



EUROPEISKA
KOMMISSIONEN

Strasbourg den 11.3.2014
COM(2014) 158 final

**MEDDELANDE FRÅN KOMMISSIONEN TILL EUROPAPARLAMENTET OCH
RÅDET**

En ny EU-ram för att stärka rättsstatsprincipen

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

MEDDELANDE FRÅN KOMMISSIONEN TILL EUROPAPARLAMENTET OCH RÅDET – En ny EU-ram för att stärka rättsstatsprincipen

1.	Inledning	2
2.	Varför rättsstatsprincipen är av grundläggande betydelse för EU	3
3.	Varför en ny EU-ram för att stärka rättsstatsprincipen	5
4.	Hur EU:s nya ram för rättsstatsprincipen kommer att fungera	6
4.1.	När ska den nya ramen tillgripas?	6
4.2.	EU:s nya ram för rättsstatsprincipen som en trestegsprocess	7
5.	Slutsats	9

1. INLEDNING

Rättsstatsprincipen är grunden för varje modern konstitutionell demokrati. Den är en av EU:s grundprinciper med rötter i gemensamma konstitutionella traditioner i samtliga EU:s medlemsstater, och är som sådan en av de centrala värden som hela Europeiska unionen bygger på. Detta lyfts fram i artikel 2 i fördraget om Europeiska unionen (nedan kallat *EU-fördraget*), samt i fördragsingressen och i EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna. Detta är också anledningen till att respekten för rättsstatsprincipen, enligt artikel 49 i EU-fördraget, är en förutsättning för medlemskap i EU. Vid sidan av demokratin och de mänskliga rättigheterna utgör rättsstatsprincipen också en av Europarådets tre stöttepelare och räknas uttryckligen upp i ingressen till Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (nedan kallad *Europakonventionen*)¹.

Det ömsesidiga förtroendet mellan EU:s medlemsstater och deras respektive rättsordningar utgör grunden för hela unionen. Hur rättsstatsprincipen tillämpas på nationell nivå spelar en central roll i detta avseende. Alla EU-medborgares och nationella myndigheters förtroende för en fungerande rättsstat är särskilt avgörande för den fortsatta utvecklingen av EU till "ett område med frihet, säkerhet och rättvisa utan inre gränser"². Detta förtroende kommer endast att kunna byggas upp och vidmakthållas om rättsstatsprincipen iakttas i alla medlemsstater.

EU-medlemsstaternas olika konstitutioner och rättsväsenden är i princip väl utformade med alla hjälpmedel för att skydda medborgarna mot alla eventuella hot mot rättsstatsprincipen. Den senaste tidens utveckling i vissa medlemsstater har dock visat att bristande respekt för rättsstatsprincipen – och som en följd därav, också för de grundläggande värden som rättsstatsprincipen syftar till att skydda – kan ge upphov till allvarlig oro. Vid dessa tillfällen har en bred opinion funnits för att EU, och framför allt kommissionen ska vidta åtgärder. Resultat har uppnåtts. Kommissionen och EU har dock hittills varit tvungna att hitta tillfälliga lösningar eftersom EU:s nuvarande mekanismer och förfaranden inte alltid har lämpat sig för att verksamt och snabbt reagera på hot mot rättsstatsprincipen.

Kommissionen är fördragens väktare och ansvarar för att de värden som EU bygger på blir respekterade och att unionens allmänna intressen skyddas, och måste därför spela en aktiv roll i detta avseende³. Kommissionens ordförande José Manuel Barroso uttryckte sig på följande sätt i september 2012 i sitt årliga tal om tillståndet i unionen inför Europaparlamentet: "Här behöver vi bättre utvecklade instrument, och inte bara valet mellan den politiska argumentationens "mjuka makt" och det radikala alternativ som möjliggörs genom artikel 7 i fördraget." I det tal som hölls året därpå sade han att "[e]rfarenheten har bekräftat det ändamålsenliga i att kommissionen har en roll som oberoende och objektiv domare. Vi bör befästa detta genom en mer allmän ram [...]. Kommissionen kommer att lägga fram ett

¹ Se ingressen till Europakonventionen och artikel 3 i Europarådets stadga (<http://conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/Html/001.htm>).

² Se artiklarna 3.2 i EU-fördraget och 67 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt.

³ Se tal av vice ordförande Viviane Reding, som är kommissionsledamot med ansvar för rättsliga frågor, "The EU and the Rule of Law – What next?" (http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-13-677_en.htm).

meddelande om detta. Jag anser att det är en debatt som är central för vår uppfattning om Europa.”⁴

I juni 2013 underströk rådet (rättsliga och inrikes frågor) att respekten för rättsstatsprincipen är en förutsättning för skyddet av de mänskliga rättigheterna och uppmanade kommissionen att föra debatten framåt i linje med fördragen om ett eventuellt behov av och formen på en samordnad och systematisk metod för att ta itu med dessa frågor”. I april 2013 höll rådet (allmänna frågor) en uttömmande diskussion i ämnet.⁵

I juli 2013 begärde Europaparlamentet att medlemsstaternas fortlöpande efterlevnad av EU:s grundläggande värden och kraven på demokrati och respekt för rättsstaten regelbundet ska utvärderas⁶.

Föreliggande meddelande är ett svar på dessa uppmaningar. Med avstamp i kommissionens erfarenheter, den debatt som förts mellan institutionerna och ett brett samråd⁷ utstakas i detta meddelande en ny ram som ska säkra ett verksamt och sammanhängande skydd av rättsstatsprincipen i alla medlemsstater. Ramen är avsedd att åtgärda och lösa en situation där ett systemhot föreligger mot rättsstatsprincipen⁸.

Syftet med ramen är att nå en lösning på framtida hot mot rättsstatsprincipen i medlemsstaterna innan mekanismerna i artikel 7 i EU-fördraget hinner aktiveras. Det är därför avsett att fylla en lucka. Det utgör inte något alternativ till, utan föregår snarare och kompletterar mekanismerna i artikel 7 i EU-fördraget. Det ska heller inte påverka kommissionens befogenheter att hantera specifika situationer som omfattas av EU:s lagstiftning via de överträdelseförfaranden som anges i artikel 258 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (nedan kallat *EU-fördraget*).

⁴ Se http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-12-596_sv.htm och http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-13-684_sv.htm

⁵ I mars 2013 efterlyste utrikesministrarna i Danmark, Finland, Tyskland och Nederländerna fler europeiska skyddsmekanismer för att säkra att EU:s grundläggande värden iakttas i medlemsstaterna. Om diskussionerna i rådet (allmänna frågor), se http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/EN/genaff/136915.pdf. Av slutsatserna från rådet (rättsliga och inrikes frågor) se http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/jha/137404.pdf

⁶ Se Europaparlamentets resolutioner med olika rekommendationer till EU-institutionerna om hur skyddet enligt artikel 2 i EU-fördraget kan stärkas (Rui Tavares betänkande från 2013 samt Louis Michels och Kinga Göncz betänkanden från 2014 - <http://www.europarl.europa.eu/committees/sv/libe/reports.html>).

⁷ Vid *Assises de la Justice* (en konferens på hög nivå om de rättsliga frågornas framtid i EU i november 2013, med mer än 600 deltagande berörda parter och intressenter) ägnades en sittning enbart åt temat ”Towards a new rule of law mechanism.” En uppmaning om bidrag organiserades före och efter konferensen och lockade talrika skriftliga bidrag (se http://ec.europa.eu/justice/events/assises-justice-2013/contributions_en.htm).

⁸ Som kommissionens ordförande José Manuel Barroso framhöll i sitt tal om tillståndet i unionen i september 2013 bör ramen ”bygga på principen om jämlikhet mellan medlemsstaterna. Den bör endast aktiveras i situationer när rättsstatsprincipen är utsatt för allvarliga och systematiska risker, och utlösas genom fördefinierade riktmärken” (se http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-13-684_sv.htm).

Ur ett bredare europeiskt perspektiv är ramen tänkt att bidra till att Europarådets mål uppnås, däribland också med hjälp av sakkunskap från Europeiska kommissionen för demokrati genom lag (Venedigkommissionen)⁹.

2. VARFÖR RÄTTSSTATSPRINCIPEN ÄR AV GRUNDLÄGGANDE BETYDELSE FÖR EU

Rättsstaten har successivt blivit den dominerande organisatoriska modellen inom modern konstitutionell lagstiftning och internationella organisationer (bl.a. FN och Europarådet) för hur utövandet av offentlig makt ska regleras. Den ser till att alla offentlig makt utövas inom de ramar som anges i lagstiftning, i enlighet med värden som demokrati och grundläggande rättigheter samt under överinseende av oberoende och opartiska domstolar.

Det exakta innehållet i de grundsatser och normer som härrör från rättsstatsprincipen kan variera på nationell nivå, beroende på varje medlemsstats konstitutionella system. Men EU-domstolens och Europadomstolens rättspraxis, samt dokument från Europarådet, som bl.a. bygger på Venedigkommissionens sakkunskap, förtecknar många av dessa grundsatser och definierar därmed rättsstatsprincipens centrala betydelse som ett gemensamt värde i EU i enlighet med artikel 2 i EU-fördraget.

Bland dessa grundsatser återfinns **lagenlighet**, som förutsätter att lagarna stiftas i en öppen, redovisningsskyldig, demokratisk och pluralistisk process, **rättssäkerhet**, **förbud mot godtyckligt utövande av exekutiva befogenheter**, **oberoende och opartiska domstolar**, **effektiv rättslig prövning**, **däribland respekt för grundläggande rättigheter**, samt **likhet inför lagen**¹⁰.

Både EU-domstolen och Europadomstolen har bekräftat att dessa grundsatser inte bara är rent formella och processuella krav. De är instrumentet som ska säkerställa att demokratin och de mänskliga rättigheterna efterlevs och respekteras. Rättsstatsprincipen är därför en konstitutionell grundsats både i formellt och materiellt hänseende¹¹.

Detta innebär att respekten för rättsstatsprincipen har en inneboende koppling till respekten för demokrati och grundläggande rättigheter: Demokrati och respekt för grundläggande rättigheter är en omöjlighet om rättsstatsprincipen inte respekteras, och vice versa. Grundläggande rättigheter blir verkliga bara om de kan bli föremål för domstols handläggning. Demokratin är skyddad om domstolsväsendets, även författningsdomstolarnas,

⁹ Venedigkommissionen, var officiella namn är Europeiska kommissionen för demokrati genom lag, är Europarådets rådgivande organ i författningsfrågor (se http://www.venice.coe.int/WebForms/pages/?p=01_Presentation).

¹⁰ För en översikt över relevant rättspraxis angående rättsstatsprincipen och de grundsatser som rättsstatsprincipen innebär, se bilaga I.

¹¹ EU-domstolen åberopar inte rättsstatsprincipen enbart som ett formellt och processuellt krav, utan betonar också dess materiella innebörd genom att ange att en union som bygger på rättsstatsprincipen innebär att EU:s institutioner kan bli föremål för rättslig prövning av huruvida deras handlingar är förenliga inte bara med fördraget, utan också med "allmänna rättsprinciper, vilket inkluderar grundläggande rättigheter" (se bl.a. mål C-50/00 P, Unión de Pequeños Agricultores, REG 2002, s. I-06677, punkterna 38 och 39. De förenade målen C-402/05 P och C-415/05 P, Kadi, REG 2008, s. I-06351, punkt 316). Detta bekräftas också av Europadomstolen som tillerkänner rättsstatsprincipen materiell karaktär genom att slå fast att den är ett begrepp som vidlåder alla artiklar i Europakonventionen (se till exempel Europadomstolen, Stafford mot Förenade kungariket, 28 maj 2001, punkt 63). Påpekas bör att domstolen i den franska versionen inte endast använder termerna "pre-eminence du droit" utan även "Etat de droit".

grundläggande roll förmår garantera yttrandefrihet, mötesfrihet och iakttagandet av reglerna om den politiska processen och valprocessen.

Inom EU är rättsstatsprincipen av särskild betydelse. Respekten för rättsstatsprincipen är inte bara en förutsättning för skyddet för alla grundläggande värden som anges i artikel 2 i EU-fördraget, utan också en förutsättning för att vidmakthålla alla rättigheter och skyldigheter som följer av fördragen och av internationell rätt. Alla EU-medborgares och nationella myndigheters förtroende för rättsordningarna i övriga medlemsstater är av avgörande betydelse för hela EU ska fungera som ”ett område med frihet, säkerhet och rättvisa utan inre gränser”. En dom i en nationell domstol på privaträttens område ska automatiskt erkännas och verkställas i en annan medlemsstat och en europeisk arresteringsorder som gäller en misstänkt brottsling, utfärdad i en medlemsstat måste kunna verkställas i en annan medlemsstat¹². Det är tydliga exempel på varför alla medlemsstater måste känna oro om rättsstatsprincipen inte till fullo respekteras i en medlemsstat. Detta är anledningen till att EU har ett starkt intresse av att skydda och stärka rättsstatsprincipen i hela unionen.

3. VARFÖR EN NY EU-RAM FÖR ATT STÄRKA RÄTTSSTATSPRINCIPEN?

Om de mekanismer som inrättats på nationell nivå för att säkra rättsstatsprincipen upphör att fungera reellt föreligger ett systemhot mot denna princip och därmed också mot EU som ett fungerande område med frihet, säkerhet och rättvisa utan inre gränser. I sådana situationer måste EU ingripa för att skydda rättsstatsprincipen, i dess egenskap av en av unionens gemensamma värden.

Erfarenheten visar emellertid att ett systemhot mot rättsstatsprincipen i medlemsstaterna inte vid alla tillfällen kan åtgärdas på EU-nivå med nuvarande instrument.

Överträdandeförfaranden som kommissionen har inlett med stöd i **artikel 258 i EUF-fördraget** har visat sig vara ett viktigt instrument för att rätta till problem avseende rättsstatsprincipen¹³. Men dessa kan kommissionen bara inleda när problemen samtidigt utgör en överträdelse av en viss bestämmelse i EU-lagstiftningen.¹⁴

Det finns oroväckande situationer som inte omfattas av EU-lagstiftningen, och som därför inte kan betraktas som överträdelser av fördragsfästa skyldigheter, men som ändå utgör ett systemhot mot rättsstatsprincipen. För dessa situationer kan eventuellt **preventiva mekanismer och sanktionsmekanismer enligt artikel 7 i EU-fördraget** vara tillämpliga.

¹² Se mål C-168/13, Jeremy F mot Premier Ministre, ännu ej offentliggjort, punkt 35 och 36.

¹³ Se t.ex. mål C-286/12, kommissionen mot Ungern, ännu ej offentliggjort (lika behandling i fråga om obligatorisk pensionering av domare och åklagare). C-518/07, kommissionen mot Tyskland, REG 2010, s. I-1885 och C-614/10, kommissionen mot Österrike, ännu ej offentliggjort (dataskyddsmyndigheters oberoende).

¹⁴ Kommissionens insatser för att säkerställa överensstämmelse med stadgan om de grundläggande rättigheterna illustrerar denna rättsliga begränsning som följer av själva fördraget. Såsom förklaras i meddelandet *Strategi för Europeiska unionens konkreta tillämpning av stadgan om de grundläggande rättigheterna* av den 19 oktober 2010 (KOM(2010) 573 slutlig) är kommissionen fast besluten att använda alla till buds stående medel för att se till att stadgan följs av medlemsstaterna. Detta gäller särskilt artikel 47 i stadgan, enligt vilken var och en, vars rättigheter som garanteras enligt EU-rätten har kränkts, har rätt till ett effektivt rättsmedel inför en oberoende domstol. Men kommissionen kan dock agera mot medlemsstater ”endast när dessa tillämpar unionsrätten”, vilket uttryckligen anges i artikel 51 i stadgan. Se till exempel mål C-87/12, Kreshnik Ymeraga m.fl. mot Ministre du travail, de l’emploi et de l’immigration, ännu ej offentliggjort, C-370/12 Thomas Pringle mot Government of Ireland, Ireland och The Attorney General (ännu ej offentliggjort) och C-617/10, Åklagaren mot Hans Åkerberg Fransson, ännu ej offentliggjort.

Kommissionen är en av de aktörer som enligt fördraget har behörighet att utfärda ett motiverat förslag för att aktivera dessa mekanismer. Artikel 7 i EU-fördraget syftar till att säkerställa att alla medlemsstater respekterar EU:s gemensamma värden, bl.a. rättsstatsprincipen. Dess tillämpningsområde inskränker sig inte enbart till områden som omfattas av EU:s lagstiftning, utan bemyndigar EU att också ingripa till skydd för rättsstatsprincipen inom områden där medlemsstaterna agerar autonomt. Såsom förklarades i kommissionens meddelande om artikel 7 i EU-fördraget kan detta vara motiverat om ”en medlemsstat åsidosätter de grundläggande värdena på ett sådant sätt som avses i artikel 7 i EU-fördraget riskerar detta att undergräva det fundament unionen vilar på och förtroendet medlemsstaterna emellan, oavsett inom vilket område det sker”¹⁵.

Den preventiva mekanismen i artikel 7.1 i EU-fördraget kan oaktat detta endast aktiveras vid en klar risk för ett åsidosättande och sanktionsmekanismen i artikel 7.2 i EU-fördraget endast om en medlemsstat ”allvarligt och ihållande åsidosätter” värden som anges i artikel 2 i EU-fördraget. Trösklarna för att aktivera båda mekanismerna i artikel 7 i EU-fördraget är mycket höga och understryker deras karaktär av sista utväg.

Den senaste tidens händelseutveckling i en del medlemsstater har visat att dessa mekanismer inte alltid lämpar sig för snabba reaktioner på hot mot rättsstatsprincipen i en medlemsstat.

Situationer finns därför där hot mot rättsstatsprincipen inte kan åtgärdas effektivt med befintliga instrument¹⁶. En **ny EU-ram för att stärka rättsstatsprincipen** som en av EU:s centrala gemensamma grundvärden behövs vid sidan av överträdelseförfarandena och mekanismerna i artikel 7 EU-fördraget. Ramen kommer att komplettera Europarådets alla redan befintliga mekanismer för skydd av rättsstatsprincipen¹⁷. Det utgör en avspiegling av både EU:s mål att skydda de grundläggande värdena och att uppnå än större ömsesidigt förtroende och integration vad gäller området med frihet, säkerhet och rättvisa utan inre gränser.

Genom att etablera en ny ram som stärker rättsstatsprincipen önskar kommissionen skapa tydlighet och ökad förutsägbarhet om vilka åtgärder som den i framtiden kan komma att uppmanas att vidta, samtidigt som den ser till att alla medlemsstater behandlas lika. Kommissionen är med detta meddelande som grund villig att delta i ytterligare diskussioner med medlemsstaterna, rådet och Europaparlamentet i dessa frågor.

4. HUR EU:S NYA RAM FÖR RÄTTSSTATSPRINCIPEN KOMMER ATT FUNGERA

Syftet med ramen är att göra det möjligt för kommissionen att finna en lösning med den berörda medlemsstaten för att avvärja ett systemhot mot rättsstatsprincipen i den medlemsstaten, som skulle kunna utvecklas till ”en klar risk” i den mening som avses i artikel 7 EU-fördraget, som föranleder att mekanismerna enligt den artikeln blir utlösta.

¹⁵ Kommissionens meddelande av den 15 oktober 2003: *Att respektera och främja unionens värden* (KOM(2003) 606 slutlig).

¹⁶ I vissa fall kan systembrister som rör rättsstaten åtgärdas med hjälp av samarbets- och kontrollmekanismer som bygger på anslutningsakterna för Rumänien och Bulgarien. Dessa mekanismer, som har dock sin grund direkt i EU:s primärrätt, och avser situationer under tiden före en anslutning, dvs. övergående situationer, varför de inte lämpar sig för att komma åt hot mot rättsstatsprincipen i *samtliga* EU:s medlemsstater.

¹⁷ I artikel 8 i Europarådets stadga fastställs att en medlemsstat som allvarligen har kränkt rättsstatsprincipen och mänskliga rättigheter kan fräntas sin representationsrätt och även tvingas lämna Europarådet. Liksom mekanismerna i artikel 7 i EU-fördraget har denna mekanism aldrig aktiverats.

För att medlemsstaterna ska behandlas likadant kommer ramen att tillämpas på samma sätt på alla medlemsstater och fungera på grundval av samma riktvärden gällande vad som utgör en systemhot mot rättsstatsprincipen.

4.1. När ska den nya ramen tillgripas?

Ramen kommer att aktiveras då en medlemsstats myndigheter vidtar åtgärder eller tolererar situationer som sannolikt på ett systematiskt och negativt sätt kommer att påverka institutionernas integritet, stabilitet eller vederbörliga funktion och de skyddsmekanismer som inrättats på nationell nivå för att säkra rättsstaten.

EU:s nya ram är inte utformad för att utlösas av enskilda brott mot de grundläggande rättigheterna eller på grund av justitiemord. Dessa fall kan och bör behandlas av de nationella rättsväsendena och inom ramen för det kontrollsystem som införts genom Europakonventionen som alla medlemsstater har undertecknat.

Huvudsyftet med ramen är att komma åt **hot mot rättsstatsprincipen** (såsom denna definieras i avsnitt 2) som är **av systemnatur**¹⁸. En medlemsstats politiska och institutionella ordning och/eller rättsordning, dess konstitutionella struktur, maktindelning, rättsväsendets oberoende och opartiskhet, eller dess system för rättslig prövning, även i förekommande fall på det författningsrättsliga området, måste vara hotade — t.ex. som ett resultat av nya åtgärder eller p.g.a. omfattande praxis inom myndigheterna och bristen på tillgång till inhemsk domstolsprövning. Ramen kommer att aktiveras när nationella ”mekanismer till skydd för rättsstaten” inte förefaller räcka till för att reellt avvärja dessa hot.

Ramen skulle inte hindra kommissionen från att använda sina befogenheter enligt artikel 258 i EUF-fördraget i situationer som omfattas av EU:s lagstiftning. Inte heller skulle det hindra att de mekanismer som anges i artikel 7 i EU-fördraget aktiveras direkt, om en plötslig lägesförsämring i en medlemsstat kräver en starkare reaktion från EU¹⁹.

4.2. Ramen som trestegsprocess

När tydliga tecken på ett systemhot mot rättsstatsprincipen finns i en medlemsstat, inleder kommissionen ett strukturerat åsiktsutbyte med den aktuella medlemsstaten. Processen bygger på följande principer:

- fokus på att finna en lösning genom **dialog** med den berörda medlemsstaten,
- säkra en **objektiv och grundlig bedömning** av den aktuella situationen,
- respekt för principen om **lika behandling** av medlemsstaterna,
- ange **skyndsamma och konkreta åtgärder** som kan vidtas för att avvärja systemhotet och undvika ett tillgripande av mekanismerna enligt artikel 7 i EU-fördraget.

Processen består i regel av tre steg: En bedömning av kommissionen, en rekommendation av kommissionen samt en uppföljning av rekommendationen.

¹⁸ Beträffande begreppet ”systembrister” vid efterlevnad av de grundläggande rättigheterna inom ramen för EU-lagstiftningen, se t.ex. förenade målen C-411/10 och 493/10, N.S., ännu ej offentliggjord, punkterna 94 och 106, och mål C-4/11, Tyskland mot Kaveh Puid, ännu ej offentliggjord, punkt 36. Beträffande begreppen ”systemic” eller ”structural” inom ramen för Europakonventionen, se även Europadomstolens roll när det gäller att frilägga underliggande systemproblem, såsom detta definieras i Europarådets ministerkommittés resolution Res(2004)3 av den 12 maj 2004, – *Judgments Revealing an Underlying Systemic Problem*, (<https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=743257&Lang=fr>).

¹⁹ Se även kommissionens meddelande av den 15 oktober 2003 (fotnot 15).

Kommissionens bedömning

Kommissionen kommer att samla in och analysera all relevant information och bedöma huruvida tydliga tecken finns på ett systemhot mot rättsstatsprincipen enligt den beskrivning som lämnas ovan. Denna bedömning kan grunda sig på uppgifter från tillgängliga källor och erkända institutioner, bl.a. Europarådets organ och Europeiska unionens byrå för grundläggande rättigheter²⁰.

Om kommissionen, till följd av denna preliminära bedömning, anser att rättsstatsprincipen verkligen är hotad, inleder den en dialog med medlemsstaten genom att skicka ett ”yttrande om rättsstatsprincipen” och genom att underbygga sina farhågor, med möjlighet för den berörda medlemsstaten att yttra sig. Yttrandet kan vara ett resultat av skriftväxling och möten med relevanta myndigheter och kan, när så är lämpligt, följas av ytterligare åsiktsutbyten.

Kommissionen förväntar sig att medlemsstaten samarbetar under hela processen och avstår från att vidta någon oåterkallelig åtgärd som berör de påpekade problemen, i avvaktan på att de utvärderas, i överensstämmelse med den **skyldighet till lojalt samarbete** som anges i artikel 4.3 i EU-fördraget. Huruvida en medlemsstat underlåter att samarbeta i denna process, eller till och med hindrar den, kommer att vara en faktor att ta hänsyn till vid bedömningen av hotets allvar.

För att underlätta en snabb lösning är innehållet i åsiktsutbytet i detta skede av processen som regel konfidentiellt, även om kommissionen går ut offentligt med att en bedömning inletts och att ett yttrande sänts.

Kommissionens rekommendation

Såvida ärendet under tiden inte redan har reglerats på ett tillfredsställande sätt utfärdar kommissionen i ett andra skede en ”rekommendation gällande rättsstatsprincipen” till berörd medlemsstat, om den anser att objektiva belägg finns för ett systemhot och att myndigheterna i medlemsstaten inte vidtar lämpliga åtgärder för att komma till rätta med det.

I sin rekommendation anger kommissionen tydligt skälen för sin oro och rekommenderar medlemsstaten att lösa de fastställda problemen inom en tidsfrist och därefter meddela kommissionen de åtgärder som vidtagits i detta avseende. I förekommande fall kan rekommendationen innehålla särskilda påpekanden om sätt och åtgärder för att lösa situationen.

Kommissionens bedömning och slutsatser kommer att bygga på resultaten av dialogen med medlemsstaten samt på eventuella ytterligare belägg som medlemsstaten också i förväg behöver höras om.

Kommissionen offentliggör rekommendationen och dess huvudsakliga innehåll.

Uppföljning av kommissionens rekommendation

I ett tredje skede övervakar kommissionen hur den aktuella medlemsstaten följer upp rekommendationen. Övervakningen kan bygga på vidare åsiktsutbyte med medlemsstaten och skulle exempelvis kunna inriktas på om en viss praxis som föranlett farhågor fortsätter, eller på hur medlemsstaten genomför gjorda åtaganden för att hantera situationen.

²⁰ Se särskilt artikel 4.1 a i rådets förordning (EG) nr 168/2007 om inrättande av Europeiska unionens byrå för grundläggande rättigheter (EUT L 53, s.1).

Om medlemsstaten inte på tillfredsställande sätt följer upp rekommendationen inom utsatt tidsfrist kommer kommissionen att bedöma möjligheten av att aktivera en av mekanismerna i artikel 7 i EU-fördraget.²¹

Institutionell interaktion

Europaparlamentet och rådet kommer att fortlöpande hålla sig väl informerad om framsteg som gjorts i vart och ett av dessa steg.

Sakkunskap från tredje part

För att få expertutlåtande i särskilda frågor som rör rättsstatsprincipen i medlemsstaterna kan kommissionen, särskilt under bedömningsfasen, anlita extern expertis, bl.a. från EU:s byrå för grundläggande rättigheter²². Sådan extern expertis skulle t.ex. kunna bidra med jämförande analyser av regelverk och praxis i andra medlemsstater för att säkra en likabehandling av medlemsstaterna, som bygger på en gemensam syn på rättsstatsprincipen inom EU.

Beroende på situationen kan kommissionen besluta att söka råd och bistånd från medlemmar i de rättsliga nätverken i EU, exempelvis nätverket för presidenter vid högsta domstolarna i Europeiska unionen²³, sammanslutningen av de högsta förvaltningsdomstolarna i Europeiska unionen²⁴ eller nätverket för domstolsadministrationer²⁵. Kommissionen undersöker tillsammans med dessa nätverk hur de snabbt skulle kunna lämna sitt bistånd, när så är lämpligt, och om särskilda arrangemang behövs för detta ändamål.

Kommissionen kommer som regel och när så är lämpligt att rådfråga Europarådet och/eller dess Venedigkommission, och kommer att samordna sin analys med dessa båda organ i samtliga fall där samma ärende även behandlas och analyseras av dem.

5. SLUTSATS

I föreliggande meddelande beskrivs en ny EU-ram för rättsstatsprincipen som är kommissionens bidrag till förstärkningen av EU:s förmåga att säkra ett effektivt och likvärdigt skydd av rättsstatsprincipen i alla medlemsstater. Det utgör därigenom ett svar på en begäran från Europaparlamentet och rådet. Även om ramen inte utesluter en framtida vidareutveckling av fördragen på detta område — som måste diskuteras som en del av bredare diskussioner om EU:s framtid — bygger det på kommissionens behörighet enligt nuvarande fördrag. Vid sidan av kommissionens åtgärder kommer också Europaparlamentets och rådets roll att vara avgörande för att stärka EU:s ambition att upprätthålla rättsstatsprincipen.

²¹ Se även kommissionens meddelande av den 15 oktober 2003 (fotnot 15).

²² Europeiska unionens byrå för grundläggande rättigheter kan lämna råd inom ramen för sitt kompetensområde enligt definitionen i rådets förordning (EG) nr 168/2007 (se fotnot 20).

²³ Nätverket för presidenter vid högsta domstolarna i Europeiska unionen (se <http://www.networkpresidents.eu/>).

²⁴ Sammanslutningen av de högsta förvaltningsdomstolarna i Europeiska unionen (se <http://www.aca-europe.eu/index.php/en/>).

²⁵ Europeiska nätverket för domstolsadministrationer (se <http://www.encj.eu/>).