



UDENRIGSMINISTERIET

Grund- og nærhedsnotat til Folketingets Europaudvalg: Kommissionens meddelelse om styrkelse af retsstatsprincippet inden for Unionen – en handlingsplan

Nyt notat
KOM (2019) 343 final.

Enhed:
EUP
Sagsbehandler:
Clara Cilius Rødgaard
Dato:
08-08-2019
Sagsnummer:
2019 - 771
Bilag:
-

1. Resumé

Kommissionen har den 17. juli 2019 fremsat en meddelelse om styrkelse af retsstatsprincippet inden for Unionen. Meddelelsen blev præsenteret på rådsmødet (almindelige anliggender) den 18. juli 2019. Dansk sprogversion er modtaget den 17. juli 2019.

I meddelelsen samler Kommissionen op på den refleksionsproces om retsstatsprincippet, der blev igangsat med Kommissionens meddelelse om samme emne i april 2019, og Kommissionen præsenterer på den baggrund en række mulige foranstaltninger til styrkelse af retsstatsprincippet i EU.

Konkret angiver Kommissionen, at den bl.a. har til hensigt at øge sin monitorering af retsstatsforholdene i medlemslandene, og at den til støtte herfor vil udarbejde en årlig retsstatsrapport og videreudvikle EU's resultattable for retsområdet. Derudover vil Kommissionen bl.a. styrke sit samarbejde med civilsamfundet, den akademiske verden og internationale organisationer, der arbejder for at fremme en retsstatskultur. Kommissionen vil desuden styrke håndbøvelsen af retsstatsprincippet gennem en strategisk anvendelse af traktatkrænkelingsprocedurer. Derudover fremhæver Kommissionen bl.a. også det allerede fremsatte forslag til forordning om beskyttelse af Unionens budget i tilfælde af generaliserende mangler i medlemsstaterne for så vidt angår retsstatsprincippet.

Efter regeringens opfattelse viser erfaringerne fra de seneste år, at der er behov for at styrke arbejdet på europæisk plan med at sikre overholdelsen af retsstatsprincippet. Regeringen ser derfor som udgangspunkt positivt på de overvejelser og foranstaltninger, som Kommissionen præsenterer i meddelelsen, herunder det nye forslag om en årlig retsstatsrapport og det allerede fremsatte forslag til et nyt finansielt retsstatsinstrument.

2. Baggrund

Europa-Kommissionen har den 17. juli 2019 fremsat en meddelelse til Europa-Parlamentet, Det Europæiske Råd, Rådet, Det Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget om styrkelse af retsstatsprincippet inden for Unionen. Kommissionen præsenterede meddelelsen for medlemslandenes ministre på rådsmødet (almindelige anliggender) den 18. juli 2019. Dansk sprogversion er modtaget den 17. juli 2019.

Meddelelsen er en opfølgning på Kommissionens meddelelse om samme emne af 3. april 2019, hvor Kommissionen gjorde status over de eksisterende instrumenter til håndhævelse af retsstatsprincippet og erfaringerne hermed.

Kommissionen fremhævede i den første meddelelse, at den effektive håndhævelse af retsstatsprincippet hviler på tre søjler: *Bedre fremme af retsstatsprincippet, tidlig forebyggelse og målrettet reaktion*. Kommissionen opfordrede på den baggrund de øvrige institutioner, medlemslandene og andre interessenter til at debattere og reflektere over, hvilke instrumenter der bedst kan sikre efterlevelsen af retsstatsprincippet i EU.

3. Formål og indhold

I den nye meddelelse af 17. juli 2019 samler Kommissionen op på refleksionsprocessen og præsenterer på den baggrund en række konkrete, mulige foranstaltninger til styrkelse af retsstatsprincippet i EU. Visse af foranstaltningerne kan iværksættes med det samme, mens andre er overvejelser, som vil skulle videreudvikles af den nye Kommission, Europa-Parlamentet og Rådet.

Refleksionsproces om retsstatsprincippet

Kommissionen oplyser, at der som led i refleksionsprocessen om retsstatsprincippet er modtaget 60 bidrag fra nationale, europæiske og internationale aktører samt fra civilsamfundet og den akademiske verden. Kommissionen har desuden deltaget i konferencer og debatter på europæisk plan og i hovedstæderne.

Overordnet fremhæver Kommissionen, at debatten – og en relateret Eurobarometer-undersøgelse (nr. 489 om retsstatsprincippet) – har understreget, at der er en meget stor opbakning til retsstatsprincippet i medlemslandene. Samtidig er nødvendigheden af, at retsstatsprincippet overholdes i hele EU, blevet fremhævet fra flere sider. De forskellige bidrag til debatten har desuden bekræftet relevansen og komplementariteten af de tre søjler for at *fremme, forebygge og reagere* på retsstatsområdet.

Kommissionen fremhæver endvidere, at der i et mindre antal bidrag er blevet stillet spørgsmålstegn ved sagens EU-dimension. Det er i Kommissionens optik blandt andet udtryk for, at det ikke kan tages for givet, at alle er opmærksomme på retsstatsprincippets betydning for den måde, hvorpå EU fungerer. Samtidig understreger det betydningen af, at handling på EU-plan skal være objektiv, proportional og ikke-diskriminerende, og at der kun bør handles formelt fra EU's side, hvis nationale mekanismer ikke fungerer.

Foranstaltninger til styrkelse af retsstatsprincippet

Kommissionen præsenterer på baggrund af debatten og de indspil, den har modtaget, en række overvejelser og konkrete foranstaltninger, der skal styrke retsstatsprincippet i EU.

Foranstaltningerne hviler på de tre søjler, der blev præsenteret i meddelelsen fra april 2019: *Bedre fremme af retsstatskultur, forebyggelse af retsstatsproblemer og effektiv reaktion ved konstatering af et tilstrækkeligt alvorligt problem*. Samtidig fremhæver Kommissionen blandt andet, at det er et centralt princip for EU's indsats på retsstatsområdet, at det først og fremmest er det enkelte medlemslands ansvar at sikre en velfungerende retsstat, og at den første afhjælpende foranstaltning altid bør komme fra medlemslandet selv.

Fremme: Opbygning af viden og en fælles retsstatskultur

Kommissionen påpeger, at manglende oplysninger og begrænset offentlig viden om udfordringer på retsstatsområdet skaber grobund for en udvikling, hvor retsstatsprincippet bliver tilsidesat. Samtidig viser den Eurobarometerundersøgelse (nr. 484 om retsstatsprincippet), der er gennemført som led i debatten om retsstatsprincippet, at over halvdelen af europæerne ikke føler sig tilstrækkeligt informeret om EU's grundlæggende værdier.

Kommissionen peger derfor på, at der er behov for proaktive foranstaltninger til fremme af retsstatsprincippet inden for EU, både på fagligt niveau og blandt den almindelige befolkning.

Konkret fremhæver Kommissionen, at civilsamfundet, medierne, den akademiske verden og uddannelsessystemerne i medlemslandene alle kan bidrage ved at sikre, at retsstatsprincippet indgår i den offentlige debat og uddannelsesprogrammer. Kommissionen vil desuden følge op på en idé om et *årligt arrangement om retsstatsprincippet* med henblik på dialog mellem civilsamfundsorganisationer og politiske beslutningstagere på EU-plan.

Derudover vil Kommissionen fortsat have særlig fokus på tilfælde af forsøg på at lægge pres på civilsamfundet og uafhængige medier. Kommissionen henviser i den forbindelse til, at den allerede – som led i den nye flerårige finansielle ramme – har foreslået en mere sammenhængende finansieringsramme for indsatsen under det kommende *program for rettigheder og værdier* og *programmet for Et Kreativt Europa*.

Herudover fremhæver Kommissionen, at gennemsigtighed og adgang til oplysninger har afgørende betydning for civilsamfundet og mediernes kontrolmekanismer. Lovgivning om *åbenhed og aktindsigt* skal derfor anvendes effektivt i alle medlemslande og på EU-niveau. Samtidig har Kommissionen til hensigt at udarbejde en særlig kommunikationsstrategi om retsstatsprincippet, som blandt andet skal sikre, at relevante oplysninger gøres tilgængelige på alle officielle sprog gennem et *særligt websted*.

Kommissionen fremhæver også betydningen af den rolle, som *Europæiske netværk* spiller, når det kommer til blandt andet udveksling af ideer og bedste praksis. Kommissionen vil derfor bygge videre på samarbejdet med europæiske retlige netværk og andre netværk for at fremme retsstatsnormer, herunder yde støtte til eventuelt samarbejde mellem forfatningsdomstole.

Kommissionen vil samtidig *styrke samarbejdet med Europarådet*, herunder Venedigkommissionen og Gruppen af Stater imod Korruption (GRECO), og *forstærke samarbejdet med andre internationale organisationer* som for eksempel Organisationen for Sikkerhed og Samarbejde i Europa (OSCE) og Organisationen for Økonomisk Samarbejde og Udvikling (OECD).

Endelig opfordrer Kommissionen de *nationale parlamenter* og *Europa-Parlamentet* til at udvikle et særligt interparlamentarisk samarbejde om retsstatsspørgsmål, som Kommissionen kan bidrage til.

Forebygge: Samarbejde og støtte for på nationalt plan at styrke retsstatsprincippet

Kommissionen peger på, at EU har en legitim rolle, når det kommer til at støtte de nationale myndigheder i at sikre overholdelsen af retsstatsprincippet, og når det kommer til at sikre, at negative tendenser afværges på et tidligt tidspunkt.

EU-institutionernes rolle bør være at lette samarbejdet og dialogen for at forhindre, at problemerne bliver så omfattende, at der skal indledes formelle procedurer som led i retsstatsrammen (den såkaldte ”præmekanisme”), gennem traktatkrænkelsesprocedurer eller anvendelse af proceduren i TEU artikel 7.

For at EU fuldt ud kan udfylde denne rolle, finder Kommissionen imidlertid, at der er behov for, at EU-institutionerne udvikler et større kendskab til og forståelse for udviklingen i de enkelte medlemslande, sådan at potentielle risici lettere kan identificeres og støtten tidligt kan målrettes.

Kommissionen vil derfor øge sin *monitorering af retsstatsforholdene* ved at gennemføre en løbende gennemgang af retsstatssituationen i medlemslandene. Monitorering vil i udgangspunktet omfatte alle medlemslande, men der vil skulle foretages en mere nøje monitorering i de lande, hvor der er konstateret risici for tilbagevenden til tidligere praksis eller særlige svagheder.

Kommissionen vil hensigt årligt at offentliggøre en *retsstatsrapport* med en sammenfatning af situationen i medlemslandene. Rapporten vil ud over en kort redegørelse for den væsentligste udvikling i medlemslandene også indeholde en redegørelse for udviklingen på EU-plan, herunder retspraksis fra EU-Domstolen, og andre relevante oplysninger såsom relevante dele af henholdsvis EU’s resultatavle for retsstatsområdet og landerapporterne under Det Europæiske Semester.

Kommissionen lægger op til, at rapporten vil være baseret på blandt andet *dialog med medlemslandene*, berørte parter, som for eksempel retlige netværk, og eksisterende informationskilder, herunder Europarådets organer, OSCE, OECD og EU-organer.

Intentionen med den løbende gennemgang er at bidrage til at opretholde en dynamisk debat og til fortsat at forbedre redskaberne til styrkelse af retsstatsprincippet. Samtidig vil gennemgangen kunne udgøre et vigtigt bidrag til *Europa-Parlamentets* og *Rådets* arbejde og egne drøftelser, blandt andet kan Rådets årlige dialog om retsstatsprincippet eller drøftelserne om en eventuel peer review-mekanisme danne grundlag for relevante synergier.

Til støtte for den løbende gennemgang af retsstatssituationen vil Kommissionen desuden videreudvikle *EU's resultattavle for retsstatsområdet* for blandt andet bedre at dække relevante retsstatsrelaterede områder, f.eks. det straffe- og forvaltningsretlige område.

Endelig opfordrer Kommissionen – som led den øgede interinstitutionelle dialog om retsstatsprincippet – også de *europæiske politiske partier* til at sikre, at deres nationale medlemmer tager behørigt hensyn til overholdelsen af retsstatsprincippet og følger op på det særlige fokus på retsstatsprincippet i deres paneuropæiske programmer.

Reagere: Håndhævelse på EU-plan, når nationale mekanismer vakler

Kommissionen fremhæver, at det er målet, at den udviklede tilgang til at fremme retsstatsprincippet og forebygge problemer vil føre til en væsentlig reduktion af behovet for at reagere på EU-niveau. Samtidig er det dog EU-institutionernes og medlemslandenes fælles ansvar at træffe foranstaltninger til afhjælpning af situationen, når nationale retsgarantier i alligevel ikke synes at kunne modvirke trusler mod retsstaten.

Kommissionen fremhæver den betydning, som EU-Domstolen har i forhold til at sikre retsstatsprincippet i medlemslandene, og Kommissionen understreger, at den er fast besluttet på at *indbringe sager om retsstatsproblemer*, der vedrører anvendelsen af EU-retten, for EU-Domstolen, når problemerne ikke kan løses ved hjælp af nationale retsgarantier.

Kommissionen vil på baggrund af sin nuværende håndhævelsestilgang og udviklingen i Domstolens retspraksis følge en *strategisk tilgang til traktatbrudssager*, der vedrører retsstatsprincippet. Samtidig vil Kommissionen aktivt fremme de normer, der er udviklet som led i Domstolens retspraksis, blandt andet ved at samle relevante præmisser.

Kommissionen fremhæver også betydningen af, at EU-institutionerne handler hurtigt og følger en mere *sammenhængende og samordnet* tilgang til håndtering af problemer med overholdelsen af retsstatsprincippet, og at de formelle procedurer, der indledes som led i retsstatsrammen og TEU artikel 7, ledsages af tydelige frister og procedurer.

Kommissionen glæder sig over Rådets nye modaliteter for artikel 7-høringer, men opfordrer samtidig Rådet og Europa-Parlamentet til at overveje at intensivere den fælles tilgang mellem institutionerne i artikel 7-sager. Kommissionen vil desuden overveje, hvordan de øvrige institutioner på et tidligere tidspunkt kan inddrages yderligere i processen for retsstatsrammen.

Kommissionen opfordrer også Rådet til at overveje, om drøftelserne i Rådet (almindelige anliggender) kan forbedres ved, at de forberedes på teknisk niveau i en rådsarbejdsgruppe.

Derudover fremhæver Kommissionen, at det – for at sikre en effektiv EU-tilgang til retsstatsprincippet og en ånd af loyalt samarbejde – er afgørende at sikre en hurtig nedtrapning eller udsigt til afslutning af de formelle retsstatsprocedurer. Samtidig skal de øvrige medlemslande dog have garanti for en varig genoprettelse af retsstaten.

Kommissionen foreslår derfor, at en eventuel *nedtrapning eller afslutning* af en formel procedure kan ledsages af støtte fra Kommissionen til det pågældende medlemsland, herunder gennem specifik opfølgende monitorering.

Endelig fremhæver Kommissionen, at der – sammen med de formelle retsstatsprocedurer – også kan være behov for en indsats på specifikke EU-aktivitetsområder, der kan blive særligt berørt af retsstatsmangler i medlemslandene.

Kommissionen fremhæver som eksempel på denne tilgang forslaget til en *forordning om beskyttelse af Unionens budget i tilfælde af generaliserende mangler i medlemsstaterne for så vidt angår retsstatsprincippet*. Kommissionen opfordrer Rådet og Europa-Parlamentet til hurtigt at vedtage forordningen, og Kommissionen understreger samtidig, at en lignende tilgang også kan blive nødvendig inden for andre EU-politikker end beskyttelsen af EU's finansielle interesser.

Kommissionen vil derfor inden udgangen af 2020 undersøge, om virkningerne af vedvarende retsstatsproblemer for gennemførelsen af EU's politikker kræver nye mekanismer ud over den foreslåede forordning om beskyttelse af Unionens budget.

Samtidig vil Kommissionen undersøge mulighederne for på grundlag af Kommissionens strategi for bekæmpelse af svig at oprette en dataanalysefunktion,

der fra forskellige kilder samler data om de systemer til beskyttelse af EU's finansielle interesser, som medlemslandene har indført. Systemet vil på den måde kunne bidrage til at identificere risici vedrørende EU's finansielle interesser, og det vil eventuelt kunne udstede advarsler, når der opstår problematiske tendenser for eksempel i relation til opfølgning på rapporter fra Det Europæiske Kontor for Bekæmpelse af Svig (OLAF).

4. Europa-Parlamentets udtalelser

Europa-Parlamentet skal ikke høres om selve meddelelsen.

Kommissionen fremhæver dog i meddelelsen, at der i de kommende måneder vil være behov for en løbende opfølgning og dialog med blandt andet Europa-Parlamentet om en samordnet tilgang til retsstatsprincippet.

5. Nærhedsprincippet

Spørgsmålet om nærhedsprincippet er ikke relevant for meddelelsen.

6. Gældende dansk ret

Meddelelsen vurderes ikke i sig selv at have konsekvenser for gældende dansk ret.

7. Konsekvenser

Meddelelsen vurderes ikke i sig selv at have statsfinansielle eller lovgivningsmæssige konsekvenser. Konsekvenserne af eventuelle yderligere, opfølgende forslag vil blive vurderet i forbindelse med behandlingen af disse.

8. Høring

Sagen har været sendt i høring i Regeringens specialudvalg for EU-institutionelle spørgsmål.

9. Generelle forventninger til andre landes holdninger

En række medlemslande udtrykte på rådsmødet (almindelige anliggender) den 18. juli 2019 opbakning til Kommissionens meddelelse og generelle indsats på området, herunder både i forhold til de nye foranstaltninger, der er præsenteret i meddelelsen, og det allerede fremsatte forslag til en forordning om beskyttelse af Unionens budget i tilfælde af generaliserende mangler i medlemsstaterne.

Enkelte medlemslande gav på rådsmødet udtryk for at være kritiske over for meddelelsen, herunder især over for det konkrete tiltag om en årlig retsstatsrapport.

10. Regeringens foreløbige generelle holdning

Retsstatsprincippet er én af EU's grundlæggende værdier og skal til enhver tid efterleves af alle medlemslande. Efterlevelse af EU's grundlæggende værdier er en forudsætning for at opnå EU-medlemskab og er fortsat et krav, når man har

opnået medlemskab. Samtidig er retsstatsprincippet centralt for EU's funktionsmåde, idet for eksempel det indre markedes funktion er afhængig af, at retsstatsprincippet efterleves i alle medlemslande.

Efter regeringens opfattelse viser erfaringerne fra de seneste år, at der er behov for at styrke arbejdet på europæisk plan med at sikre overholdelsen af retsstatsprincippet, og at der er behov for i højere grad at samordne og strømline indsatsen.

Erfaringerne med de første tilfælde af anvendelse af traktatens artikel 7 har således vist, at der er behov for – inden for de eksisterende traktatmæssige rammer – at afsøge yderligere muligheder for at styrke både forebyggelse og de konkrete midler til at rette op på trusler mod retsstatsprincippet.

Regeringen er på den baggrund som udgangspunkt positivt indstillet over for de overvejelser og foranstaltninger, som Kommissionen præsenterer i meddelelsen. Det gælder både indsatsen for at fremme retsstatsprincippet og indsatsen for at forebygge, at der opstår nye problemer med retsstaten i et medlemsland.

Regeringen er ligeledes tilhænger af forslag, der kan styrke håndhævelsen i tilfælde, hvor der allerede *er* opstået problemer med manglende efterlevelse af retsstatsprincippet. Det gælder også i tilfælde, hvor manglende overholdelse af retsstatsprincippet kan have betydning for forvaltningen af EU-midler, og hvor der således er behov for, at der tages skridt til at forsvare EU's finansielle interesser. Kommissionens forslag til en forordning *om beskyttelse af Unionens budget i tilfælde af generaliserede mangler i medlemsstaterne for så vidt angår retsstatsprincippet* er et eksempel på et tiltag, der kan styrke håndhævelsen, og som regeringen bakker op om.

Samtidig er det regeringens indtryk, at domstolssporet ser ud til at have en effektiv betydning for håndhævelsen af retsstatsprincippet. Regeringen anser det derfor for positivt, at Kommissionen også fremadrettet vil have skærpet fokus på at anvende traktatkrænkelsesprocedurer til at sikre efterlevelsen af retsstatsprincippet.

11. Tidligere forelæggelse for Folketingets Europaudvalg

Sagen har været forelagt skriftligt for Folketingets Europaudvalg forud for råds-mødet (almindelige anliggender) den 18. juli 2019, hvor Kommissionens meddelelse blev præsenteret.