

Konstitutionsutskottets utlåtande 2018/19:KU37

Granskning av meddelande om att ytterligare stärka rättsstatsprincipen inom EU

Sammanfattning

Konstitutionsutskottet har granskat kommissionens meddelande om att ytterligare stärka rättsstatsprincipen inom EU.

Utskottet värdesätter att kommissionen fortsätter sitt arbete för att främja och försvara rättsstatsprincipen. Respekten för mänskliga rättigheter och rättsstaten är fundament i en demokrati.

Utskottet delar regeringens oro över utvecklingen på rättsstatsområdet. Utskottet välkomnar därför att kommissionen tagit initiativ till en diskussion om hur man kan förbättra de verktyg som finns till förfogande för EU:s institutioner för att skydda unionens grundläggande värden, däribland respekten för rättsstaten. Utskottet anser att det är av stor vikt att de verktyg som finns till förfogande används och att nya kan bidra till att stärka tillämpningen av rättsstatsprincipen inom unionen.

EU:s grundläggande värden är inte förhandlingsbara, vilket regeringen också framhåller. Utskottet anser att den bredare diskussion om att ytterligare stärka rättsstatsprincipen som kommissionen tagit initiativ till är angelägen, och utskottet kommer att följa det fortsatta arbetet.

Granskade dokument

Kommissionens meddelande Att ytterligare stärka rättsstatsprincipen inom unionen – Läget i dag och vägar framåt (COM(2019) 163).

Innehållsförteckning

Utskottets förslag till riksdagsbeslut	3
Redogörelse för ärendet	4
Ärendet och dess beredning.....	4
Gällande ordning	4
Utskottets granskning	7
Kommissionens meddelande	7
Regeringens faktapromemoria.....	16
Tidigare behandling.....	17
Utskottets ställningstagande	18
<i>Bilaga</i>	
Förteckning över granskade dokument	19

Utskottets förslag till riksdagsbeslut

Att ytterligare stärka rättsstatsprincipen inom unionen

Riksdagen lägger utlåtandet till handlingarna.

Stockholm den 28 maj 2019

På konstitutionsutskottets vägnar

Karin Enström

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Karin Enström (M), Hans Ekström (S), Ida Karkainen (S), Matheus Enholm (SD), Linda Ylivainio (C), Fredrik Lindahl (SD), Laila Naraghi (S), Tuve Skånberg (KD), Daniel Andersson (S), Bengt Eliasson (L), Mikael Strandman (SD), Jonas Eriksson (MP), Erik Ottoson (M), Jörgen Berglund (M), Erik Ezelius (S), Jessica Wetterling (V) och Fredrik Schulte (M).

Redogörelse för ärendet

Ärendet och dess beredning

Den 3 april 2019 lämnade kommissionen ett meddelande om att ytterligare stärka rättsstatsprincipen inom unionen – läget i dag och vägar framåt (COM(2019) 163). Den svenska språkversionen kom in till riksdagen den 15 april 2019.

Efter samråd med gruppledarna beslutade talmannen den 30 april 2019 att dokumentet skulle hänvisas till konstitutionsutskottet för granskning i enlighet med 9 kap. 20 § riksdagsordningen. Kammaren hänvisade dokumentet till utskottet den 2 maj 2019.

Regeringen lämnade en faktagromemoria (2018/19:FPM46) till riksdagen den 8 maj 2019.

Gällande ordning

Fördraget om Europeiska unionen (EU-fördraget)

Enligt artikel 3.1 och 13.1 EU-fördraget ska EU och dess medlemsstater respektera unionens värden. Bland dessa värden, som är uppräknade i artikel 2 i EU-fördraget, återfinns rättsstaten:

Unionen ska bygga 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.

Av artikel 4.2 följer att unionen ska respektera medlemsstaternas likhet inför fördragen samt deras nationella identitet, som kommer till uttryck i deras politiska och konstitutionella grundstrukturer, inbegripet det lokala och regionala självstyret. Den ska respektera deras väsentliga statliga funktioner, särskilt funktioner vars syfte är att hävda deras territoriella integritet, upprätthålla lag och ordning och skydda den nationella säkerheten. I synnerhet ska den nationella säkerheten också i fortsättningen vara varje medlemsstats eget ansvar.

Två artiklar i EU-fördraget, artikel 7 och 49, hänvisar direkt till artikel 2. I enlighet med artikel 7 kan rådet bl.a. besluta om att tillfälligt upphäva vissa av de rättigheter som en medlemsstat har, inbegripet rösträtten i rådet (se nedan).

Av artikel 49 följer bl.a. att varje europeisk stat som respekterar de värden som avses i artikel 2 och som förbinder sig att främja dem får ansöka om att bli medlem av unionen.

Effektivt domstolsskydd

Enligt artikel 19.1 EU-fördraget ska medlemsstaterna fastställa de möjligheter till överklagande som behövs för att säkerställa ett effektivt domstolsskydd inom de områden som omfattas av unionsrätten. EU-domstolen har uttryckt att artikel 19, som ger uttryck för det värde som rättsstaten utgör enligt artikel 2 i fördraget, innebär att uppgiften att säkerställa domstolsprövningen inom unionens rättsordning inte enbart är EU-domstolens uppgift utan även de nationella domstolarnas.¹

Artikel 7-förfarandet

Artikel 7 EU-fördraget består av två olika förfaranden. Det ena benämns ofta det ”förebyggande förfarandet” (artikel 7.1) och det andra ”sanktionsförfarandet” (artikel 7.2).

I enlighet med artikel 7.1 kan det efter beslut med en majoritet på fyra femtedelar i rådet slås fast att en klar risk föreligger att medlemsstaten i fråga åsidosätter något eller några av de värden som anges i artikel 2. Rådet kan även ge icke-rättsligt bindande rekommendationer.

I enlighet med artikel 7.2 kan det efter enhälligt beslut i Europeiska rådet slås fast att en överträdelse i fråga om artikel 2 redan skett, och att överträdelsen är allvarlig och ihållande.

Av artikel 7.3 följer att rådet med kvalificerad majoritet kan besluta om att tillfälligt upphäva vissa av den berörda medlemsstatens rättigheter, inbegripet rösträtten i rådet. Den sanktion som ska delas ut är inte på förhand fastställd.

I artikel 354 fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget) fastställs att den berörda medlemsstaten inte får delta i omröstningen i fråga om båda förfarandena som följer av artikel 7.

Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget)

Överträdelseförfarandet

Kommissionen kan i enlighet med artikel 258–260 EUF-fördraget inleda ett överträdelseförfarande i de fall en medlemsstat inte har uppfyllt en skyldighet enligt fördragen. Det kan också handla om skyldigheter som följer av sekundärrätten, dvs. direktiv, förordningar eller beslut.

Efter ett dialogförfarande kan kommissionen avge ett motiverat yttrande. Medlemsstaten får då tillfälle att inkomma med synpunkter. Om medlemsstaten inte rättar sig efter yttrandet inom en viss angiven tid får kommissionen föra ärendet vidare till EU-domstolen.

EU-domstolen kan enligt artikel 260 fastställa att en överträdelse har ägt rum och kan kräva att medlemsstaten ska vidta de åtgärder som krävs för att följa domstolens dom. Om kommissionen därefter anser att medlemsstaten

¹ C-64/16, rad 32.

inte har vidtagit sådana åtgärder, får kommissionen väcka en ny talan vid EU-domstolen. Denna talan kan utmynna i att domstolen ålägger medlemsstaten att betala böter.

Utskottets granskning

Kommissionens meddelande

Sammanfattning

I meddelandet redogör kommissionen för vikten av rättsstatsprincipen för att säkerställa skyddet av de grundläggande rättigheterna och en väl fungerande inre marknad. Vidare redogör kommissionen för de olika verktyg som finns till förfogande för EU:s institutioner för att skydda unionens grundläggande värden, däribland respekten för rättsstaten.

Kommissionen gör i meddelandet en bedömning grundad på erfarenheterna hittills och pekar på vissa centrala principer som skulle kunna ligga till grund för framtida överväganden.

Vidare pekar kommissionen ut möjliga vägar i framtiden och redogör för förslag till åtgärder och frågor för ytterligare reflektion under tre pelare:

- främjande av rättsstatsprincipen
- förebyggande av rättsstatsproblem
- reaktion när rättsstatsproblem uppstår.

Kommissionen uppmanar i sin slutsats i meddelandet Europaparlamentet, 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 meddelandet.

Meddelandet innehåller inte några förslag till beslut.

Rättsstatsprincipen

Kommissionen anför att rättsstaten är ett av de värden som Europeiska unionen bygger på och en återspeglning av medlemsstaternas gemensamma konstitutionella traditioner. Rättsstaten är grunden för det demokratiska systemet i alla medlemsstater och är nödvändig för att säkerställa skyddet av de grundläggande rättigheterna.

Vad är rättsstatsprincipen?

I meddelandet beskriver kommissionen rättsstatsprincipen enligt följande.

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,

domstolskontroll² inbegripet av respekten för grundläggande rättigheter, maktdelning och likhet inför lagen.³ Dessa principer har erkänts av Europeiska unionens domstol och Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna.⁴

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

EU:s verktygslåda för rättsstaten i dag

Kommissionen redogör i meddelandet för de olika verktyg som finns till förfogande för EU:s institutioner för att skydda bl.a. rättsstatsprincipen.

Artikel 7 EU-fördraget och ramen för rättsstatsprincipen

Förfarandet för att åberopa en klar risk för ett allvarligt åsidosättande enligt artikel 7.1 EU-fördraget har hittills inletts i två fall: i december 2017 av kommissionen i fråga om Polen, och i september 2018 av Europaparlamentet i fråga om Ungern.

Kommissionen anför i meddelandet att även om dialogen med den berörda medlemsstaten inom ramen för artikel 7 EU-fördraget har ett värde i sig kunde framsteg i rådet i dessa två fall ha varit större. Rådet har varit tvunget att införa nya förfaranden för att tillämpa artikeln i praktiken som fortfarande måste visa sig vara fullt effektiva.

När det gäller ramen för rättsstatsprincipen har den använts vid ett tillfälle när en dialog med Polen inleddes i januari 2016. Enligt kommissionen bidrog visserligen dialogen 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 EU-fördraget i december 2017.

Överträdelseförfaranden och förhandsavgöranden

Kommissionen anför i meddelandet att den har inlett flera överträdelseförfaranden som svar på allvarliga rättsstatliga problem. Vidare anförts att

² 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.

³ Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet och rådet, En ny EU-ram för att stärka rättsstatsprincipen, COM(2014) 158 final av den 11 mars 2014.

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

överträdelseförfaranden alltmer har vunnit i betydelse genom nyligen meddelade domar från EU-domstolen.

I meddelandet lämnar kommissionen följande redogörelse över den rättspraxis som vuxit fram i fråga om effektivt domstolsskydd som regleras i artikel 19.1 i EU-fördraget.

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 ”domstolsväsendets oberoende” är ett självständigt begrepp i unionsrätten och att detta innebär att domarna måste skyddas mot eventuella externa ingripanden som kan äventyra deras oberoende bedömning.⁵ 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.⁶ 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 FEU-fördraget fungerar korrekt och för instrument i sekundärrätten som bygger på principen om ömsesidigt förtroende.⁷ Domstolen utfärdade också interimistiska åtgärder för att tillfälligt upphäva nationella reformer som skulle påverka domstolsväsendets oberoende.⁸ Ytterligare mål som väckts av nationella domstolar och kommissionen är anhängiga vid domstolen.

Domstolens rättspraxis håller också, enligt kommissionen, på att utvecklas angående hur systemproblem med anknytning till rättsstatsprincipen kan få en särskild inverkan på unionens finanser.⁹

Andra mekanismer och ramar

I meddelandet redogörs för ett antal andra mekanismer och ramar som, enligt kommissionen, har en viktig roll som ett system för tidig varning och som fungerar förebyggande i fråga om rättsstatsproblem:

- den europeiska planeringsterminen
- den årliga resultattavlan för rättsskipningen i EU
- samarbets- och kontrollmekanismen
- kommissionens stödtjänst för strukturreformer
- de europeiska struktur- och investeringsfonderna och de fonder som stöder strategier för rättvisa och säkerhet

⁵ Mål C-506/04, Wilson.

⁶ Mål C-64/16, Associação Sindical dos Juizes Portugueses. Mål C-49/18, Escribano Vindel.

⁷ När det gäller sammansättningen av ett rättsligt organ och utnämningen av dess ledamöter, deras tjänsteperioder samt skälen för ledamöternas röstnedläggelse och för att inte utnämna eller avsätta dem samt den disciplinära ordningen för domare, mål C-216/18 PPU, Irland mot LM och mål C-8/19 PPU, RH.

⁸ Mål C-619/18 R, kommissionen mot Polen, beslut av den 17 december 2018.

⁹ 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).

- kommissionens förslag om en ny mekanism för skydd av unionens budget när generella brister som rör rättsstatens principer i medlemsstaterna påverkar eller riskerar att påverka denna budget
- Europeiska byrån för bedrägeribekämpning (Olaf)
- Europeiska åklagarmyndigheten
- EU:s anslutningsprocess och grannskapspolitiken.

Bredare diskussioner om rättsstatsprincipen

Kommissionen redogör i meddelandet för diskussioner som förts i andra institutioner och organ i unionen samt i andra forum.

Europaparlamentet antog i oktober 2016 en resolution om en EU-mekanism för demokrati, rättsstatlighet och grundläggande rättigheter.¹⁰ 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 2018.¹¹ Dessutom har Europaparlamentet antagit resolutioner om rättsstatsprincipen i flera medlemsstater.

Rådet för allmänna frågor har inrättat en årlig rättsstatsdialog. En översyn av denna process planeras under det finländska ordförandeskapet hösten 2019.

Ett antal nationella parlament, däribland Belgiens, Frankrikes och Nederländernas, har bidragit till diskussionen genom att anta resolutioner och hålla debatter i frågan.

Europarådet har, enligt kommissionen, 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 2016.¹² 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, enligt kommissionen, 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.

¹⁰ 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)).

¹¹ 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)).

¹² The Rule of Law Checklist, Europeiska kommissionen för demokrati genom lag (Venedigkommissionen), CDL-AD (2016) 007.

Bedömning av erfarenheterna hittills

Kommissionen gör i meddelandet en bedömning grundad på erfarenheterna hittills och pekar på vissa centrala principer som skulle kunna ligga till grund för framtida överväganden.

- Det finns ett legitimt intresse från både EU och medlemsstater att rättsstatsprincipen ska fungera på ett tillfredsställande sätt.
- Det primära ansvaret för att säkerställa rättsstatsprincipen måste ligga på varje medlemsstat, och den första instansen bör alltid vara nationella prövningsinstanser.
- EU:s roll på detta område måste vara objektiv och behandla alla medlemsstater lika, och måste vila på insatser från alla unionens institutioner i enlighet med deras respektive roll.
- Målet bör 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

Enligt kommissionen har erfarenheten visat att rättspraxis och dess principer och standarder inte alltid är tillräckligt kända på nationell nivå. Om standarderna inte är tillräckligt kända kan de, enligt kommissionens bedömning, 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, enligt kommissionen, många fördelar med att identifiera varningssignaler i ett tidigt skede. Kommissionen ger följande exempel på sådana signaler:

- när valda majoriteter agerar i strid med tillämpliga lagar och förfaranden
- upprepade offentliga angrepp av en maktinstans på en annan urholkar den grundläggande principen om maktindelning
- korruption på hög nivå och missbruk av tjänsteställning är kopplat till situationer där den politiska makten försöker åsidosätta rättsstaten
- strukturella svagheter i rättsväsendet och allmänna brister i den offentliga förvaltningen som medför ökad risk för rättsstatliga problem
- försök att försvaga eller utöva påtryckningar på det civila samhället och oberoende medier.

Fördjupade medlemsstatsspecifika kunskaper

Enligt kommissionen är landspecifika kunskaper hos kommissionen och andra institutioner nödvändiga för att identifiera varningssignaler.

Den europeiska planeringsterminen, kompletterad med resultattavlan för rättsskipningen i EU, har visat sig vara en bra ram för att utveckla landspecifik

kunskap om rättsstatligheten, 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 enligt kommissionen tydligt visat att det finns ett behov av att förbättra EU:s förmåga att agera vid allvarliga hot mot rättsstaten. 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 rättsstaten 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 enligt kommissionen göra det möjligt för nationella myndigheter att tänka om, eller utlösa nationella mekanismer för kontroller och motvikter.

Det är enligt kommissionen 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 getts finns det en risk för att de politiska åtgärderna och strukturerna återgår till gamla hjulspår.

EU-åtgärder har också en större tyngd, enligt kommissionen, 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 att hitta lösningar.

Strukturreformer för att åtgärda långsiktiga brister

EU:s medel har, enligt kommissionen, 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 korruption. 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.

Möjliga vägar i framtiden

I meddelandet pekar kommissionen ut möjliga vägar i framtiden och redogör för förslag till åtgärder och frågor för ytterligare reflektion under tre pelare.

Främjande: bygga upp kunskap och en gemensam rättsstatskultur

En robust politisk och rättslig kultur som stöder rättsstatsprincipen i varje medlemsstat är, enligt kommissionen, den bästa garanten för rättsstaten. Att öka allmänhetens medvetenhet om vikten av rättsstatsprincipen i en demokrati kan också vara värdefullt.

För att en sådan politisk och rättslig kultur ska fördjupas och upprätthållas i alla medlemsstater är det, enligt kommissionen, viktigt att främja kunskap om rättspraxis och standarder som rör rättsstatsprincipen så att t.ex. utvärderingar och yttranden från organ som Venedigkommissionen och Greco diskuteras på nationell nivå. Respekten för rättsstatsprincipen är inte bara beroende av lagar och institutionella strukturer, utan också av institutionell praxis.

Enligt kommissionen erbjuder EU 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.

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, t.ex. 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, bl.a. 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 motviker är tillräckliga.

En djupare förståelse av utvecklingen i medlemsstaterna skulle göra det lättare, enligt kommissionen, att fokusera stöd och kartlägga rättsstatliga risker i ett tidigt skede. En sådan informationsinsamling, som skulle behöva omfatta alla medlemsstater, skulle kunna tillhandahålla en allmän ram för fortlöpande samarbete och dialog med medlemsstaterna och hålla Europaparlamentet och rådet informerade. Diskussionen om ett sådant initiativ bör, enligt kommissionen, omfatta huruvida användningen av befintliga verktyg, inbegripet den europeiska planeringsterminen och resultattavlan 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 inter-institutionellt 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. I meddelandet anförts att kommissionen kommer att bygga vidare på domstolens senaste rättspraxis, t.ex. när det gäller de nationella domstolarnas oberoende och ett ändamålsenligt skydd av unionens ekonomiska intressen. Vidare kommer kommissionen att vid behov fortsätta att säkerställa att unionslagstiftningen tillämpas och genomdrivs på ett korrekt sätt genom överträdelseförfaranden som rör rättsstatliga aspekter.

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, enligt kommissionen, 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 behålla målet att finna lösningar i krisituationer 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. Venedigkommissionen inom Europarådet samt OSSE:s [Organisationen för säkerhet och samarbete i Europa] institution 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?

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, enligt kommissionen, 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.

Regeringens faktagromemoria

Regeringen framhåller i en faktagromemoria till riksdagen att regeringen ser med oro på utvecklingen på rättsstatsområdet i flera medlemsstater.

Regeringen välkomnar i ljuset av detta kommissionens meddelande och den diskussion som initieras för att stärka rättsstatsfrågorna inom EU. Regeringen ställer sig positiv till att ytterligare utveckla arbetet med rättsstatens principer. Det är, enligt regeringen, viktigt att använda sig av de verktyg som står till buds men det är lika centralt att utvärdera och förbättra dem för att öka effektiviteten. Det är viktigt att eventuella nya verktyg tillför ett reellt mervärde. Regeringen välkomnar att kommissionen lagt ett förslag som innebär att man villkorar EU-utgifter med efterlevnad av rättsstatsprincipen. Därutöver framhåller regeringen ett annat exempel på ett framtida verktyg som skulle kunna ge ett sådant mervärde: en mekanism som inkluderar samtliga medlemsstater i en rättsstatsgranskning. Vidare anför regeringen att den, oavsett hur arbetet på rättsstatsområdet utvecklas, kommer att fortsätta att vara tydlig med att EU:s grundläggande värden inte är förhandlingsbara och att alla medlemsstater måste leva upp till sina åtaganden enligt både EU:s, Europarådets och FN:s regelverk.

Tidigare behandling

Utskottet behandlade våren 2016 motioner om rättsstatsprincipen i betänkandet Fri- och rättigheter (bet. 2015/16:KU15). I sitt ställningstagande framhöll utskottet bl.a. att de mänskliga rättigheterna och människors demokratiska delaktighet är hörnstenar som ska genomsyra arbetet såväl i EU som globalt. Det ansågs därför positivt att ett ramverk inrättats i EU för att stärka rättsstaten. Utskottet såg likaså positivt på att rådet för allmänna frågor ska hålla en årlig dialog om rättsstatsfrågor. Motionsyrkandet avstyrktes dock av utskottet med hänvisning till att dialogen skulle utvärderas i slutet av 2016.

Under våren 2017 yttrade sig utskottet över skrivelse 2016/17:115 Verksamheten i Europeiska unionen under 2016 (bet. 2016/17:KU5y). I sitt ställningstagande anförde utskottet följande. Konstitutionsutskottet värdesätter att Europeiska kommissionen fortsätter sitt arbete för att främja och försvara rättsstatsprincipen. Respekten för mänskliga rättigheter och rättsstaten är fundament i en demokrati. EU har åtagit sig att garantera de rättigheter som uttrycks i stadgan om de grundläggande rättigheterna och att slå vakt om att stadgan följs i medlemsstaterna. Mänskliga rättigheter och människors demokratiska delaktighet är hörnstenar som bör värnas och genomsyra arbetet såväl i EU som globalt. Utskottet ansåg mot den bakgrunden att utrikesutskottet borde tillstyrka en motion om rättsstatsprincipen.

Utskottet upprepade liknande ställningstaganden bl.a. i sina yttranden över kommissionens arbetsprogram för 2018 (bet. 2017/18:KU3y) och kommissionens arbetsprogram för 2019 (bet. 2018/19:KU2y) respektive skrivelsen om verksamheten i Europeiska unionen under 2018 (bet. 2018/19:KU3y).

Utskottets ställningstagande

Konstitutionsutskottet värdesätter att kommissionen fortsätter sitt arbete för att främja och försvara rättsstatsprincipen. Respekten för mänskliga rättigheter och rättsstaten är fundament i en demokrati.

Konstitutionsutskottet delar regeringens oro över utvecklingen på rättsstatsområdet. Utskottet välkomnar därför att kommissionen tagit initiativ till en diskussion om hur man kan förbättra de verktyg som finns till förfogande för EU:s institutioner för att skydda unionens grundläggande värden, däribland respekten för rättsstaten. Utskottet anser att det är av stor vikt att de verktyg som finns till förfogande används och att nya kan bidra till att stärka tillämpningen av rättsstatsprincipen inom unionen.

EU:s grundläggande värden är inte förhandlingsbara, vilket regeringen också framhåller. Utskottet anser att den bredare diskussion om att ytterligare stärka rättsstatsprincipen som kommissionen tagit initiativ till är angelägen, och utskottet kommer att följa det fortsatta arbetet.

BILAGA

Förteckning över granskade dokument

Kommissionens meddelande Att ytterligare stärka rättsstatsprincipen inom unionen – Läget i dag och vägar framåt (COM(2019) 163).