



Bryssel den 3.4.2019  
COM(2019) 163 final

**MEDDELANDE FRÅN KOMMISSIONEN TILL EUROPAPARLAMENTET,  
EUROPEISKA RÅDET OCH RÅDET**

**Att ytterligare stärka rättsstatsprincipen inom unionen**  
*Läget idag och vägar framåt*

## I. INLEDNING

Rättsstaten är ett av de värden som Europeiska unionen bygger på<sup>1</sup>, och en återspeglning av vår gemensamma identitet och våra gemensamma konstitutionella traditioner. Den är grunden för det demokratiska systemet i alla medlemsstater, och nödvändig för att säkerställa skyddet av de grundläggande rättigheterna. Den är också av central betydelse för att Europeiska unionen ska fungera väl som ett område med frihet, säkerhet och rättvisa och en inre marknad, där lagar tillämpas effektivt och enhetligt och budgetar används i enlighet med tillämpliga bestämmelser. Rättsstaten säkerställer att medlemsstaterna och deras medborgare kan arbeta tillsammans i en anda av ömsesidigt förtroende; förtroendet för de offentliga institutionerna, däribland rättsväsendet, är avgörande för att de demokratiska samhällena ska fungera väl. Rättsstaten är också en av de principer som vägleder EU:s yttre åtgärder<sup>2</sup>. Sammantaget är rättsstaten en väletablerad princip, med en väl definierad kärna, som kan bedömas objektivt utifrån en sund och stabil grund för att identifiera brister.

### ***Vad är rättsstatsprincipen?***

Rättsstaten fastställs som ett av de värden som Europeiska unionen bygger på i artikel 2 i fördraget om Europeiska unionen. I en rättsstat utövas all offentlig makt alltid inom de ramar som anges i lagstiftning, i enlighet med värden som demokrati och grundläggande rättigheter samt under överinseende av oberoende och opartiska domstolar. Rättsstaten omfattar bland annat principer som lagenlighet, som förutsätter att lagarna stiftas i en öppen, redovisningsskyldig, demokratisk och pluralistisk process, rättssäkerhet, förbud mot godtyckligt utövande av den verkställande makten, effektivt domstolsskydd av oberoende och opartiska domstolar, domstolskontroll<sup>3</sup> inbegripet av respekten för grundläggande rättigheter, maktindelning och likhet inför lagen<sup>4</sup>. Dessa principer har erkänts av Europeiska unionens domstol och Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna<sup>5</sup>.

Europeiska unionen är i sig baserad på rättsstatsprincipen, och varje åtgärd som vidtas av EU grundar sig på fördrag som har godkänts frivilligt och demokratiskt av alla medlemsstater. Med tanke på rättsstatsprincipens betydelse för medborgarnas förtroende för unionen och för det effektiva genomförandet av dess politik är rättsstatsprincipen av central betydelse för Europas framtid. Insikten om hur central rättsstatsprincipen är för hur EU fungerar har fördjupats och det finns en samsyn från flera håll om behovet av att förbättra det sätt på vilket respekten för rättsstatsprincipen säkerställs i Europeiska unionen<sup>6</sup>. Dessutom har den senaste rättspraxisen från Europeiska unionens domstol gett ett oumbärligt bidrag till stärkandet av rättsstatsprincipen genom att bekräfta unionen som en

<sup>1</sup> Artikel 2 i fördraget om Europeiska unionen.

<sup>2</sup> Artikel 21 i fördraget om Europeiska unionen.

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

<sup>4</sup> Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet och rådet, *En ny EU-ram för att stärka rättsstatsprincipen*, COM(2014) 158 final av den 11 mars 2014.

<sup>5</sup> Bilaga till meddelandet från kommissionen till Europaparlamentet och rådet, *En ny EU-ram för att stärka rättsstatsprincipen*, COM(2014) 158 final av den 11 mars 2014, och nyare rättspraxis från Europeiska unionens domstol: mål C-64/16, Associação Sindical dos Juizes Portugueses mot Tribunal de Contas, mål C-216/18 PPU, LM och mål C-619/18, kommissionen mot Polen (beslut av den 17 december 2018).

<sup>6</sup> Rättsstatsprincipen har tagits upp i den pågående debatten om EU:s framtid, till exempel genom viktiga inlägg från olika europeiska politiska grupper och från medlemsstaterna.

värdegemenskap<sup>7</sup>. Syftet med detta meddelande är att berika diskussionerna om att ytterligare stärka rättsstaten inom unionen och att uppmuntra alla berörda parter till reflektion och synpunkter. Med utgångspunkt i dessa kommer kommissionen att dra sina egna slutsatser i juni.

Den europeiska integrationen har i sig gett ett betydande och varaktigt bidrag till en regelbaserad ordning i Europa. Unionen har gradvis byggt upp ett område med frihet, samarbete och stabilitet i vilket medlemsstaterna, medborgarna och företagen kan förlita sig på en ram av förutsägbara och rättvisa regler och ett system med effektiva rättsmedel. Inom en sådan ordning säkerställs freden, demokratin kan blomstra och företagen växa. Under de senaste åren har det dock blivit allt tydligare att unionens grundläggande värden och principer, däribland rättsstatsprincipen, befinner sig under press och kräver särskild uppmärksamhet. Det har således blivit uppenbart att mer behöver göras för att stärka och upprätthålla rättsstatsprincipen i hela unionen.

Om rättsstatsprincipen inte är tillräckligt skyddad i alla medlemsstater skadas unionens grundvalar av solidaritet och sammanhållning samt det förtroende som krävs för ömsesidigt erkännande av nationella beslut och för hela den inre marknadens funktion. Brister i rättsstaten kan också påverka ekonomin, på samma sätt som effektiva rättssystem och en kraftfull korruptionsbekämpning är avgörande för ett väl fungerande företagsklimat och sunda offentliga finanser<sup>8</sup>.

Ett problem med rättsstatsprincipen i en medlemsstat påverkar hela unionen och på så sätt har unionen ett gemensamt intresse att lösa rättsstatliga frågor oavsett var de förekommer, även om nationella kontroller och motvikter alltid bör vara den första instansen. Den senaste tidens utmaningar av rättsstatsprincipen i några medlemsstater har gett upphov till en oro kring unionens förmåga att ta itu med sådana situationer. Ett förtroende för att brister kan åtgärdas skulle bidra till att stärka förtroendet både mellan medlemsstaterna och mellan medlemsstaterna och EU-institutionerna.

EU har därför utvecklat ett antal instrument för att stärka rättsstaten. Dessa kompletterar artikel 7 i fördraget om Europeiska unionen, som är den mest framträdande mekanismen för att skydda alla gemensamma värden, även om den endast undantagsvis kommer till användning. Sedan 2014 finns en förebyggande ram på plats<sup>9</sup>. Andra idéer diskuteras nu, bland annat kommissionens förslag om att skydda EU:s ekonomiska intressen om det finns generella brister när det gäller rättsstatens principer<sup>10</sup>, och inrättandet av en europeisk åklagarmyndighet bör också främja en samordnad rättslig reaktion på sådana risker i alla medlemsstater<sup>11</sup>. Alla dessa instrument vilar på en gemensam förståelse av vad som avses med rättsstatsprincipen, dess viktigaste egenskaper och var brister kan uppstå.

---

<sup>7</sup> Mål C-64/16, Associação Sindical dos Juizes Portugueses mot Tribunal de Contas, mål C-284/16 Achmea, mål C-216/18 PPU, LM, mål C-621-18 Wightman, mål C-619/18 R kommissionen mot Polen (beslut av den 17 december 2018).

<sup>8</sup> Väl fungerande offentliga institutioner bidrar till högre tillväxt och är en förutsättning för att andra reformer ska kunna genomföras framgångsrikt. Empiriska undersökningar visar att en högre institutionell kvalitet i allmänhet har ett samband med högre produktivitet, se den årliga tillväxtöversikten 2019, COM(2018) 770 final.

<sup>9</sup> Se fotnot 4.

<sup>10</sup> Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om skydd av unionens budget vid generella brister när det gäller rättsstatens principer i medlemsstaterna, COM(2018) 324 final.

<sup>11</sup> [https://ec.europa.eu/info/law/cross-border-cases/judicial-cooperation/networks-and-bodies-supporting-judicial-cooperation/european-public-prosecutors-office\\_en](https://ec.europa.eu/info/law/cross-border-cases/judicial-cooperation/networks-and-bodies-supporting-judicial-cooperation/european-public-prosecutors-office_en)

Rättsstatsprincipen är kort sagt en central del av vår vision för Europas framtid. Som en del av reflektionen inför Europeiska rådets informella möte i Sibiu den 9 maj 2019 och Europeiska rådets kommande strategiska agenda innehåller detta meddelande en genomgång av de senaste årens erfarenheter och en rad möjliga vägar för att överväga framtida åtgärder. Den bygger på den pågående offentliga debatten om rättsstatsprincipen i Europeiska unionen och uppmanar unionens institutioner och medlemsstater, samt andra berörda parter, att bidra med idéer till hur verktygslådan före rättsstaten kan utvecklas i framtiden<sup>12</sup>.

## II. VERKTYGSLÅDAN FÖR RÄTTSSTATEN IDAG

### 1. Artikel 7 i EU-fördraget och ramen för rättsstatsprincipen

**Artikel 7 i EU-fördraget** är det mest symbolladdade verktyget som EU har att ta till i händelse av allvarliga rättsstatsbrister i en medlemsstat, men är fortfarande endast avsett att användas i undantagsfall.<sup>13</sup> Förfarandet för att åberopa en klar risk för ett allvarligt åsidosättande enligt artikel 7.1 i EU-fördraget har hittills inletts i två fall: i december 2017 av kommissionen med avseende på Polen<sup>14</sup>, och i september 2018 av Europaparlamentet med avseende på Ungern<sup>15</sup>. De fulla konsekvenserna av ett förfarande enligt artikel 7 i EU-fördraget är mycket betydande, och även om dialogen med den berörda medlemsstaten inom ramen för artikel 7 i EU-fördraget har ett värde i sig kunde framsteg i rådet i dessa två fall ha varit av större betydelse. Rådet har varit tvunget att införa nya förfaranden för att tillämpa artikeln i praktiken som fortfarande måste visa sig vara fullt effektiva.

**Ramen för rättsstatsprincipen** fastställdes av kommissionen 2014<sup>16</sup>, och dess roll har erkänts av domstolen<sup>17</sup>. Den föreskriver en stegvis process för dialog med en medlemsstat, strukturerad genom yttranden och rekommendationer från kommissionen. Målet är att förhindra att det uppstår ett systemhot mot rättsstatsprincipen som skulle kräva ett förfarande enligt artikel 7 i EU-fördraget. Den första – och hittills enda – gången som ramen för rättsstatsprincipen användes var när en dialog med Polen inleddes i januari 2016<sup>18</sup>. Dialogen bidrog visserligen till att identifiera problem och få till stånd en diskussion, men den löste inte de upptäckta bristerna i rättsstaten, och kommissionen inledde förfarandet enligt artikel 7.1 i EU-fördraget i december 2017.

### 2. Överträdelseförfaranden och förhandsavgöranden

---

<sup>12</sup> Detta initiativ är inriktat på att stärka rättsstatsprincipen, men omfattar inte större områden som demokrati eller grundläggande rättigheter. Rättsstatligheten är dock nära kopplad till de grundläggande rättigheterna och demokratin; samtidigt som rättsstatligheten är inriktad på att begränsa och från en oberoende ståndpunkt kontrollera utövandet av offentliga befogenheter, främjar den också demokratin genom att fastställa ansvarsskyldighet för de personer som utövar offentlig makt och är oumbärlig för att skydda de grundläggande rättigheterna.

<sup>13</sup> Se även kommissionens meddelande av den 15 oktober 2003 om artikel 7 i fördraget om Europeiska unionen, *Att respektera och främja unionens värden*, KOM(2003) 606 slutlig.

<sup>14</sup> Förslag till rådets beslut om fastslående av att det finns en klar risk för att Republiken Polen allvarligt åsidosätter rättsstatsprincipen, COM(2017) 835 final av den 20 december 2017.

<sup>15</sup> Europaparlamentets resolution av den 12 september 2018, i vilken rådet uppmanas att i enlighet med artikel 7.1 i fördraget om Europeiska unionen fastställa om det finns en klar risk för att Ungern allvarligt åsidosätter de värden som unionen bygger på (2017/2131 (INL)).

<sup>16</sup> Se fotnot 4.

<sup>17</sup> Se mål C-619/18 R, kommissionen mot Polen, beslut av den 17 december 2018.

<sup>18</sup> Dialogen ägde rum mellan januari 2016 och december 2017. Kommissionen antog ett yttrande och fyra rekommendationer.

Kommissionen har inlett flera **överträdelseförfaranden** som svar på allvarliga rättsstatliga problem kopplade till en överträdelse av unionsrätten, en möjlighet för EU-åtgärder som alltmer har vunnit i betydelse genom nyligen meddelade domar från domstolen.

Ett **effektivt domstolsskydd** genom oberoende domstolar krävs enligt artikel 19.1 i EU-fördraget som ett konkret uttryck för rättsstatsprincipens värde. Denna bestämmelse ligger till grund för ett antal begäranden om förhandsavgöranden från nationella domstolar och för överträdelseförfaranden som kommissionen har inlett vid domstolen. Redan 2006 slog domstolen fast att begreppet ”domstolväsendets oberoende” är ett självständigt begrepp i unionsrätten och att detta innebär att domarna måste skyddas mot eventuella externa ingripanden som kan äventyra deras oberoende bedömning<sup>19</sup>. Detta följdes 2018 av ett antal viktiga domar. För det första fann domstolen att medlemsstaterna enligt unionslagstiftningen är skyldiga att säkerställa att deras domstolar uppfyller kraven på ett effektivt domstolsskydd, som ett konkret uttryck för rättsstatsprincipen och att de nationella domstolarnas oberoende är av avgörande betydelse för att säkerställa ett sådant skydd<sup>20</sup>. I andra domar har domstolen närmare definierat kraven på garantier för oberoende och opartiskhet med beaktande av deras avgörande betydelse både för att systemet för rättsligt samarbete som kommer till uttryck i mekanismen för förhandsavgörande enligt artikel 267 i EUF-fördraget fungerar korrekt och för instrument i sekundärrätten som bygger på principen om ömsesidigt förtroende<sup>21</sup>. Domstolen utfärdade också interimistiska åtgärder för att tillfälligt upphäva nationella reformer som skulle påverka domstolväsendets oberoende<sup>22</sup>. Ytterligare mål som väckts av nationella domstolar och kommissionen är anhängiga vid domstolen.

Domstolens rättspraxis håller också på att utvecklas angående hur systemproblem med anknytning till rättsstatsprincipen kan få en särskild **inverkan på unionens finanser**<sup>23</sup>.

### 3. Andra mekanismer och ramar

Ett antal andra mekanismer och ramar bidrar till att lösa frågor som rör rättsstatsprincipen i medlemsstaterna, antingen på ett övergripande sätt med hjälp av särskilda instrument, eller genom andra steg för övervakning av nationell politik eller tillämpning av EU-lagstiftningen. Dessa verktyg har en viktig roll som ett system för tidig varning och fungerar förebyggande eftersom de kan behandla frågor som rör rättsstatsprincipen i medlemsstaterna innan det blir nödvändigt att återöppna artikel 7.

- Den **europiska planeringsterminen** för samordning av den ekonomiska politiken, finanspolitiken och socialpolitiken ger landsspecifika analyser och ger rekommendationer för strukturella reformer som främjar tillväxt. Analysen enligt detta instrument omfattar kampen mot korruption, effektiva rättssystem och reform av den offentliga förvaltningen. När allvarliga utmaningar på dessa områden identifieras i enskilda landsrapporter antar rådet riktade landsspecifika rekommendationer.

---

<sup>19</sup> Mål C-506/04, Wilson.

<sup>20</sup> Mål C-64/16, Associação Sindical dos Juizes Portugueses. Mål C-49/18, Escibano Vindel.

<sup>21</sup> När det gäller sammansättningen av ett rättsligt organ och utnämningen av dess ledamöter, deras tjänstperioder samt skälen för ledamöternas röstnedläggelse och för att inte utnämna eller avsätta dem samt den disciplinära ordningen för domare, mål C-216/18 PPU, Irland mot LM och mål C-8/19 PPU, RH.

<sup>22</sup> Mål C-619/18 R, kommissionen mot Polen, beslut av den 17 december 2018.

<sup>23</sup> Detta inbegriper förhandsavgöranden om behovet av en effektiv utredning av skattebedrägeri eller bedrägeri med unionsmedel (se t.ex. målen C-617/10, Åkerberg Fransson, C-105/14, Taricco, C-42/17, M.A.S, och C-612/15, Kolev).

- I den årliga **resultattavlan för rättsskipningen i EU** granskas en rad indikatorer för att bedöma de nationella rättssystemens oberoende, kvalitet och effektivitet. Detta jämförande verktyg kompletteras med landsspecifika bedömningar som presenteras i landsrapporterna och som gör det möjligt att göra en djupare analys på grundval av det nationella rättsliga och institutionella sammanhanget.
- **Samarbets- och kontrollmekanismen** inrättades som en särskild mekanism för Bulgarien och Rumänien när de anslöt sig till unionen 2007 för att hjälpa de två medlemsstaterna att ta itu med återstående brister när det gäller reformen av rättsväsendet, kampen mot korruption och, när det gäller Bulgarien, den organiserade brottsligheten<sup>24</sup>. Denna mekanism är en övergångsåtgärd och syftar till att avslutas när de fastställda riktmärkena har uppfyllts på ett tillfredsställande sätt. De erfarenheter som gjorts är relevanta när det gäller att ta itu med rättsstatliga utmaningar i alla medlemsstater.
- Kommissionens **stödtjänst för strukturreformer** tillhandahåller tekniskt stöd för strukturreformer i medlemsstaterna, bland annat på områden som är relevanta för att stärka respekten för rättsstatsprincipen, såsom den offentliga förvaltningen, rättsväsendet och kampen mot korruption. Stödet ges på medlemsstaternas begäran och är skraddarsytt för att tillgodose behov som återspeglar fastställda reformprioriteringar<sup>25</sup>.
- De **europiska struktur- och investeringsfonderna** och de fonder som stöder **strategier för rättvisa och säkerhet** hjälper också medlemsstaterna att stärka den offentliga förvaltningen och domstolsväsendet samt att öka deras kapacitet att bekämpa korruption<sup>26</sup>. Fonderna har också bidragit till att förbättra de offentliga myndigheternas institutionella kapacitet och att effektivisera den offentliga förvaltningen genom att tillämpa förhandsvillkor (för finansieringsperioden 2014–2020, dessa ersätts med ”nödvändiga villkor” i den fleråriga budgetramen 2021–2027)<sup>27</sup>. Detta stärker förutsättningarna för att tillämpa rättsstatsprincipen.
- Som en del av förslagen till nästa fleråriga budgetram har kommissionen föreslagit **en ny mekanism för skydd av unionens budget när generella brister som rör rättsstatsprinciper i medlemsstaterna påverkar eller riskerar att påverka denna budget**.<sup>28</sup> Respekten för rättsstatsprincipen är en viktig förutsättning för att principerna för en sund ekonomisk förvaltning ska kunna följas och för att unionens budget ska kunna skyddas.

<sup>24</sup> [https://ec.europa.eu/info/strategy/justice-and-fundamental-rights/effective-justice/rule-law/assistance-bulgaria-and-romania-under-cvm/reports-progress-bulgaria-and-romania\\_en](https://ec.europa.eu/info/strategy/justice-and-fundamental-rights/effective-justice/rule-law/assistance-bulgaria-and-romania-under-cvm/reports-progress-bulgaria-and-romania_en)

<sup>25</sup> Genom förordning (EU) 2017/825 av den 17 maj 2017 inrättades stödprogrammet för strukturreformer med 142,8 miljoner euro under perioden 2017–2020. Genom förordning (EU) 2018/1671 av den 23 oktober 2018 ändrades förordning (EU) 2017/825 för att öka finansieringsramen för stödprogrammet för strukturreformer och för att anpassa dess allmänna mål, vilket innebär att finansieringsramen uppgår till 222,8 miljoner euro. I samband med förslagen till den fleråriga budgetramen för 2021–2027 har kommissionen föreslagit att anslå 840 miljoner euro till tekniskt stöd, och att inkludera instrumentet för tekniskt stöd i förslaget till reformstödsprogram, som också omfattar ett reformverktyg och en konvergensmekanism.

<sup>26</sup> Översynen av kommissionens strategi för bedrägeribekämpning syftar till att stärka kommissionens analytiska förmåga att bedöma medlemsstaternas kapacitet att bekämpa bedrägerier samt effektiviteten och ändamålsenligheten i det stöd som ges till medlemsstaterna. För att stärka skyddet av EU:s ekonomiska intressen ger kommissionen också vägledning till medlemsstaterna om utformningen av nationella strategier för bedrägeribekämpning, som syftar till att identifiera och åtgärda befintliga brister i de nationella systemen och till att stärka samordningen mellan de nationella organen och på EU-nivån även med Olaf.

<sup>27</sup> Förslag till en förordning om gemensamma bestämmelser (COM/2018/375), artikel 11.

<sup>28</sup> Se fotnot 10.

Den föreslagna förordningen skulle göra det möjligt för unionen att vidta lämpliga och proportionella åtgärder för att ta itu med dessa frågor.

- **Europeiska byrån för bedrägeribekämpning (Olaf)** upptäcker och utreder bedrägerier, korruption och andra brott som skadar EU:s ekonomiska intressen och utfärdar rekommendationer som gör det möjligt för de nationella myndigheterna att inleda administrativa eller rättsliga förfaranden. Inrättandet av **Europeiska åklagarmyndigheten** kommer att innebära en grundläggande utveckling av den institutionella ramen på EU-nivå och i kampen mot brott som skadar EU:s ekonomiska intressen. Europeiska åklagarmyndigheten kommer att inleda sin verksamhet i slutet av 2020 med befogenhet att genomföra brottsutredningar och lagföra brott som riktar sig mot unionens budget. Den kommer att ha ett nära samarbete med Olaf.
- Som en central del av EU:s utrikespolitik har rättsstatsprincipen blivit allt viktigare för **EU:s anslutningsprocess** och för **grannskapspolitiken**. Att stärka centrala institutioner såsom domstolsväsendet och stärka arbetet för att bekämpa korruption har blivit allt viktigare inslag i EU:s insatser för att främja reformer för att uppfylla Köpenhamnskriterierna för anslutning<sup>29</sup>. Rättsstatsprincipen är också fast förankrad i anslutningsförhandlingarna, då den övergripande takten i förhandlingarna är beroende av framstegen på detta område<sup>30</sup>. I strategin för västra Balkan från februari 2018<sup>31</sup> betonas ännu starkare rättsstatliga reformer och respekt för rättsstatsprincipen som nödvändiga förutsättningar för anslutning till EU.

### III. BREDARE DISKUSSIONER OM RÄTTSSTATSPRINCIPEN

Den ökande betydelsen av rättsstatsprincipen som en gemensam angelägenhet har återspeglats i bredare diskussioner i unionens institutioner och organ<sup>32</sup> samt i andra forum<sup>33</sup>.

I oktober 2016 antog **Europaparlamentet** en resolution om en EU-mekanism för demokrati, rättsstatlighet och grundläggande rättigheter<sup>34</sup>. I resolutionen uppmanades kommissionen att införa en omfattande övervakning av alla medlemsstater och EU-institutioner och en årlig cykel av rapportering och rekommendationer. Uppmaningen upprepades 2018<sup>35</sup>. Dessutom har Europaparlamentet antagit resolutioner om rättsstatsprincipen i flera medlemsstater.

Utöver sin tydliga institutionella roll enligt artikel 7 i EU-fördraget har **rådet** inrättat en årlig rättsstatsdialog i rådet (allmänna frågor) som varje år fokuserar på ett visst tema. En översyn av denna process planeras under det finländska ordförandeskapet hösten 2019.

---

<sup>29</sup> Se [https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/policy/glossary/terms/accession-criteria\\_en](https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/policy/glossary/terms/accession-criteria_en)

<sup>30</sup> Särskilt kapitel 23 – Rättsväsen och grundläggande rättigheter och kapitel 24 – Rättvisa, frihet och säkerhet.

<sup>31</sup> COM(2018) 65 final.

<sup>32</sup> T.ex. Regionkommittén.

<sup>33</sup> T.ex. Organisationen för säkerhet och samarbete i Europa/kontoret för demokratiska institutioner och mänskliga rättigheter.

<sup>34</sup> Europaparlamentets resolution av den 25 oktober 2016 med rekommendationer till kommissionen om inrättande av en EU-mekanism för demokrati, rättsstatlighet och grundläggande rättigheter (2015/2254 (INL)).

<sup>35</sup> Europaparlamentets resolution av den 14 november 2018 om behovet av en övergripande EU-mekanism för skydd av demokrati, rättsstatlighet och grundläggande rättigheter (2018/2886 (RSP)).

Ett antal **nationella parlament** har också bidragit till diskussionen om rättsstatsprincipen genom att anta resolutioner och hålla debatter i frågan<sup>36</sup>.

Utöver EU har **Europarådet** spelat en avgörande roll när det gäller att utveckla rättsstatliga definitioner och standarder. Rättsstatsprincipen nämns som en del av det gemensamma arvet i ingressen till den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna. Avgöranden från Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna har i hög grad bidragit till att definiera, främja och stärka rättsstatsprincipen och har understrukit det nära sambandet mellan rättsstatsprincipen och det demokratiska samhället. Europarådets Venedigkommission offentliggjorde en rättsstatlig checklista 2016<sup>37</sup>. Europarådet har också tillämpat denna strategi i specifika fall som rör medlemsstater genom att använda sig av sakkunskap från Venedigkommissionen och Europarådets grupp av stater mot korruption (Greco) samt genom särskild övervakning.

**Europeiska rättsliga nätverk, expertgrupper, advokatföreningar och det civila samhällets organisationer** har också bidragit till utvecklingen av en gemensam förståelse på europeisk och nationell nivå och spelar en nyckelroll när det gäller att främja gemensamma standarder och bästa praxis.

#### IV. BEDÖMNING AV ERFARENHETERNA HITTILLS

Erfarenheterna hittills pekar på vissa gemensamma drag som skulle kunna ligga till grund för framtida överväganden, baserade på ett antal centrala principer. För det första finns det ett legitimt intresse från både EU och andra medlemsstater att rättsstatsprincipen ska fungera på ett tillfredsställande sätt i alla medlemsstater. För det andra måste det primära ansvaret för att säkerställa rättsstatsprincipen ligga på varje medlemsstat och den första instansen bör alltid vara nationella prövningsmekanismer, eftersom inte bara EU:s rättsordning utan även nationella rättsordningar måste respekteras. För det tredje måste EU:s roll på detta område vara objektiv och behandla alla medlemsstater lika, och måste vila på insatser från alla unionens institutioner i enlighet med deras respektive roll. Slutligen bör målet inte vara att ålägga sanktioner utan att hitta en lösning som skyddar rättsstaten, med samarbete och ömsesidigt stöd i centrum.

##### *Behovet av att främja standarder för rättsstatsprincipen*

I rättspraxis från Europeiska unionens domstol och Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna fastställs de centrala krav och standarder som ska respekteras av EU och dess medlemsstater för att skydda rättsstatsprincipen. Europarådet har också utarbetat standarder, och utfärdar yttranden och rekommendationer, som ger väletablerad vägledning för att främja och upprätthålla rättsstatsprincipen<sup>38</sup>. Dessa krav och standarder är grunden för

<sup>36</sup> Till exempel resolutionen från det franska parlamentet *Résolution relative au respect de l'état de droit au sein de l'Union européenne*, debatten den 14 februari 2019 i det nederländska parlamentets utskott för EU-frågor, eller debatten den 12 mars 2019 i det belgiska representanthusets utskott för utrikesfrågor. De nationella parlamentens intresse har också återspeglats i konferensen mellan parlamentsutskotten för EU-frågor från de olika parlamenten i Europeiska unionen.

<sup>37</sup> *The Rule of Law Checklist*, Europeiska kommissionen för demokrati genom lag (Venedigkommissionen), CDL-AD (2016) 007.

<sup>38</sup> Till exempel rekommendation CM/Rec (2010) 12 om ”domare: oberoende, effektivitet och ansvar”, Venedigkommissionens *Rule of Law Checklist*, CDL-AD (2016) 007, Europarådets handlingsplan för att stärka det rättsliga oberoendet och opartiskheten, samt yttrandena från Venedigkommissionen och utvärderingarna från Gruppen av stater mot korruption (Greco).



respekten för rättsstatsprincipen i alla medlemsstater, oberoende av deras konstitutionella strukturer.

Viktiga principer, såsom domstolväsendets oberoende och maktindelning, bör ingå i medlemsstaternas politiska kultur. En allmän europeisk standard kan användas både som ett riktmärke för att bedöma en eventuell brist och som vägledning för att hitta en lösning vid eventuella problem.

Erfarenheten har dock visat att denna rättspraxis och dessa principer och standarder inte alltid är tillräckligt kända på nationell nivå. Om standarderna inte är tillräckligt kända kan de inte spela någon betydelsefull roll som grund för den nationella politiken eller bidra på ett tillräckligt sätt till debatten om nationella reformer, och kan ifrågasättas i dialogen med EU-institutionerna.

#### *Att känna igen varningssignaler*

Det finns många fördelar med att identifiera varningssignaler i ett tidigt skede. Om utvecklingen av ett potentiellt bekymmer för EU kan upptäckas tidigt och bekräftas av den berörda medlemsstaten kan denna utveckling tas upp på EU-nivå på ett mer fruktbart sätt, och detta kan vara tillräckligt för att utlösa de nationella kontrollerna och motvikterna utan att mer formella åtgärder på EU-nivå behövs. Denna tidiga varning kan ske på olika sätt.

Återkommande problem är lättare att snabbt identifiera. Kärnan i rättsstatsprincipen är att all offentlig maktutövning alltid måste omfattas av fastställda värden, regler och förfaranden. När den offentliga maktutövningen och de valda majoriteterna i en medlemsstat åsidosätter den tillämpliga lagen eller de tillämpliga förfarandena är detta en mycket uppenbar varningssignal. Många ärenden som på senare tid diskuterats på EU-nivå har till exempel handlat om domstolväsendets oberoende. Domstolväsendet står i centrum för rättsstaten och politiska aktörers försök att undergräva domstolväsendets oberoende och den bindande verkan av dess beslut genom påtryckningar, politiska eller inte, på enskilda domare förekommer ständigt, t.ex. genom inblandning i specifika fall, underlåtenhet att respektera rättsliga avgöranden eller återupprivandet av slutliga rättsliga beslut. Andra aktuella exempel är försvagade författningsdomstolar eller andra kontroller av de lagar som antagits av parlamentet och av regeringsåtgärder, eller en ökad användning av regeringsförordningar. En otydlig lagstiftningsprocess kan göra det lättare för politiska majoriteter att försvaga eller kringgå kontroller och motvikter. Upprepade offentliga angrepp av en maktinstans på en annan urholkar den grundläggande principen om maktindelning. Problem på dessa områden fungerar därför som varningssignaler om ett rättsstatligt problem i vardande, och kan tillhandahålla en möjlighet till dialog och eventuella åtgärder i ett tidigt skede.

Mer allmänt är korruption på hög nivå och missbruk av tjänsteställning kopplade till situationer där den politiska makten försöker åsidosätta rättsstaten. Strukturella svagheter kan också skapa en situation som innebär en förhöjd risk för rättsstatliga problem. Strukturella svagheter i rättsväsendet, t.ex. otillräckliga garantier för domstolväsendets oberoende, medför en ökad risk för påtryckningar på domarkåren. På samma sätt kan allmänna brister i den offentliga förvaltningen skapa förutsättningar för godtyckliga beslut och skapa utrymme för korruption, samt omständigheter under vilka tjänstemän kan ha svårare att motstå påtryckningar. Sådana problem fungerar som indikatorer på möjliga rättsstatliga brister.

Vid rättsstatliga brister kommer de första tecknen på problem oftast från aktörer i den berörda medlemsstaten. Yttrandefrihet, informationsfrihet och mediernas frihet och mångfald är ytterligare grundläggande värden som Europeiska unionen bygger på. Det civila samhället och oberoende medier är nödvändiga vakthundar i väl fungerande demokratier och spelar därför en viktig roll genom att utkräva ansvar från dem som har makten, delta i offentliga debatter och föra fram invändningar mot offentliga beslut. Försök att försvaga eller utöva påtryckningar på sådana aktörer är därför en annan varningssignal.

#### *Fördjupade medlemsstatsspecifika kunskaper*

Graden av medvetenhet om sådana signaler, och därmed unionens förmåga att hantera dem i god tid, är beroende av kunskapsnivån hos kommissionen, andra institutioner och andra medlemsstater. Vissa varningssignaler kan endast identifieras genom den grundliga förståelse av medlemsstaternas praxis som uppstår i dialog med myndigheter och berörda parter. Sådan landsspecifik kunskap är av avgörande betydelse för att förhindra eventuella hot mot rättstaten och vid behov reagera effektivt på dem. Det är också viktigt att säkerställa att de reformer som medlemsstaterna genomför till fullo uppfyller EU:s rättsliga krav och europeiska rättsstatliga standarder. Slutligen är det nödvändigt att fördjupa de landsspecifika kunskaperna för att avgöra hur medel och tekniskt stöd från EU bäst kan stödja rättstaten i medlemsstaterna. Rättvisa, objektivitet och likabehandling måste ingå i alla system för att upprätthålla rättsstatsprincipen i unionen. Teknisk sakkunskap och analyskapacitet på unionsnivå är avgörande för att säkerställa att bedömningarna tar full hänsyn till nationella traditioner, men ändå tydligt kan identifiera var problem finns.

Den europeiska planeringsterminen, kompletterad med resultattavlan för rättsskipningen i EU, har visat sig vara en bra ram för att utveckla landsspecifik kunskap om rättstatligheten och det bör övervägas i vilken utsträckning dess potential skulle kunna utnyttjas ännu mer.

#### *Förbättra EU:s förmåga att reagera på rättsstatsproblem*

Erfarenheterna från de senaste åren, och den bredare diskussionen i frågan, har tydligt visat att det finns ett behov av att förbättra EU:s förmåga att agera vid allvarliga hot mot rättstaten. Till exempel har erfarenheterna av pågående förfaranden enligt artikel 7 i EU-fördraget visat att det behövs ytterligare reflektion om hur detta förfarande bäst kan genomföras på ett verkningsfullt sätt. Mångfalden av hot mot rättstaten kräver också en mångfald av åtgärder på EU-nivå.

EU:s insatser bör därför utformas på olika sätt. Även en informell signal på ett tidigt stadium om potentiella problem kan göra det möjligt för nationella myndigheter att tänka om, eller utlösa nationella mekanismer för kontroller och motvikt.

Det är viktigt att föra en dialog, men att föra denna genom en strukturerad process ökar sannolikheten att den resulterande åtgärden har det fokus och den inriktning som krävs. Många rättsstatsproblem är tidskänsliga och ju längre tid de tar att lösa, desto större är risken för fastlåsta positioner och skador för både EU och den berörda medlemsstaten. Det finns fördelar med mellanliggande steg som står i proportion till problemets allvar och som har en lägre tröskel för användning än åtgärder inom ramen för artikel 7 i EU-fördraget. När sådana steg har vidtagits kan även översyner eller efterhandskontroller vara till nytta: erfarenheten visar att tillämpningen av förhandsvillkor för EU-medel har fungerat som ett viktigt incitament, men när väl grönt ljus har givits finns det en risk för att de politiska åtgärderna och strukturerna återgår till gamla hjulspår.

EU-åtgärder har också en större tyngd om alla institutioner tar ansvar i processen, i enlighet med deras olika roller. EU:s ingripande i en kris är politiskt känsligt och kommer alltid att ha en större effekt om det stöds av en gemensam strategi. Europaparlamentets och rådets stöd för kommissionens åtgärder, och robustare interna förfaranden inom institutionerna, i syfte att hantera rättsstatsproblem i medlemsstaterna kan vara ett kraftfullt sätt för att understryka behovet av att en medlemsstat reagerar och för att öka incitamenten för att hitta lösningar.

#### *Strukturreformer för att åtgärda långsiktiga brister*

EU har också spelat en allt större roll när det gäller att stärka kapacitet och funktion hos de nationella myndigheter och institutioner som har en roll i de nationella kontrollerna och motvikterna.

EU:s medel har i hög grad bidragit till att bygga upp kapaciteten i offentliga institutioner till stöd för rättsstatsprincipen. Under programperioden 2014–2020 utnyttjade nästan hälften av medlemsstaterna strukturfonderna för att stödja reformer som stärker domstolsväsendet och den offentliga förvaltningen, eller för att bekämpa korrupktion. Detta kan också visa att EU vid sidan av att uttrycka farhågor också bidrar med praktiska lösningar. Till exempel kan kommissionens stödtjänst för strukturreformer, inom ramen för stödprogrammet för strukturreformer, arbeta tillsammans med nationella institutioner för att hjälpa till med rättsstatliga reformer.

Användningen av EU-medel och EU-program för att stärka rättsstaten kommer också att få större genomslag om den också stöds av rekommendationerna för strukturreformer inom den europeiska planeringsterminen.

Mer allmänt kan unionens politik på områden som offentlig upphandling, bättre lagstiftning och samarbete i fråga om straffrätt och civilrätt bidra till att säkerställa en enhetlig tillämpning av europeiska standarder för rättsstatsprincipen.

## **V. MÖJLIGA VÄGAR I FRAMTIDEN**

En ändamålsenlig tillämpning av rättsstatsprincipen i unionen kan anses vila på tre pelare. För det första **främjande** av rättsstatsprincipen, vilket inbegriper ett fördjupat gemensamt arbete för att sprida kunskap om rättsstaten i Europa. För det andra **förebyggande** av rättsstatsproblem, med förmågan att ingripa i ett tidigt skede och undvika risken för upptrappning. Slutligen, möjligheten till en verkningsfull gemensam **reaktion** när ett problem med tillräcklig betydelse har konstaterats.

#### *Främjande: bygga upp kunskap och en gemensam rättsstatskultur*

En robust politisk och rättslig kultur som stöder rättsstatsprincipen i varje medlemsstat är den bästa garanten för rättsstaten. Även om unionen respekterar medlemsstaternas politiska och konstitutionella strukturer innebär de skyldigheter som följer av ett medlemskap i unionen, samt Europas demokratiska arv, att nationella regler och strukturer måste återspegla EU:s rättsstatliga standarder och normer som ett gemensamt värde för EU och uppfylla de rättsstatliga garantierna i EU:s primärrätt och sekundärrätt.

Att öka allmänhetens medvetenhet om vikten av rättsstatsprincipen i en demokrati kan också vara värdefullt och kommunikationsverksamhet som syftar till att nå ut till medborgarna kan stödjas.

För att en sådan politisk och rättslig kultur ska fördjupas och upprätthållas i alla medlemsstater är det viktigt att främja kunskap om rättspraxis och standarder som rör rättsstatsprincipen så att till exempel utvärderingar och yttranden från organ som Venedigkommissionen och Greco diskuteras på nationell nivå. Detta kommer att hjälpa alla parter att veta vad som förväntas och hur institutioner och lagar bör återspegla de grundläggande principerna. Gemensamma strategier på dessa områden kan bidra till att främja en stark rättsstatskultur inom alla relevanta institutioner och yrken.

Gemensamma strategier, standarder och normer innebär inte att de genomförs på samma sätt. Men när det finns en tydlig gemensam strategi är det enklare att utvärdera specifika nationella system i förhållande till riktvärden och vara säkra på att de är ändamålsenliga.

Detta är särskilt relevant eftersom respekten för rättsstatsprincipen inte bara är beroende av lagar och institutionella strukturer, utan också av institutionell praxis. Exempelvis har Venedigkommissionen uppmärksammat vikten av lojalt samarbete mellan institutioner som en grund för rättsstaten – det faktum att en del av staten accepterar att andra delar har legitima funktioner som måste respekteras. Detta lojala samarbete kan utsättas för påfrestningar även när det är fastställt i lagar eller författningar. Utbyte av sakkunskap mellan rättstillämpare i olika medlemsstater, t.ex. domare, åklagare och antikorrusionsexperter, kan bidra till att skapa en insikt i vad detta innebär i praktiken. Andra viktiga inslag i rättsstatsprincipen och en respektfull styrning i praktiken är transparenta förfaranden för politiska beslut och lagstiftning. I grunden bygger alla dessa på erkännandet att statliga maktinstanser är ansvarsskyldiga och har begränsningar som måste respekteras i ett demokratiskt samhälle.

EU erbjuder en unik plattform för att utveckla och främja medvetenheten om rättsstatliga utmaningar. Som Europaparlamentet har föreslagit skulle detta utöver EU-institutionerna också kunna involvera nationella parlament och andra centrala parter på nationell nivå. Det civila samhället är särskilt viktigt, även på regional och lokal nivå. Kommissionen har redan föreslagit att öka finansieringen och stödet för att främja det civila samhället, mediemångfald och nätverkssamarbete mellan berörda parter på det rättsstatliga området, samt stödja unionsomfattande organisationer, organ och enheter som arbetar för ett allmänt europeiskt intresse på området för rättvisa och rättsstatlighet<sup>39</sup>.

EU:s förbindelser med Europarådet är särskilt viktiga när det gäller att främja rättsstatsprincipen. EU-institutionerna och medlemsstaterna skulle kunna utveckla dem ytterligare i syfte att främja en gemensam rättssäkerhetskultur i Europa.

---

<sup>39</sup> Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om inrättande av programmet Kreativa Europa (2021–2027) och om upphävande av förordning (EU) nr 1295/2013 (COM(2018) 366 final, 30.5.2018). Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om inrättande av programmet för rättigheter och värden (COM(2018) 383 final, 30.5.2018). Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om inrättande av programmet för rättsliga frågor (COM(2018) 384 final, 30.5.2018). Det nya programmet Kreativa Europa kommer också att stödja åtgärder som syftar till att stärka Europas nyhetsmediesektor, journalistisk frihet, mångfald och pluralism i journalistiskt innehåll, samt ett kritiskt ifrågasättande av medieinnehåll genom mediekompetens.

EU skulle också kunna undersöka hur man på bästa sätt kan främja Europarådets arbete med gemensamma standarder för rättsstatsprincipen. Främjande av standarder för rättsstatsprincipen skulle också kunna utvecklas i riktning mot inbördes utvärdering, något som särskilt föreslagits av vissa medlemsstater.

#### ***Möjliga frågor för ytterligare reflektion***

- Hur kan EU på ett bättre sätt främja EU:s befintliga rättsliga krav och europeiska standarder för rättsstatsprincipen, särskilt på nationell nivå?
- Hur kan EU bäst uppmuntra viktiga nätverk och det civila samhället, samt den privata sektorn, att på gräsrotsnivå diskutera rättsstatsprincipen, inklusive dess ekonomiska aspekter, och främja de standarder som ligger till grund för rättsstatsprincipen?
- Kan medlemsstaterna göra mer för att främja diskussionerna om rättsstatsprincipen på nationell nivå, till exempel genom debatter i nationella parlament, yrkesforum och informationskampanjer riktade till allmänheten?
- Hur bör EU och dess medlemsstater öka samarbetet med Europarådet och andra internationella organisationer som främjar rättsstatsprincipen, bland annat genom att stödja Europarådets arbete och när det gäller utvärderingar och rekommendationer från Europarådet?
- Hur kan EU bygga vidare på Europarådets arbete och främja gemensamma EU-strategier? Kan en inbördes utvärdering mellan medlemsstaterna bidra till denna process?
- Hur kan de befintliga åtgärder som vidtagits av Europaparlamentet och rådet förbättras och vidareutvecklas? Kan politiska grupper och nationella parlament engageras mer?

#### ***Förebyggande: samarbete och stöd för att stärka rättsstatsprincipen på nationell nivå***

Det främsta ansvaret för att säkerställa respekten för rättsstatsprincipen på nationell nivå ligger hos medlemsstaterna. Unionen kan dock ge viktigt stöd till medlemsstaterna i syfte att bygga upp en långsiktig strategi som bidrar till att säkerställa att nationella kontroller och motvikter är tillräckliga – och i slutändan att EU inte hamnar i en situation där den måste hantera en rättsstatlig kris i en medlemsstat. Detta innebär att bygga upp motståndskraften i centrala system och institutioner för att de ska vara redo för politiska påfrestningar.

En djupare förståelse av utvecklingen i medlemsstaterna skulle göra det lättare till att fokusera detta stöd och kartlägga rättsstatliga risker i ett tidigt skede. Relevanta områden skulle kunna vara nationella kontroller och motvikter, domstolsväsendets oberoende, kvaliteten på den offentliga förvaltningen, strategin för korruptionsbekämpning, insyn i lagstiftningsprocessen samt bättre lagstiftning. En sådan informationsinsamling skulle kunna tillhandahålla en allmän ram för fortlöpande samarbete och dialog med medlemsstaterna och för att hålla Europaparlamentet och rådet informerade. Den skulle behöva omfatta alla medlemsstater, men skulle kunna vara intensivare med medlemsstater där svagheter eller

särskilda risker har konstaterats. Slutligen skulle det krävas en balans mellan behovet av att bygga upp tillräcklig förståelse för nationella särdrag och behovet av att beakta ekonomiska och personalmässiga resurser. Målet med detta skulle vara att skapa en fastare grund för en tidig dialog om politiska initiativ med konsekvenser för rättsstaten. Diskussionen bör omfatta huruvida användningen av befintliga verktyg, inbegripet den europeiska planeringsterminen och resultatavlan för rättsskipningen i EU, skulle kunna utvecklas ytterligare för att bättre ta itu med rättsstatliga frågor.

Ett annat kompletterande sätt skulle vara att fördjupa samarbetet och det praktiska stödet för att maximera ett konstruktivt bidrag från unionen för att lösa problem i ett tidigt skede och bidra till att skapa hållbara lösningar i pågående reformprocesser. Detta skulle kunna ske på begäran av medlemsstaterna och inbegripa lämpliga handlingsplaner. Europaparlamentet och rådet skulle kunna delta i utformningen och främjandet av sådana initiativ. Detta skulle också kunna innebära att man särskilt uppmärksammar genomförandet av EU-lagstiftning med en rättsstatlig dimension. Tekniskt stöd till medlemsstaterna skulle också kunna tillhandahållas inom ramen för stödprogrammet för strukturreformer.

#### ***Möjliga frågor för ytterligare reflektion***

- Hur kan EU utöka sin kapacitet att bygga upp en djupare och jämförande kunskapsbas om den rättsstatliga situationen i medlemsstaterna, för att göra dialogen mer produktiv och för att möjliggöra ett erkännande av potentiella problem på ett tidigt stadium? Hur kan befintliga verktyg utvecklas ytterligare för att bedöma den rättsstatliga situationen?
- Hur kan utbytet mellan kommissionen och medlemsstaterna i rättsstatliga frågor organiseras mest effektivt?
- Hur kan EU:s sakkunskap och stöd kanaliseras till medlemsstaterna mest effektivt?
- Kan förebyggande åtgärder ges större tyngd genom ett mer interinstitutionellt tillvägagångssätt?

#### ***Reaktion: insatser på unionsnivå i de fall där nationella mekanismer fallerar***

Rättsstatliga frågor som får konsekvenser för tillämpningen av unionsrätten prövas i allt större utsträckning av EU-domstolen genom överträdelseförfaranden och förhandsavgöranden. Kommissionen kommer att bygga vidare på domstolens senaste rättspraxis, till exempel när det gäller de nationella domstolarnas oberoende och ett ändamålsenligt skydd av unionens ekonomiska intressen. Om oberoende myndigheter och nationella domstolar tillämpar unionslagstiftningen på ett ändamålsenligt sätt bidrar det också mer allmänt till att stärka rättsstatsprincipen i medlemsstaterna. Kommissionen kommer därför att vid behov fortsätta att säkerställa att unionslagstiftningen tillämpas och genomdrivs på ett korrekt sätt genom överträdelseförfaranden som rör rättsstatliga aspekter.

När nationella skyddsåtgärder inte verkar kunna hantera hot mot rättsstaten i en medlemsstat är det ett gemensamt ansvar för EU-institutionerna och medlemsstaterna att vidta åtgärder för att komma till rätta med situationen. Utöver den gemensamma skyldigheten att försvara EU:s värderingar finns det ett gemensamt intresse av att ta itu med sådana frågor som hot mot författningsdomstolar eller domstolsväsendets oberoende innan de kan äventyra genomförandet av EU:s lagstiftning, politik eller finansiering. Sådana åtgärder kan variera beroende på omständigheterna – såsom förekomsten av en överträdelse – eller för att säkerställa proportionalitet. Olika strategier kan också vara lämpliga på olika specifika

politikområden, som exempelvis kommissionens förslag om att skydda EU:s ekonomiska intressen från risker vid rättsstatliga brister.

Kommissionen inrättade 2014 en ram för rättsstatsprincipen för att reagera när det finns tydliga tecken på systemhot mot rättsstatsprincipen i en medlemsstat som skulle kunna resultera i en klar risk för allvarliga överträdelser av rättsstatsprincipen som leder till att artikel 7 i EU-fördraget utlöses. Ramen har hittills tillämpats i ett fall och fungerade som mellanliggande steg. Den bidrog till dialog, detaljerad faktainhämtning, analys och rekommendationer, och tillhandahöll en kunskapsbas som visade sig användbar för ytterligare åtgärder från unionens sida. Vissa justeringar kan dock göras. Exempelvis skulle tidig information till och stöd från rådet och Europaparlamentet kunna intensifieras i processen. Ett annat alternativ skulle kunna vara att stödja dialogen och rekommendationerna med särskilda handlingsplaner och tekniskt stöd för att åtgärda situationen inom en given tidsram, eller att fastställa en tydligare gräns för dialogens längd.

Sådana ändringar bör bibehålla målet att finna lösningar i krissituationer och identifiera lämpliga korrigerande åtgärder. Detta kräver en effektiv dialog och öppna kommunikationskanaler. Det skulle dock också kunna övervägas om det bör få större konsekvenser för en medlemsstat att vägra att rätta till situationen. Detta kan också bli en följd av en ökad betoning på de faktiska konsekvenserna för unionens funktion av ihållande brister i rättsstatsprincipen i medlemsstaterna, något som redan har framhållits i förslaget om att skydda EU:s ekonomiska intressen vid generella brister när det gäller rättsstatsprincipen.

#### ***Möjliga frågor för ytterligare reflektion***

- Hur kan relevant rättspraxis från domstolen spridas på ett effektivt sätt och hur den kan utnyttjas fullt ut?
- Hur kan kommissionen, Europaparlamentet och rådet samordna sitt arbete på ett mer effektivt sätt och säkerställa att det vidtas lämpliga åtgärder inom rimlig tid i händelse av en rättsstatlig kris i en medlemsstat?
- På vilka sätt skulle ramen för rättsstatsprincipen kunna stärkas ytterligare? Bör detta innebära mer samarbete med andra institutioner och internationella partner (t.ex. Europarådet/Venedigkommissionen, Organisationen för säkerhet och samarbete i Europa/kontoret för demokratiska institutioner och mänskliga rättigheter)?
- Finns det andra områden, utöver EU:s ekonomiska intressen, där EU bör utveckla särskilda mekanismer ( däribland villkor relaterade till rättsstatsprincipen) för att undvika eller motverka särskilda risker i samband med genomförandet av EU:s lagstiftning eller politik?

## **VI. SLUTSATS**

Kommissionen uppmanar Europaparlamentet, Europeiska rådet, rådet och medlemsstaterna samt berörda parter, inklusive rättsliga nätverk och det civila samhället, samt allmänheten i stort, att reflektera över de problem och frågor som tas upp i detta meddelande. De frågor som tagits upp pekar på ett antal områden där förbättringar skulle kunna övervägas.

En sådan reflektion skulle i sig bidra till upprätthållandet av rättsstatsprincipen genom att främja debatt och säkerställa ett fortsatt fokus på frågan. Kommissionen anser att en förstärkning av tillämpningen av rättsstatsprincipen skulle kunna utgöra ett väsentligt bidrag till unionens framtid. Det skulle möjliggöra ökad tydlighet och konsekvens, bidra till att säkerställa att alla medlemsstater behandlas lika och skydda allas gemensamma intressen genom en effektiv tillämpning av EU-lagstiftningen i alla medlemsstater.

Kommissionen kommer att återkomma till denna fråga i juni 2019 med sina egna slutsatser och förslag. Dessa kommer att bygga på den pågående diskussionen bland institutionerna och samhället i stort samt EU-domstolens rättspraxis, och kommer att syfta till att fastställa en strategi för att stärka rättsstatsprincipen i unionen, inom ramen för de gällande fördragen.