aktörer att äga medier.

I landskapitlen identifieras ett antal fall där berörda parter har framfört allvarliga farhågor. I [Bulgarien](#) rapporteras det exempelvis om att ägandet av flera mediekanaler har nära kopplingar till politiska aktörer, även om de inte officiellt ägs av dem. Dessutom har ett stort antal bulgariska journalister karakteriserat politisk inblandning i medierna som ”vanligt” och ”utbrett”. I [Ungern](#) har etableringen av konglomeratet *KESMA media* genom en sammanslagning av över 470 regeringsvänliga mediekanaler, utan någon granskning av medier och konkurrensmyndigheter, uppfattats som ett hot mot mediepluralismen. Efter ett förvärv nyligen har ytterligare farhågor uttryckts om att det kanske följer ett mönster av ekonomiskt övertagande av kvarvarande oberoende nyhetsmedier. De två största politiska partierna i [Maltas](#) parlament äger, kontrollerar eller förvaltar flera maltesiska mediekanaler och programföretag. Under presidentvalskampanjen i [Polen](#) 2020 hänvisade den styrande koalitionen till eventuella planer på förändringar i lagstiftningen rörande utlandsägda mediekanaler, vilket kan få följder för mediepluralismen.

Tillgång till information

Rätten till tillgång till information är en fundamental förutsättning för den demokratiska debatten och granskningen av offentliga institutioner, av yttersta vikt för medierna och rent allmänt för att upprätthålla rättsstatsprincipen. Den vilar på insyn i den offentliga förvaltningen och beslutsfattandet. Denna rätt är garanterad i författningen eller sekundärlagstiftningen i alla medlemsstater men en del landskapitel pekar på hinder eller förseningar i utlämnningen av informationen. Från [Tjeckien](#), [Malta](#) och [Rumänien](#) rapporteras exempelvis om upprepade svårigheter och hinder för att få fram information.

Åtgärder för att stödja och skydda journalister mot hot och angrepp

I flera medlemsstater utsätts journalister och andra medieaktörer allt oftare för hot och angrepp (fysiskt eller på nätet) som rör deras publicering och arbete. Det tar sig olika uttryck som strategiska stämningar (SLAPP⁶⁵), hot om fysiskt våld och fysiska angrepp, trakasserier på nätet, i synnerhet mot kvinnliga journalister, smutskastningskampanjer, hotelser och politiskt orienterade hot. Sådana hot, angrepp och smutskastningskampanjer rapporteras i en eller annan form från flera medlemsstater. Särskilda exempel lyfts fram i landskapitlen för [Bulgarien](#), [Kroatien](#), [Ungern](#), [Slovenien](#) och [Spanien](#). Hot och angrepp har en hämmande verkan på journalister och för med sig en risk för en krympande offentlig debatt om kontroversiella samhällsfrågor.

⁶⁴ JOIN(2020) 8.

⁶⁵ En strategisk stämning mot offentligt deltagande (SLAPP) är en rättegång som är avsedd att censurera, skrämja och tysta kritiker genom att belasta dem med kostnaden för ett rättsligt försvar tills de ger upp sin kritik eller opposition.

För att komma till rätta med denna situation har flera medlemsstater utvecklat god praxis och upprättat strukturer och åtgärder som ger stöd och skydd. I [Belgien](#) har det flamländska journalistförbundet inrättat en särskild hjälplinje vid fysiska eller verbala angrepp mot journalister. I [Italien](#) har det inrättats en samordningscentral som hanterar gärningar mot journalister. I [Nederländerna](#), har ett protokoll kallat *PersVeilig* slutits mellan åklagarmyndigheten, polisen, chefredaktörernas sammanslutning och journalistförbundet i syfte att minska hot, våld och angrepp mot journalister. [Sverige](#) har inrättat nationella kontaktpunkter och tilldelat extra mänskliga och ekonomiska resurser för att stödja journalister och utreda hatbrott bättre.

2.4 Andra institutionella frågor som rör kontroller och motvikter

Institutionella kontroller och motvikter är rättsstatens kärna. De garanterar de statliga organens funktion, samarbete och ömsesidig kontroll så att befogenheter utövas av en statlig myndighet under granskning av andra. Utöver ett effektivt rättssystem vilar kontroller och motvikter på en öppen, ansvarsskyldig, demokratisk och pluralistisk lagstiftningsprocess, maktindelning, författningsprövning och lagprövning, transparenta offentliga förvaltningar av hög kvalitet samt effektiva oberoende myndigheter som ombudsmannainstitutioner eller nationella människorättsinstitutioner. Kontroller och motvikter skiljer sig åt mellan medlemsstaterna beroende på den jämvikt som skapas av politiska traditioner, rättsliga traditioner och författningsstraditioner. Exakt vilken modell varje medlemsstat väljer kan variera men det viktiga är att den säkerställer respekten för rättsstatsprincipen och demokratiska normer.

I den första rapporten om rättsstatsprincipen ligger fokus på några centrala element som är särskilt viktiga för rättsstatsprincipen, som processen för att förbereda och anta lagstiftning, särskilt i fråga om berörda parter delaktighet, användningen av påskyndade förfaranden och nödförfaranden samt systemet för författningsprövning av lagarna. I rapporten tittar man också på författningsreformer för att stärka kontroller och motvikter. Rapporteringen omfattar även en granskning av undantagsåtgärder som har vidtagits för att bekämpa covid-19-pandemin. Andra element som analyseras är oberoende myndigheter, som ombudsmannen eller andra människorättsinstitutioner, och civilsamhällesorganisationer och den roll de spelar för att skydda rättsstatsprincipen.

Det förekommer press på kontroller och motvikter i alla medlemsstater, vilket utgör en naturlig del av den politiska processen i ett demokratiskt samhälle. Den ekonomiska krisen, covid-19-pandemin och samhällsutvecklingen kan öka på dessa spänningar men kontroller och motvikter förblir lika viktiga. Under senare år har flera kriser gällande rättsstatsprincipen utvecklats inom EU och de har knutits till angrepp mot institutionella kontroller och motvikter. Därför är resiliensen i dessa institutionella kontroller och motvikter oerhört viktig för att skydda rättsstatsprincipen.

En gynnsam ram för civilsamhället möjliggör debatter och granskning av makthavarna. Precis som i fråga om oberoende journalister och kritiska medier bör varje försök att undertrycka civilsamhället alltid ses som en varningssignal när det gäller rättsstatsprincipen.

Debatter om rättsstatsprincipen bidrar till att stärka rättsstatskulturen

Positiva reforminitiativ uppstår ofta ur offentliga debatter om specifika frågor som är relevanta för rättsstatsprincipen. Debatter och ökad medvetenhet om de kontroller och motvikter som behövs för att rättsstaten ska fungera på ett effektivt sätt är därför ett viktigt första steg. Den allt större uppmärksamhet som riktas mot debatterna kring rättsstatsprincipen inom EU kan illustreras av insatser för att främja nationella debatter genom

parlamentsutfrågningar, kampanjer för att öka medvetenheten hos allmänheten och initiativ från rättsväsendet. I [Tjeckien](#) organiserar senaten konferenser och debatter kring ämnen som rör rättssystemet. I [Danmark](#) har det nationella domstolsverket på senare år genomfört en rad initiativ för att främja rättsstatsprincipen, sprida mer kunskap om rättssystemet till olika målgrupper och förbättra rättssystemets användarfokus. I [Tyskland](#) bidrar regelbundna debatter, nationella informations- och reklamkampanjer samt publikationer om ämnen som rör rättsstatsprincipen till att främja en dynamisk rättsstatskultur. I [Nederländerna](#) organiserar parlamentets båda kamrar regelbundna politiska debatter om läget för rättsstatsprincipen.

Författningsreformer för att stärka institutionella kontroller och motvikter, i synnerhet rörande författningsprövning

I flera medlemsstater pågår reformer. De handlar framför allt om att skapa nya kanaler för medborgarna att bestrida hur den verkställande och lagstiftande makten utövar sina befogenheter.

Exempelvis har [Cypern](#) utkast till lagstiftning som föreskriver inrättande av en författningsdomstol som ska ta över kontrollen av författningsenligheten från högsta domstolen. Efter en översyn av konstitutionen i [Litauen](#) infördes år 2019 möjligheten till individuell författningsprövning och efterhandskontroller av antagna lagar. I [Luxemburg](#) innebar en författningsreform nyligen en stärkning av författningsdomstolens beslut när den förklarar lagbestämmelser icke författningsenliga. Dessutom föreligger ett förslag till översyn av författningen som skulle ge ombudsmannens kansli konstitutionell ställning. I [Slovakien](#) överväger regeringen att förstärka författningsdomstolens befogenheter, bl. a. genom att införa möjligheten till klagomål om oförenlighet med författningen och en efterhandskontroll av lagstiftningens överensstämmelse med författningen. Författningsreformer berör även andra aspekter av kontroller och motvikter. [Malta](#) har exempelvis nyligen antagit en författningsreform som gäller presidentvalsförandet och ombudsmannainstitutionens roll. Ytterligare en författningsreform som rör utnämningen till vissa oberoende nämnder har lagts fram i parlamentet. I [Sverige](#) görs överväganden om att stärka det demokratiska systemet som inbegriper reformer av antagningsproceduren för författningsändringar. Samtidigt granskar en parlamentarisk undersökningskommission konstitutionell status, ansvarsområde och verksamhet för riksdagens ombudsmän.

En del av dessa initiativ har sin utgångspunkt i rådgivning från internationella expertorgan, som Venedigkommissionen, vilket i sig är ett erkännande av att hänsyn till olika åsikter och expertis genom ett brett och grundligt samråd bidrar till att utveckla ett balanserat system.

Bättre och mer inkluderande lagstiftningsprocesser är viktiga för strukturreformer

Processen för att anta lagstiftning drar nytta av alltmer inkluderande och faktabaserade verktyg. Framför allt har många medlemsstater utformat en systematisk politik för att engagera berörda parter och se till att strukturreformer följer av en bred debatt i samhället, men denna politik tillämpas dock inte alltid fullt ut i praktiken.

En del medlemsstater arbetar för att göra lagstiftningsprocessen mer inkluderande. [Cypern](#) och [Tjeckien](#) gör exempelvis insatser för att förbättra samråd och öppenhet. I [Estland](#) utvecklas en ny lagstiftningsmiljö och nya politiska riktlinjer för lagstiftningen för att göra den mer användarvänlig och inkluderande. I [Grekland](#) pågår en omfattande reform av lagstiftningsförandet. I [Frankrike](#) ses det nyligen inrättade medborgarkonventet om klimatet som ett nytänkande sätt att engagera medborgarna i lagstiftningsprocessen.

Överdriven användning av påskyndad lagstiftning och undantagslagar kan ge upphov till farhågor kring rättsstatsprincipen

I alla medlemsstater ger det normala lagstiftningsförfarandet parlamenten företräde som lagstiftare. Påskyndade lagstiftningsförfaranden och avsaknad av samråd är emellertid vanliga tecken på en kris kopplad till rättsstatsprincipen. Venedigkommissionen och Organisationen för säkerhet och samarbete i Europa (OSSE) har vid ett flertal tillfällen understrukit vikten av parlamentariska förfaranden: grundliga överläggningar kring lagstiftningsförslag och ändringar, däribland ändamålsenliga samråd med berörda parter, experter och civilsamhället, och en dialog med den politiska oppositionen⁶⁶. Att kringgå parlamentet i lagstiftningsförfarandet snedvrider dessutom maktfördelningen, en grundläggande princip i rättsstaten.

I några medlemsstater har upprepade tillämpning av påskyndat lagstiftningsförfarande i parlamentet eller undantagsförordningar från regeringen väckt farhågor, särskilt då de tillämpas i samband med breda reformer som påverkar de grundläggande rättigheterna eller de centrala statliga institutionernas funktion, som exempelvis rättsväsendet eller författningsdomstolen. I dessa fall föreligger en ökad risk för att det antas lagar som hotar respekten för de grundläggande rättigheterna, rättsstatsprincipen eller demokratin, likväl som de internationella förpliktelserna⁶⁷. I [Polen](#) användes det påskyndade lagstiftningsförfarandet i parlamentet upprepade gånger under perioden 2015–2019 vid antagandet av betydande strukturreformer inom rättsväsendet, vilket har lett till ökat politiskt inflytande över rättsväsendet. I [Rumänien](#) har regeringens utbredda användning av undantagsförordningar inom viktiga områden, däribland rättsliga reformer, gett upphov till farhågor gällande lagstiftnings kvaliteten, rättssäkerheten och respekten för maktindelningen⁶⁸. Allmän användning av påskyndade förfaranden eller antagande av lagstiftning som baseras på initiativ som kommer direkt från parlamentsledamöter, utan att gå igenom det normala förberedande arbetet och samråd med berörda parter, är också en risk sett ur rättsstatsprincipens perspektiv.

Nationella parlament, författningsdomstolar och högsta domstolar har spelat en viktig roll i granskningen av de åtgärder som vidtagits för att hantera covid-19-pandemin

Reaktionerna på krisen visade överlag en stark resiliens i de nationella systemen med intensiva politiska och rättsliga diskussioner kring de åtgärder som vidtagits. I många medlemsstater har parlamentariska kontroller och debatter varit viktiga bidrag i utformningen av förslag för att utlysa undantagstillstånd, alternativt hälsonödläge, och i efterhandskontrollen av förordningar som antagits av regeringen. Dessutom har dessa åtgärder ofta granskats av författningsdomstolar, högsta domstolar eller vanliga domstolar. Mekanismer för författningsprövning i förhand, innan lagar antas, har varit särskilt relevanta i detta sammanhang där snabba insatser och respekten för grundläggande rättigheter måste gå hand i hand.

Ombudsmän och de nationella människorättsorganisationerna spelar en viktig roll

Nationella människorättsorganisationer spelar en viktig roll för skydd av rättsstaten och kan göra en oberoende kontroll av systemet vid en rättsstatlig kris. Några medlemsstater ([Tjeckien](#), [Italien](#) och [Malta](#)) har ännu inte inrättat någon sådan institution, men

⁶⁶ *Rule of Law Checklist*, CDL-AD (2016) 007 <https://www.osce.org/odihr/legislative-support>

⁶⁷ Många lagändringar som antas av parlamentet, även genom påskyndade förfaranden, brister dessutom i förutsägbarhet och insyn, vilket väcker farhågor i fråga om det allmänna intresset.

⁶⁸ I en rådgivande folkomröstning i maj 2019 var en majoritet av medborgarna för ett förbud för regeringar att anta undantagsförordningar på det rättsliga området.

andra myndigheter är aktiva på människorättsområdet⁶⁹. I [Italien](#) granskas just nu två lagförslag om inrättande av en nationell människorättsinstitution (NHRI) i parlamentet. [Maltas](#) parlament håller på att diskutera ett förslag om att upprätta en människorättsinstitution. Ombudsmannens roll som kontroll och motvikt varierar. I en del medlemsstater kan ombudsmannen begära prövning av lagar i författningsdomstolen eller be att få dem granskade i parlamentet.

Civilsamhällets organisationer agerar i en instabil miljö men är ändå en stark aktör i försvaret av rättsstatsprincipen

EU-domstolen slog nyligen fast i en dom⁷⁰ att civila samhällsorganisationer måste kunna ”bedriva sin verksamhet utan omotiverat statligt ingripande”. Domstolen erkände att föreningsfriheten utgör en av de väsentliga grunderna för ett demokratiskt och pluralistiskt samhälle, eftersom den gör det möjligt för medborgarna att agera kollektivt inom områden av gemensamt intresse och därigenom bidra till att det offentliga livet fungerar väl.

I de flesta medlemsstater finns ett gynnsamt och stöttande klimat för civilsamhället. En del medlemsstater stärkte nyligen, eller avser att ta initiativ för att stärka, förutsättningarna för det civila samhället. I [Kroatien](#) står exempelvis regeringen redo att anta en nationell plan för att förbättra det rättsliga, finansiella och institutionella stödsystemet för verksamheter i civilsamhällets organisationer. Den nationella strategin för utveckling av den icke-statliga sektorn och volontärarbete i [Slovenien](#) syftar till att förbättra stödet till icke-statliga organisationer 2023, särskilt då de bidrar till principerna om pluralism och demokrati i samhället. I många medlemsstater har civilsamhället visat sig vara resilient under svåra omständigheter och fortsatt att ha en aktiv roll i debatten om rättsstatsprincipen nationellt och inom EU som en del av kontrollerna och motvikterna. I [Slovakien](#) uppträdde civilsamhället med beslutsamhet efter mordet på Ján Kuciak och hans flickvän Martina Kušnírová 2018 och i dess efterdyningar. I [Rumänien](#) har en stark medverkan av civilsamhället varit avgörande för att uppmuntra anti-korruptionsreformer och i försvaret av rättsstatsprincipen i landet. I [Italien](#) finns ett dynamiskt civilsamhälle, även om vissa icke-statliga organisationer, i synnerhet de som är verksamma inom frågor som migration, har utsatts för smutskastningskampanjer. I [Grekland](#) har en del civilsamhällesorganisationer som är aktiva inom flykting- och migrantområdet uttryckt oro för att handlingsutrymmet på fältet har krympt.

I en del medlemsstater finns det emellertid exempel på att civilsamhället har utsatts för stora utmaningar i fråga om smutskastningskampanjer eller ny lagstiftning som begränsar tillgången till utländsk finansiering. I [Bulgarien](#) har exempelvis nya utkast till regler om öppenhet kring utländsk finansiering för icke-statliga organisationer kritiserats för deras eventuella negativa inverkan på civilsamhället. I juni 2020 konstaterade EU-domstolen att en lag i [Ungern](#) från 2017 om öppenhet kring utländsk finansiering för civilsamhällets organisationer är oförenlig med den fria rörligheten för kapital, med föreningsfriheten och med rätten till skydd av privatliv och personuppgifter. I [Polen](#) utsätts icke-statliga organisationer för ofördelaktiga uttalanden av företrädare för de offentliga myndigheterna vilket inkräktar på utrymmet för det civila samhället. Regeringens åtgärder riktade mot hbtqi+

⁶⁹ Det finns en oberoende ombudsman i såväl Tjeckien som Malta. I Italien finns en interministeriell kommitté för mänskliga rättigheter (CIDU) som samarbetar med civilsamhället, den akademiska världen och alla berörda parter för att främja och skydda de mänskliga rättigheterna. Flera ombudsmän finns också som ansvarar för att skydda människors fri- och rättigheter.

⁷⁰ Dom av den 18 juni 2020, kommissionen mot Ungern, C-78/18, EU:C:2020:476, punkterna 112 och 113.

grupper, däribland anhängande och häktning av en del av gruppernas företrädare, samt smutskastningskampanjer mot dessa grupper har väckt ytterligare farhågor.

3. Utveckling och åtgärder på EU-nivå i fråga om rättsstatsprincipen

Under det senaste året har rättsstatsprincipen fortsatt att ligga högt upp på Europeiska unionens dagordning. Respekten för rättsstatsprincipen är en central prioritering för den här kommissionen, vilket framgår av ordförande Ursula von der Leyens politiska riktlinjer. Där definierades detta specifikt som en prioriterad portfölj som anförts av en vice ordförande och en kommissionsledamot med ansvar för rättsstatsprincipen. Kommissionen reagerade redan från början på hur rättsstatsprincipen utvecklades i medlemsstaterna och på EU-nivå, samtidigt som man införde den nya europeiska rättsstatsmekanismen. Förutom den pågående övervakningen har den uppmuntrat till dialog och samarbete, med hjälp av processer som europeiska planeringsterminen för att belysa utmaningar när det gäller rättsväsendets ändamålsenlighet eller antikorrupsionsramen i medlemsstaterna.

Covid-19-pandemin aktualiserade viktiga rättsstatsfrågor som fortfarande diskuteras i Europa. Från mitten av mars har kommissionen övervakat de åtgärder i medlemsstaterna som påverkar rättsstatsprincipen, demokratin och de grundläggande rättigheterna. I de landsspecifika rekommendationerna inom ramen för den europeiska planeringsterminen erinrades i augusti 2020 om att dessa undantagsåtgärder bör vara nödvändiga, proportionerliga, tidsbegränsade och föremål för granskning⁷¹.

Europaparlamentet spelar en allt viktigare roll i diskussionen om rättsstatsprincipen på EU-nivå. Under det senaste året har Europaparlamentet reagerat på utvecklingen vad gäller respekten för våra gemensamma värden, däribland rättsstatsprincipen. Europaparlamentet har antagit flera resolutioner⁷² och utskottet för medborgerliga fri- och rättigheter samt rättsliga och inrikes frågor (LIBE) har antagit betänkanden och organiserat landsbesök⁷³. De här politiska debatterna har varit ett viktigt inslag i arbetet med att uppmärksamma frågor om rättsstatsprincipen. Kommissionen erkänner den nödvändiga kopplingen som måste göras till demokrati och grundläggande rättigheter, som kommer att behandlas inom särskilda arbetsområden: EU:s handlingsplan för demokrati och den nya strategin för genomförandet av stadgan om de grundläggande rättigheterna, som båda ska antas senare under 2020. Kommissionen anser att den första rapporten om rättsstatsprincipen och den förberedande dialogen med medlemsstaterna ger en solid grund för det framtida arbetet i Europaparlamentet.

Rättsstatsmekanismen är också ett svar på rådets intensifierade åtgärder när det gäller rättsstatsprincipen. Under hösten 2019 diskuterade rådet att ytterligare stärka sin årliga rättsstatsdialog genom en årlig inventering. Detta skulle bygga på diskussioner och utbyte av

⁷¹ Antagna av rådet – EUT 26.8.2020, C 282.

⁷² Framför allt resolutionen av den 28 mars 2019 om situationen avseende rättsstaten och kampen mot korruption inom EU, särskilt i Malta och Slovakien, P8_TA(2019)0328; resolutionen av den 18 december 2019 om rättsstatssituationen i Malta efter de senaste avslöjandena kring mordet på Daphne Caruana Galizia, P9_TA(2019)0103; resolutionen av den 16 januari 2020 om de pågående utfrågningarna enligt artikel 7.1 i fördraget om Europeiska unionen om Polen och Ungern P9_TA(2020)0014; resolutionen av den 17 april 2020 om en samordnad EU-insats mot covid-19-pandemin och dess konsekvenser, P9_TA(2020)0054.

⁷³ LIBE:s grupp för övervakning av demokrati, rättsstatlighet och grundläggande rättigheter. Gruppen är inriktad på hot mot demokratin, rättsstaten och grundläggande rättigheter men även på kampen mot korruption inom EU i alla medlemsstater. Avsikten är att rekommendera specifika åtgärder för LIBE-utskottet, såsom möten med berörda parter, utfrågningar och tjänsteresor, och att lägga fram förslag till resolutioner och betänkanden.

bästa praxis och bidra till att på ett inkluderande och konstruktivt sätt förebygga problem med rättsstatsprincipen. Rådets ordförandeskap har meddelat sin avsikt att anordna en politisk dialog om rättsstatsprincipen på grundval av kommissionens rapport om rättsstatsprincipen, inbegripet en debatt med inriktning på specifika medlemsstater⁷⁴.

På så sätt kommer den första rapporten om rättsstatsprincipen att bidra till att driva debatten inom de europeiska och nationella institutionerna. Det kommer också att hållas regelbundna möten i nätverket av kontaktpunkter för rättsstatsprincipen och med berörda parter. Medlemsstater kommer att uppmanas att bidra i början av 2021, och därefter följer landsbesök i alla medlemsstater under våren före nästa rapport. Samtidigt kommer det också att göras insatser för att med hjälp av EU-finansiering och expertkunskap främja reformer i enlighet med rättsstatsprincipen. Sedan 2017 har kommissionen ett särskilt program för tekniskt stöd till reformer i medlemsstaterna, vilket även omfattar reformer av rättsstatsprincipen⁷⁵. Stödet kan vara i form av expertuppdrag och undersökningsuppdrag på fältet, utbyte av bästa praxis, diagnostiska undersökningar samt utveckling och genomförande av riktade lösningar beroende på situationen. Andra kommissionsprogram som programmet Rättsliga frågor, programmet för medborgare, jämlikhet, rättigheter och värden och Fonden för inre säkerhet (Polisen), kan också bidra, inklusive genom ansökningsomgångar som är öppna för det civila samhället och andra berörda parter. Reform av rättsväsendet och korruptionsbekämpningen kan ha en betydande effekt på företagsklimatet, vilket redan har framhävts i den europeiska planeringsterminens rapporter, och bör därför nog övervägas av medlemsstaterna när de förbereder sina nationella planer för återhämtning och resiliens.

Förutom den europeiska rättsstatsmekanismen innehåller EU:s verktygslåda för rättsstatsprincipen olika instrument för en mängd olika situationer. Artikel 7 i fördraget om Europeiska unionen är ofta föremål för offentlig debatt. Där anges ett fördragsbaserat förfarande för att hantera risker för EU:s grundläggande värden i medlemsstaterna, och föreskriver som sista utväg den allvarligaste politiska sanktion som EU kan ålägga en medlemsstat, nämligen upphävande av rösträtten i rådet. Fram till 2017 hade förfarandet aldrig inletts. I december 2017 inledde kommissionen förfarandet för Polen och i september 2018 inledde Europaparlamentet förfarandet för Ungern. Dessa förfaranden har fortsatt i rådet med utfrågningar och uppdateringar om situationen i de två berörda medlemsstaterna⁷⁶, men de flesta av de identifierade problemen är fortfarande olösta. Kommissionen uppmanar de berörda medlemsstaterna och rådet att anstränga sig för att påskynda lösningen av de problem som tas upp i dessa förfaranden och hitta lösningar som skyddar rättsstatsprincipen och de värderingar som är gemensamma för alla medlemsstater. Till dess att man har hittat en lösning på problemen är kommissionen fast besluten att stödja rådet i fortsatta artikel 7-förfaranden så att de aktuella problemen kan lösas.

EU-domstolen har också en viktig uppgift i att upprätthålla rättsstatsprincipen genom sin växande rättspraxis på området. När brister i rättsstatsprincipen utgör en överträdelse av EU-rätten har kommissionen ett strategiskt förhållningssätt till överträdelseförfaranden, vilket bygger på EU-domstolens rättspraxis. Dessa förfaranden är inriktade på specifika problem vad gäller bristande efterlevnad av EU-lagstiftningen. Kommissionen är fast besluten att fullt ut utnyttja sina befogenheter och fortsätta att spela sin roll som fördragens väktare för att

⁷⁴ Det tyska ordförandeskapets program, s. 20.

⁷⁵ Stödprogrammet för strukturreformer som ska ersättas av instrumentet för tekniskt stöd 2021. Det här programmet kräver ingen medfinansiering.

⁷⁶ Under 2019 hölls två utfrågningar enligt artikel 7.1 i EU-fördraget, och två uppdateringar av den aktuella situationen i Ungern och fem om läget i Polen ägde rum. Under 2020 har en uppdatering av läget i Ungern och i Polen ägt rum och inga utfrågningar enligt artikel 7.1 i EU-fördraget har hållits.

säkerställa att unionsrättens krav när det gäller rättsstatsprincipen respekteras. Den har vid flera tillfällen väckt talan vid EU-domstolen i frågor som rör rättsstatsprincipen och nationella domstolar har också uppmanat domstolen att meddela förhandsavgöranden om tolkningen av unionsrätten i ett antal mål. Under 2019 och 2020 har domstolen utarbetat viktig rättspraxis avseende rättsstatsprincipen. Den har särskilt bekräftat och ytterligare förtydligat principen om ett effektivt domstolsskydd och rätten till ett effektivt rättsmedel⁷⁷. Denna rättspraxis förväntas utvecklas ytterligare under de närmaste månaderna och åren, med tanke på ett antal viktiga pågående överträdelseförfaranden och förhandsavgöranden i rättsstatsrelaterade frågor.

I slutsatserna från mötet den 17-21 juli erinrade Europeiska rådet slutligen om vikten av att rättsstatsprincipen och EU:s grundläggande värden respekteras i förhållande till unionens budget. Europeiska rådet erinrade om vikten av att skydda unionens budget i enlighet med värdena i artikel 2 i EU-fördraget och gav sitt stöd för införandet av ett system med villkor och åtgärder vid eventuella överträdelser. Europeiska rådets åtagande bör påskynda antagandet av kommissionens förslag att *skydda EU:s budget vid överträdelser av rättsstatsprincipen* i en medlemsstat som är under diskussion i Europaparlamentet och rådet⁷⁸. Syftet är att skydda EU:s budget i situationer där unionens ekonomiska intressen kan vara hotade på grund av generella brister som rör rättsstatsprincipen i en medlemsstat.

4. Slutsatser och nästa steg

Kommissionens ordförande Ursula von der Leyen uppmanade i juli 2019 Europaparlamentet, rådet och medlemsstaterna att inleda en process för samarbete om rättsstatsprincipen, en ny europeisk rättsstatsmekanism som ska omfatta alla medlemsstater och EU-institutioner i förebyggande syfte.

Den första rapporten om rättsstatsprincipen är resultatet av en ny dialog mellan kommissionen och medlemsstaterna och den tjänar som underlag för de landsspecifika analyserna av alla medlemsstater. Den här rapporten är ett viktigt steg mot en förstärkt gemensam syn på rättsstatsprincipen i EU och ökat ömsesidigt förtroende. Kommissionen välkomnar den öppna dialog som förts med alla medlemsstater och deras engagemang i utarbetandet av de landsspecifika analyserna. Det är ett tecken både på rättsstatsprincipens betydelse för alla medlemsstater och på deras engagemang för en europeisk process. Kommissionen anser att denna process kan bidra till att förhindra att rättsstatsproblem uppstår eller förvärras, och också bidra till att främja en robust politisk och rättslig kultur av rättsstatlighet i hela EU. Rättsstatsmekanismen kan nu fungera som en central del i EU:s verktygslåda för rättsstatsprincipen.

I rapporten bedöms utvecklingen av rättsstatsprincipen i medlemsländerna. Där framhålls att många medlemsstater har höga standarder vad gäller rättsstatsprincipen och att de även internationellt anses tillhandahålla bästa praxis när det gäller att tillämpa de centrala principerna i rättsstaten. I rapporten konstateras dock stora utmaningar: när rättsväsendets oberoende sätts på prov, när system inte har visat sig tillräckligt resilianta mot korruption, när hot mot mediefriheten och mediernas mångfald äventyrar det demokratiska ansvarsutkrävandet eller när det har förekommit utmaningar gällande kontroller och motvikt som är nödvändiga för ett ändamålsenligt system. Kommissionen har uppmuntrats

⁷⁷ Så som garanteras i artikel 19.1 i EU-fördraget och i artikel 47 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna.

⁷⁸ COM(2018) 324

av att alla medlemsstater har samarbetat vid utarbetandet av rapporten och uppmanar dem att fortsätta detta samarbete i uppföljningen av rapporten.

Kommissionen ser fram emot att Europaparlamentet och rådet fortsätter att engagera sig i frågor som rör rättsstatsprincipen och anser att den här rapporten utgör en solid grund för ytterligare interinstitutionellt arbete. Kommissionen uppmanar också de nationella parlamenten och de nationella myndigheterna att diskutera den här rapporten, inbegripet landskapitlen, och att söka ömsesidigt stöd för att uppmuntra till reformer och acceptans för europeisk solidaritet. Den vida kretsen av nationella aktörer, förutom statliga myndigheter, som har varit engagerade och bidragit till detta arbete visar också att det finns ett behov av att hålla nationella debatter.

Denna första rapport om rättsstatsprincipen är grunden för en ny och dynamisk process som inbegriper en fortlöpande dialog med medlemsstaterna, Europaparlamentet och de nationella parlamenten men också med andra berörda parter på nationell nivå och EU-nivå. Kommissionen kommer nu att börja förbereda för 2021 års rapport om rättsstatsprincipen och använda erfarenheterna från den europeiska rättsstatsmekanismens första år och driva på arbetet för att göra rättsstatsprincipen ännu mer resilient i våra demokratier. Att vara bättre rustade kan hjälpa alla européer att ta itu med de utmaningar som den helt nya ekonomiska, klimatmässiga och hälsorelaterade krisen medförde, med full respekt för våra gemensamma principer och värden.