



Strasbourg, den 11.3.2014
COM(2014) 158 final

**MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET OG
RÅDET**

En ny EU-retlig ramme for at styrke retsstatsprincippet

INDHOLDSFORTEGNELSE

MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET OG RÅDET

En ny EU-retlig ramme for at styrke retsstatsprincippet

1.	Indledning	3
2.	Hvorfor retsstatsprincippet er af grundlæggende betydning for EU	4
3.	Hvorfor EU vedtager en ny retlig ramme for at styrke retsstatsprincippet	5
4.	Hvordan den nye EU-retlige ramme vedrørende beskyttelsen af retsstatsprincippet kommer til at fungere	6
4.1.	Hvad der vil aktivere den nye retlige ramme	7
4.2.	Den retlige ramme som en procedure i tre faser	7
5.	Konklusion	9

1. INDLEDNING

Retsstatsprincippet er rygraden i ethvert moderne forfatningsmæssigt demokrati. Det er en af de retsgrundsætninger, der udspringer af alle EU-medlemsstaternes fælles forfatnings-traditioner og som sådan en af de vigtigste værdier, EU bygger på. Dette fremgår af artikel 2 i traktaten om Den Europæiske Union (TEU) og præambelen til traktaten og til EU's charter om grundlæggende rettigheder. Det er også grunden til, at en af forudsætningerne for at blive medlem af EU er, at retsstatsprincippet overholdes, jf. artikel 49 i TEU. Sammen med demokrati og menneskerettigheder er retsstatsprincippet også en af Europarådets tre grundpiller og er forankret i præambelen til den europæiske konvention til beskyttelse af menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder ("menneskerettighedskonventionen")¹.

Gensidig tillid mellem EU's medlemsstater og deres respektive retssystemer udgør grundlaget for EU. Den måde, hvorpå retsstatsprincippet anvendes på nationalt plan, spiller en vigtig rolle i den forbindelse. Alle EU-borgeres og nationale myndigheders tillid til, at retsstatsprincippet overholdes, er navnlig vigtig for yderligere at udvikle EU og gøre det til et "område med frihed, sikkerhed og retfærdighed uden indre grænser"². Denne tillid kan kun opbygges og opretholdes, hvis retsstatsprincippet overholdes i alle medlemsstater.

EU-medlemsstaternes forskellige forfatninger og retssystemer er principielt hensigtsmæssigt udformet og indeholder midler til at beskytte borgerne mod trusler mod retsstatsprincippet. En række begivenheder i visse medlemsstater for nylig har imidlertid vist, at manglende overholdelse af retsstatsprincippet og som følge heraf også de grundlæggende værdier, som retsstatsprincippet skal beskytte, kan blive et meget alvorligt problem. Under disse begivenheder har den brede offentlighed klart opfordret EU og navnlig Kommissionen til at gribe ind. Der er opnået en række resultater. Kommissionen og EU var dog nødt til at finde ad hoc-løsninger, da de nuværende EU-mekanismer og -procedurer ikke altid har været egnede til at sikre en effektiv og rettidig reaktion på trusler mod retsstatsprincippet.

Kommissionen er traktaternes vogter og har ansvar for at sikre, at de værdier, EU bygger på, og EU's generelle interesser beskyttes. Den må derfor spille en aktiv rolle i den forbindelse³. I september 2012 sagde kommissionsformand José Manuel Barroso i sin tale om Unionens tilstand til Europa-Parlamentet følgende: "Vi har behov for et mere udviklet sæt instrumenter – ikke kun alternativet mellem politisk overtalelse "bløde magt" og den "nukleare mulighed", jf. traktatens artikel 7." I talen året efter sagde han, at "erfaringen har bekræftet nytten af Kommissionens rolle som en uafhængig og objektiv opmand. Vi bør konsolidere denne erfaring ved nogle mere generelle rammebetingelser [...]. Kommissionen vil fremsætte en meddelelse herom. Jeg mener, at det er en debat, der udgør nøglen til vores forestilling om Europa."⁴

¹ Se præambelen til menneskerettighedskonventionen og artikel 3 i statuten for Europarådet (<http://conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/Html/001.htm>).

² Se artikel 3, stk. 2, i TEU og artikel 67 i TEUF.

³ Se næstformand i Kommissionen og kommissær med ansvar for retlige anliggender, Viviane Redings tale "The EU and the Rule of Law – What next?". (http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-13-677_en.htm).

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

I juni 2013 blev det på Rådets (retlige og indre anliggender) møde understreget, at "overholdelse af retsstatsprincippet er en forudsætning for at kunne beskytte grundlæggende rettigheder", og Rådet opfordrede Kommissionen "til, i overensstemmelse med traktaterne, at påbegynde en debat med hensyn til, hvorvidt der er behov for en samarbejdsbaseret og systematisk metode til at håndtere disse spørgsmål." I april 2013 drøftede Rådet (almindelige anliggender) emnet indgående⁵.

I juli 2013 opfordrede Europa-Parlamentet til, at "medlemsstaterne vurderes regelmæssigt for deres kontinuerlige overholdelse af EU's grundlæggende værdier og krav til demokrati og retsstatsprincippet"⁶.

Med denne meddelelse efterkommes disse opfordringer. På grundlag af Kommissionens erfaringer, de interinstitutionelle drøftelser og brede høringer⁷ afstikkes der i meddelelsen en ny retlig ramme, der skal sikre en effektiv og konsekvent beskyttelse af retsstatsprincippet i alle medlemsstater. Det er en ramme, der skal anvendes til at håndtere og rette op på en situation, hvor der er en systemisk trussel mod retsstatsprincippet⁸.

Med den retlige ramme tilstræbes det at afværge fremtidige trusler mod retsstatsprincippet i medlemsstaterne, inden betingelserne for at aktivere de mekanismer, der er omhandlet i artikel 7 i TEU, er opfyldt. Det er derfor hensigten, at den skal udfylde et hul. Den udgør ikke et alternativ til, men er snarere en forløber for og et supplement til mekanismerne i artikel 7 i TEU. Den påvirker heller ikke Kommissionens beføjelser til at håndtere specifikke situationer, der er omfattet af anvendelsesområdet for EU-retten ved hjælp af traktatbrudsproceduren, jf. artikel 258 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde (TEUF).

Ud fra et bredere europæisk perspektiv er det hensigten, at den retlige ramme skal være med til at nå Europarådets mål, bl.a. på grundlag af ekspertisen i Den Europæiske Kommission for Demokrati gennem Ret (Venedigkommissionen)⁹.

⁵ I marts 2013 opfordrede den danske, den finske, den tyske og den nederlandske udenrigsminister til, at der indføres flere garantier på EU-plan for at sikre overholdelsen af EU's grundlæggende værdier i medlemsstaterne. Hvad angår drøftelserne i Rådet (almindelige anliggender), se http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/EN/genaff/136915.pdf. Hvad angår konklusionerne af Rådets (retlige og indre anliggender) møde, se http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/jha/137404.pdf

⁶ Se Europa-Parlamentets beslutninger om forskellige henstillinger til EU-institutionerne om, hvordan beskyttelsen af artikel 2 i TEU kan styrkes (Rui Tavares' rapport fra 2013, Louis Michels og Kinga Göncz' rapporter fra 2014 - <http://www.europarl.europa.eu/committees/da/libe/reports.html>).

⁷ På en konference på højt niveau om situationen med hensyn til retlige anliggender i EU fremover ("Assises de la Justice"), der blev afholdt i november 2013, og hvori over 600 berørte parter og interesserede parter deltog, vedrørte et møde specifikt indførelsen af en mekanisme, der sikrer overholdelsen af retsstatsprincippet. Der blev iværksat en indkaldelse af bidrag før og efter konferencen, som medførte, at der indkom adskillige skriftlige bidrag (se http://ec.europa.eu/justice/events/assises-justice-2013/contributions_en.htm).

⁸ Som kommissionsformand José Manuel Barroso fremhævede i sin tale om Unionens tilstand i september 2013, bør den retlige ramme "hvile på princippet om medlemsstaternes ligebyrdighed, og bør kun iværksættes, når der er en alvorlig, systemisk risiko for retsstatsprincippet, og udløses af foruddefinerede kriterier" (se http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-13-684_da.htm).

⁹ Venedigkommissionen, der officielt benævnes Den Europæiske Kommission for Demokrati gennem Ret, er Europarådets rådgivende organ for forfatningsmæssige spørgsmål (se http://www.venice.coe.int/WebForms/pages/?p=01_Presentation).

2. HVORFOR RETSSTATSPRINCIPPET ER AF GRUNDLÆGGENDE BETYDNING FOR EU

Retsstatsprincippet er gradvis blevet den fremherskende samfundsmæssige model inden for moderne forfatningsret og for internationale organisationer (herunder De Forenede Nationer og Europarådet) til regulering af udøvelsen af offentlige myndigheders beføjelser. Det sikrer, at alle offentlige myndigheder handler inden for lovens begrænsninger i overensstemmelse med de demokratiske værdier og de grundlæggende rettigheder og under uafhængige og upartiske domstoles kontrol.

Det præcise indhold af de principper og standarder, der er afledt af retsstatsprincippet, kan variere på nationalt plan afhængigt af hver medlemsstats forfatningsordning. Ikke desto mindre indeholder Den Europæiske Unions Domstols ("Domstolen") og Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols praksis samt en række dokumenter, Europarådet har udarbejdet, og som navnlig bygger på Venedigkommissionens ekspertise, en ikke-udtømmende liste over disse principper, hvori retsstatsprincippet grundlæggende defineres som en fælles værdi i EU, jf. artikel 2 i TEU.

Disse principper omfatter **legalitetsprincippet**, som indebærer en åben, ansvarlig, demokratisk og pluralistisk procedure for vedtagelse af love, **retssikkerhedsprincippet**, **forbud mod vilkårlighed i den offentlige forvaltning**, **uafhængige og upartiske domstole**, **en effektiv domstolsprøvelse**, **hvorved det bl.a. kontrolleres, at de grundlæggende rettigheder er overholdt, og lighed for loven**¹⁰.

Både Domstolen og Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol har bekræftet, at disse principper ikke er rent formelle og proceduremæssige krav. De er med til at sikre overholdelsen og beskyttelsen af menneskerettighederne og demokratiet. Retsstatsprincippet er derfor et forfatningsmæssigt princip med både formelle og materielle elementer¹¹.

Det betyder, at overholdelsen af retsstatsprincippet er uløseligt forbundet med demokratiet og overholdelsen af de grundlæggende rettigheder, dvs. at der ikke er demokrati, og at de grundlæggende rettigheder ikke overholdes, hvis retsstatsprincippet ikke overholdes, og omvendt. De grundlæggende rettigheder er kun effektive, hvis de kan håndhæves retsligt. Beskyttelsen af demokratiet er afhængig af, at domstolene, herunder forfatningsdomstolene, spiller en grundlæggende rolle og kan sikre ytringsfriheden, forsamlingsfriheden og overholdelsen af reglerne for den politiske proces og valgprocessen.

Inden for EU er retsstatsprincippet særlig vigtigt. Overholdelsen af retsstatsprincippet er ikke kun en forudsætning for beskyttelsen af alle de grundlæggende værdier, der er omhandlet i artikel 2 i TEU. Det er også en forudsætning for at opretholde alle de rettigheder og

¹⁰ For at få et overblik over den relevante retspraksis vedrørende retsstatsprincippet og de principper, der afledes heraf, henvises til bilag I.

¹¹ Domstolen henviser ikke til retsstatsprincippet som blot et formelt og proceduremæssigt krav, men fremhæver også, hvor stor værdi det har, ved at præcisere, at der ved EU som "et retsfællesskab" skal forstås, at EU-institutionerne er undergivet kontrol med, at deres retsakter er forenelige ikke kun med traktaten, men også "med de almindelige retsgrundsætninger, som de grundlæggende rettigheder er en del af" (se ex pluribus, sag C-50/00 P, Unión de Pequeños Agricultores, Sml. 2002 I, s. 6677, præmis 38 og 39, forenede sager C-402/05 P og C-415/05 P, Kadi, Sml. 2008 I, s. 6351, præmis 316). Dette er også blevet bekræftet af Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol, der tillægger retsstatsprincippet materiel karakter, idet den har fastslået, at det er en grundtanke, der ligger i alle menneskerettighedskonventionens artikler (se f.eks. Menneskerettighedsdomstolens dom i sagen Stafford mod Det Forenede Kongerige, 28.5.2001, præmis 63) Det skal understreges, at i den franske version af dommen bruger Domstolen ikke kun begrebet "pre-eminence du droit", men også "Etat de droit".

forpligtelser, der er afledt af traktaterne og international ret. Alle EU-borgeres og nationale myndigheders tillid til alle de øvrige medlemsstats retssystemer er afgørende for den måde, hvorpå EU som helhed fungerer som et "område med frihed, sikkerhed og retfærdighed uden indre grænser". Som det er nu, skal en dom afsagt af en national domstol i en civil- og handelsretlig sag automatisk anerkendes og fuldbyrdes i en anden medlemsstat, og en europæisk arrestordre vedrørende en formodet kriminel person udstedt af en medlemsstat skal fuldbyrdes som sådan i en anden medlemsstat¹². Dette er tydelige eksempler på, hvorfor det berører alle medlemsstater, hvis retsstatsprincippet ikke fuldt ud overholdes i en medlemsstat. Det er grunden til, at EU har en stærk interesse i at beskytte og styrke retsstatsprincippet i hele EU.

3. HVORFOR EU VEDTAGER EN NY RETLIG RAMME FOR AT STYRKE RETSSTATSPRINCIPPET

I de tilfælde, hvor de mekanismer på nationalt plan, der skal beskytte retsstatsprincippet, ophører med at fungere effektivt, er der en systemisk trussel mod retsstatsprincippet og mod den måde, hvorpå EU som et område med frihed, sikkerhed og retfærdighed uden indre grænser fungerer. I sådanne situationer er EU nødt til at handle for at beskytte retsstatsprincippet som en fælles værdi på EU-plan.

Erfaringerne har imidlertid vist, at en systemisk trussel mod retsstatsprincippet i medlemsstaterne ikke i alle situationer effektivt kan håndteres ved hjælp af de instrumenter, der eksisterer på EU-plan på nuværende tidspunkt.

Kommissionens iværksættelse af **traktatbrudsproceduren** på grundlag af **artikel 258 i TEUF** har vist sig at udgøre et vigtigt redskab til at løse visse problemer vedrørende overholdelsen af retsstatsprincippet¹³. Kommissionen kan imidlertid kun iværksætte traktatbrudsproceduren, når de pågældende forhold samtidig udgør en overtrædelse af en specifik EU-retlig bestemmelse¹⁴.

Der er problematiske situationer, der falder uden for EU-rettens anvendelsesområde, og som derfor ikke kan anses som en overtrædelse af forpligtelserne i medfør af traktaten, men de udgør stadig en systemisk trussel mod retsstatsprincippet. I sådanne situationer kan **forebyggelses- og sanktionsmekanismerne i artikel 7 i TEU** anvendes. Kommissionen er

¹² Se sag C-168/13, Jeremy F mod Premier ministre, endnu ikke offentliggjort, præmis 35 og 36.

¹³ Se f.eks. sag C-286/12, Kommissionen mod Ungarn, endnu ikke offentliggjort (ligebehandling, hvad angår dommeres og anklageres obligatoriske pensionsalder), sag C-518/07 Kommissionen mod Tyskland, Sml. 2010 I, s. 1885 og sag C-614/10, Kommissionen mod Østrig, endnu ikke offentliggjort (databeskyttelsesmyndigheders uafhængighed).

¹⁴ Kommissionens indsats for at sikre overholdelsen af chartret om grundlæggende rettigheder viser denne retlige begrænsning, der udspringer af selve traktaten. Som Kommissionen forklarede i sin meddelelse af 19. oktober 2010 om en strategi for Den Europæiske Unions effektive gennemførelse af chartret om grundlæggende rettigheder (KOM(2010) 573), er den fast besluttet på at anvende alle de midler, der står til dens rådighed, for at sikre, at medlemsstaterne overholder charteret fuldt ud. Det drejer sig navnlig om chartrets artikel 47, hvori det fastsættes, at enhver, hvis rettigheder og friheder som sikret af EU-retten er blevet krænket, skal have adgang til effektive retsmidler for en uafhængig domstol. Kommissionen har denne mulighed i forhold til medlemsstaterne, men "dog kun når de gennemfører EU-retten", således som det udtrykkeligt fastsættes i chartrets artikel 51. Se f.eks. sag C-87/12, Kreshnik Ymeraga m.fl. mod Ministre du Travail, de l'Emploi et de l'Immigration, endnu ikke offentliggjort, sag C-370/12, Thomas Pringle mod Gouvernement of Ireland, Ireland og The Attorney General, endnu ikke offentliggjort, og sag C-617/10, Åklagaren mod Hans Åkerberg Fransson, endnu ikke offentliggjort.

en af de aktører, som i medfør af traktaten har beføjelse til at afgive en begrundet udtalelse for at aktivere disse mekanismer. Formålet med artikel 7 i TEU er at sikre, at alle medlemsstaterne beskytter EU's fælles værdier, bl.a. retsstatsprincippet. Anvendelsesområdet herfor er ikke begrænset til de områder, der er omfattet af EU-retten, men giver EU beføjelse til at gribe ind med henblik på at beskytte retsstatsprincippet på områder, der udelukkende reguleres ved national lovgivning. Som forklaret i Kommissionens meddelelse vedrørende artikel 7 i TEU er dette begrundet af, at "hvis en medlemsstat overtræder grundlæggende værdier på en måde, der er grov nok til at udløse procedurerne efter TEU's artikel 7, er der risiko for, at selve grundlaget for EU og tilliden mellem medlemsstaterne undergraves, uanset på hvilket område overtrædelserne sker"¹⁵.

Forebyggelsesmekanismen i artikel 7, stk. 1, i TEU kan dog kun aktiveres i tilfælde af, "at der er en klar fare for, at en medlemsstat groft overtræder de værdier, der er nævnt i artikel 2" i TEU og sanktionsmekanismen i artikel 7, stk. 2, kun i tilfælde af, "at en medlemsstat groft og vedvarende overtræder de værdier, der er nævnt i artikel 2" i TEU. Tærsklerne for aktivering af begge mekanismer i artikel 7 i TEU er meget høje og understreger, at der er tale om mekanismer, der anvendes som sidste udvej.

Udviklingen i den senere tid i visse medlemsstater har vist, at disse mekanismer ikke altid er egnede til hurtigt at reagere på trusler mod retsstatsprincippet i en medlemsstat.

Der er derfor situationer, hvor trusler mod retsstatsprincippet ikke kan håndteres effektivt ved hjælp af de eksisterende instrumenter¹⁶. Der er behov for en **ny EU-retlig ramme for sammen med traktatbrudsproceduren at styrke retsstatsprincippet** som en vigtig fælles værdi i EU. Den retlige ramme vil supplere alle eksisterende mekanismer i Europarådets regi for at beskytte retsstatsprincippet¹⁷. Den afspejler begge EU's mål om at beskytte sine grundlæggende værdier og opnå endnu større gensidig tillid og integration inden for området med frihed, sikkerhed og retfærdighed uden indre grænser.

Med indførelsen af den nye retlige ramme for at styrke retsstatsprincippet tilstræber Kommissionen at skabe klarhed og øge forudsigeligheden, hvad angår de foranstaltninger, den kan blive nødt til at træffe fremover, samtidig med at det sikres, at alle medlemsstater behandles ens. Kommissionen er på grundlag af denne meddelelse villig til at indlede yderligere drøftelser med medlemsstaterne, Rådet og Europa-Parlamentet om disse spørgsmål.

4. HVORDAN DEN NYE EU-RETLIGE RAMME VEDRØRENDE BESKYTTELSEN AF RETSSTATSPRINCIPPET KOMMER TIL AT FUNGERE

Formålet med den nye retlige ramme er at gøre det muligt for Kommissionen at finde en løsning sammen med den berørte medlemsstat for derved at forhindre, at der opstår en systemisk trussel mod retsstatsprincippet i den pågældende medlemsstat, som kan medføre, at

¹⁵ Meddelelse fra Kommissionen af 15. oktober 2003: Respekt for og fremme af de værdier, som EU bygger på (KOM(2003) 606 endelig).

¹⁶ I nogle tilfælde kan systemiske mangler i forbindelse med retsstatsprincippet udbedres ved hjælp af mekanismerne for samarbejde og kontrol, der er baseret på tiltrædelsesakterne for Bulgarien og Rumænien. Disse mekanismer, der har direkte hjemmel i den primære EU-ret, vedrører imidlertid problemer forud for tiltrædelsen af EU og gælder derfor i en overgangsperiode. De er derfor ikke egnede til at tage hånd om en trussel mod retsstatsprincippet i *alle* EU-medlemsstater.

¹⁷ I artikel 8 i statuten for Europarådet fastsættes det, at en medlemsstat, "som alvorligt har krænket" retsstatsprincippet og menneskerettighederne kan få suspenderet retten til at lade sig repræsentere og endog bliver anmodet om at udtræde. Denne mekanisme er i lighed med mekanismerne i artikel 7 i TEU aldrig blevet aktiveret.

medlemsstaten "groft overtræder" EU's værdier i den forstand, hvori udtrykket er anvendt i artikel 7 i TEU, hvilket ville kræve, at de mekanismer, der er fastsat i denne bestemmelse, aktiveres.

For at sikre lighed mellem medlemsstaterne vil den retlige ramme gælde på samme måde for alle medlemsstater og fungere på grundlag af de samme kriterier for, hvad der skal forstås ved en systemisk trussel mod retsstatsprincippet.

4.1. Hvad der vil aktivere den nye retlige ramme

Den nye retlige ramme vil blive aktiveret i situationer, hvor en medlemsstats myndigheder træffer foranstaltninger eller tolererer situationer, som systematisk og negativt vil kunne påvirke institutionernes integritet, stabilitet eller hensigtsmæssige funktion og de mekanismer, der er indført på nationalt plan for at beskytte retsstatsprincippet.

Det er ikke hensigten, at den nye EU-retlige ramme til beskyttelse af retsstatsprincippet skal anvendes i individuelle tilfælde af overtrædelse af de grundlæggende rettigheder eller justitsmord. Sådanne sager kan og bør behandles inden for det nationale retssystem og inden for rammerne af de kontrolmekanismer, der er fastsat i den europæiske menneskerettighedskonvention, som alle EU-medlemsstaterne er parter i.

Hovedformålet med den nye retlige ramme er at **håndtere trusler mod retsstatsprincippet** (som defineret i afsnit 2) **af systemisk art**¹⁸. En medlemsstats politiske og institutionelle grundlag og/eller retsorden som sådan, dens forfatningsmæssige struktur, magtens tredeling, domstolens uafhængighed og upartiskhed eller dens system for retslig prøvelse, herunder dens eventuelle forfatningsret, skal være truet, f.eks. som følge af vedtagelsen af nye foranstaltninger eller en udbredt praksis hos de offentlige myndigheder og manglende nationale klagemuligheder. Den retlige ramme vil blive aktiveret, når de nationale foranstaltninger til beskyttelse af retsstatsprincippet ikke synes effektivt at kunne afværge disse trusler.

Den retlige ramme vil ikke forhindre Kommissionen i at anvende sine beføjelser i medfør af artikel 258 i TEUF i situationer, der falder uden for EU-rettens anvendelsesområde. Den vil heller ikke forhindre, at de mekanismer, der er omhandlet i artikel 7 i TEU, aktiveres direkte, hvis en pludselig forværring i situationen i en medlemsstat kræver en kraftigere reaktion fra EU¹⁹.

4.2. Den retlige ramme som en procedure i tre faser

Når der er tydelige tegn på en systemisk trussel mod retsstatsprincippet i en medlemsstat, vil Kommissionen indlede en struktureret udveksling med den pågældende medlemsstat. Proceduren er baseret på følgende principper:

- fokus på at finde en løsning gennem **dialog** med den pågældende medlemsstat

¹⁸ Hvad angår begrebet "systemiske mangler" ved overholdelsen af de grundlæggende rettigheder i forbindelse med foranstaltninger, der træffes inden for EU-rettens anvendelsesområde, se f.eks. forenede sager C-411/10 og 493/10, N.S., endnu ikke offentliggjort, præmis 94 og 106, og sag C-4/11, Tyskland mod Kaveh Puid, endnu ikke offentliggjort, præmis 36. Hvad angår begrebet "systemisk" eller "strukturel" i forbindelse med den europæiske menneskerettighedskonvention, se også Menneskerettighedsdomstolens rolle i forbindelse med indkredsningen af de underliggende systemiske problemer som defineret i Europarådets Ministerkomité's resolution Res(2004)3 af 12.5.2004 om domme, der afspejler et underliggende systemisk problem (<https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=743257&Lang=fr>).

¹⁹ Se også Kommissionens meddelelse af 15.10.2003 (fodnote 15).

- en **objektiv og indgående vurdering** af situationen
- overholdelse af princippet om **ligebehandling** af medlemsstaterne
- forslag til **hurtige og konkrete foranstaltninger**, der kan træffes for at fjerne den systemiske trussel og undgå brug af mekanismerne i artikel 7 i TEU.

Proceduren er udformet som en regel i tre faser: Kommissionens vurdering, en henstilling fra Kommissionen og opfølgning af henstillingen.

Kommissionens vurdering

Kommissionen vil indsamle og undersøge alle relevante oplysninger og vurdere, om der er klare tegn på en systemisk trussel mod retsstatsprincippet som beskrevet ovenfor. Denne vurdering kan baseres på tilkendegivelser fra til rådighed stående kilder og anerkendte institutioner, herunder navnlig Europarådets organer og Den Europæiske Unions Agentur for Grundlæggende Rettigheder²⁰.

Hvis Kommissionen på grundlag af denne foreløbige vurdering finder, at der rent faktisk er en situation med en systemisk trussel mod retsstatsprincippet, vil den indlede en dialog med den pågældende medlemsstat ved at sende en "udtalelse vedrørende overholdelsen af retsstatsprincippet" og underbygge de problemer, den ser, idet medlemsstaten får mulighed for at svare. Denne udtalelse kan være resultatet af en udveksling af korrespondance og møder med de relevante myndigheder, som eventuelt følges op af yderligere udvekslinger.

Kommissionen forventer, at den pågældende medlemsstat samarbejder gennem hele proceduren og afholder sig fra at vedtage definitive foranstaltninger i forbindelse med de forhold, der vækker bekymring i Kommissionen, mens den venter på Kommissionens vurdering, i overensstemmelse med **pligten til loyalt samarbejde** som fastsat i artikel 4, stk. 3, i TEU. Hvis en medlemsstat ikke samarbejder i forbindelse med denne procedure eller endog hindrer den, vil det være et element, der skal tages i betragtning, når det skal vurderes, hvor alvorlig truslen er.

I denne fase af proceduren vil indledningen af Kommissionens vurdering og fremsendelsen af dens udtalelse blive offentliggjort, mens indholdet af udvekslingerne med den pågældende medlemsstat som regel vil være fortrolig for, at man derved lettere hurtigt kan finde en løsning.

Kommissionens henstilling

I anden fase vil Kommissionen, medmindre der i mellemtiden allerede er fundet en tilfredsstillende løsning, fremkomme med en "henstilling vedrørende overholdelsen af retsstatsprincippet" rettet til den pågældende medlemsstat, hvis Kommissionen finder, at der er objektive beviser for, at der er systemisk trussel, og medlemsstatens myndigheder ikke træffer hensigtsmæssige foranstaltninger for at afværge den.

Kommissionen vil i sin henstilling klart anføre årsagerne til sin bekymring og henstille til, at medlemsstaten finder en løsning på de indkredsede problemer inden en fastsat frist og informerer Kommissionen om, hvilke foranstaltninger den har truffet med henblik herpå. Henstillingen kan om nødvendigt indeholde specifikke forslag til måder og foranstaltninger til løsning af problemerne.

²⁰ Se navnlig artikel 4, stk. 1, litra a), i Rådets forordning (EF) nr. 168/2007 om oprettelse af Den Europæiske Unions Agentur for Grundlæggende Rettigheder (EUT L 53 af 22.2.2007, s. 1).

Kommissionens vurdering og konklusioner vil være baseret på resultaterne af dialogen med den pågældende medlemsstat og andre oplysninger, som medlemsstaten skal høres om på forhånd.

Kommissionen vil offentliggøre oplysninger om, at den har fremsat en henstilling, og hovedindholdet af henstillingen.

Opfølgning af Kommissionens henstilling

I tredje fase vil Kommissionen overvåge medlemsstatens opfølgning af den henstilling, den har modtaget. Overvågningen kan baseres på yderligere udvekslinger med den berørte medlemsstat og kan f.eks. fokusere på, om en bestemt praksis, som vakte bekymring, fortsat anvendes, eller hvordan medlemsstaten efterkommer de tilsagn, den i mellemtiden har afgivet for at løse problemerne.

Hvis den berørte medlemsstat ikke foretager en tilfredsstillende opfølgning af henstillingen inden for den fastsatte frist, vil Kommissionen vurdere muligheden for at aktivere en af mekanismerne i artikel 7 i TEU²¹.

Institutionelt samspil

Europa-Parlamentet og Rådets vil regelmæssigt blive indgående informeret om de fremskridt, der gøres i hver fase.

Tredjeparts ekspertise

For at indhente ekspertviden om særlige forhold vedrørende retsstatsprincippet i medlemsstaterne kan Kommissionen, navnlig i vurderingsfasen, indhente ekspertise udefra, bl.a. fra Den Europæiske Unions Agentur for Grundlæggende Rettigheder²². Den eksterne ekspertise kan navnlig anvendes til at sikre en sammenlignende analyse af de eksisterende regler og praksis i andre medlemsstater for at sikre ligebehandling af medlemsstaterne på grundlag af en fælles forståelse af retsstatsprincippet inden for EU.

Afhængigt af situationen kan Kommissionen beslutte at søge råd og bistand fra medlemmerne af andre retslige netværk i EU såsom nettet af retsformænd ved højesteretterne i EU²³, sammenslutningen af statsråd og øverste forvaltningsdomstole i Den Europæiske Union²⁴ eller domstolsrådene²⁵. Kommissionen vil sammen med disse netværk undersøge, hvordan der hurtigt kan ydes bistand, når det er relevant, og om det er nødvendigt med særlige ordninger med henblik herpå.

Kommissionen vil som regel og i passende tilfælde søge råd hos Europarådet og/eller Venedigkommissionen og vil koordinere sin analyse med dem i sager, hvor de også er ved at se nærmere på og analysere forholdet.

²¹ Se også Kommissionens meddelelse af 15.10.2003 (fodnote 15).

²² Agenturet for Grundlæggende Rettigheder kan rådgive inden for rammerne af dets opgaver som fastsat i Rådets forordning (EF) nr. 168/2007 (se fodnote 20).

²³ Network of the Presidents of the Supreme Judicial Courts of the European Union (se <http://www.networkpresidents.eu/>).

²⁴ Association of the Councils of State and Supreme Administrative Jurisdictions of the European Union (se <http://www.aca-europe.eu/index.php/en/>).

²⁵ European Network of Councils for the Judiciary (se <http://www.encj.eu/>).

5. KONKLUSION

I denne meddelelse fastsættes en ny EU-retlig ramme for retsstatsprincippet som Kommissionens bidrag til at styrke EU's evne til at sikre en effektiv og ens beskyttelse af retsstatsprincippet i alle medlemsstaterne. Herved efterkommer den Europa-Parlamentets og Rådets anmodninger. Den er baseret på Kommissionens beføjelser som fastsat i de eksisterende traktater og udelukker ikke en fremtidig udvikling af traktaterne på dette område, som vil skulle drøftes som en del af de bredere overvejelser vedrørende EU's fremtid. Ud over Kommissionens indsats vil Europa-Parlamentets og Rådets rolle være afgørende for at styrke EU's evne til at opretholde retsstatsprincippet.