



Bruxelles, den 3.4.2019  
COM(2019) 163 final

**MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET, DET  
EUROPÆISKE RÅD OG RÅDET**

**Yderligere styrkelse af retsstatsprincippet i Unionen**  
*Status og eventuelle næste skridt*

**DA**

**DA**

## I. INDLEDNING

Retsstaten er en de værdier, som Den Europæiske Union bygger på<sup>1</sup>, samt en afspejling af vores fælles identitet og fælles forfatningsmæssige traditioner. Den er i alle medlemsstaterne grundlaget for det demokratiske system, som er nødvendigt for at sikre beskyttelsen af grundlæggende rettigheder. Den har også central betydning for et velfungerende EU som et område med frihed, sikkerhed og retfærdighed og et indre marked, hvor lovgivning anvendes effektivt og ensartet, og hvor budgetter gennemføres i overensstemmelse med gældende regler. Retsstaten sikrer, at medlemsstaterne og deres borgere kan arbejde sammen i en ånd af gensidig tillid, idet tillid til offentlige institutioner, herunder retssystemet, er af afgørende betydning for velfungerende demokratiske samfund. Retsstatsprincippet er også et af de vejledende principper for EU's optræden udadtil<sup>2</sup>. Overordnet er det et fast princip, der er veldefineret i sin centrale betydning, og som kan vurderes objektivt, således at mangler kan identificeres på et solidt og stabilt grundlag.

### ***Hvad er retsstatsprincippet?***

Retsstatsprincippet er fastsat i artikel 2 i traktaten om Den Europæiske Union (TEU) som en af de værdier, Unionen bygger på. I henhold til retsstatsprincippet skal alle offentlige myndigheder altid handle inden for lovens grænser, i overensstemmelse med de demokratiske værdier og grundlæggende rettigheder og under uafhængige og upartiske domstoles kontrol. Retsstatsprincippet omfatter bl.a. principperne om legalitet, der indebærer en gennemsigtig, ansvarlig, demokratisk og pluralistisk lovgivningsproces, retssikkerhed, forbud mod vilkårlighed i den offentlige forvaltning, effektiv retsbeskyttelse ved uafhængige domstoles side, effektiv domstolsprøvelse<sup>3</sup>, herunder overholdelse af grundlæggende rettigheder, magtens tredeling og lighed for loven<sup>4</sup>. Disse principper er anerkendt af Den Europæiske Unions Domstol (i det følgende benævnt "Domstolen") og Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol<sup>5</sup>.

Selve Den Europæiske Union hviler på retsstatsprincippet, og enhver handling fra Unionens side sker i henhold til traktater, der er blevet godkendt på frivillig og demokratisk vis af alle medlemsstater. Retsstatsprincippet er i betragtning af sin betydning for borgernes tillid til Unionen og den effektive gennemførelse af dens politikker særlig relevant for Europas fremtid. Der kan konstateres en voksende anerkendelse af retsstatsprincippets centrale betydning for, hvordan EU fungerer, og der er bred enighed om behovet for at forbedre den måde, hvorpå overholdelsen af retsstatsprincippet sikres i EU<sup>6</sup>. Herudover har Domstolens seneste retspraksis ydet et uundværligt bidrag til styrkelsen af retsstatsprincippet, hvilket på

<sup>1</sup> Artikel 2 i traktaten om Den Europæiske Union.

<sup>2</sup> Artikel 21 i traktaten om Den Europæiske Union.

<sup>3</sup> I henhold til artikel 19 i traktaten om Den Europæiske Union skal medlemsstaterne sikre en effektiv retsbeskyttelse. Som fastslået af Domstolen er selve eksistensen af en effektiv retsbeskyttelse "uløseligt forbundet med eksistensen af en retsstat", sag C-72/15, *Rosneft*.

<sup>4</sup> Meddelelse fra Kommissionen til Europa-Parlamentet og Rådet af 11. marts 2014 om en ny EU-retlig ramme for at styrke retsstatsprincippet (COM(2014) 158 final).

<sup>5</sup> Bilag til meddelelse fra Kommissionen til Europa-Parlamentet og Rådet af 11. marts 2014 om en ny EU-retlig ramme for at styrke retsstatsprincippet (COM(2014) 158 final) samt nylig retspraksis fra Domstolen i sag C-64/16, *Associação Sindical dos Juizes Portugueses mod Tribunal de Contas*, sag C-216/18 PPU, *LM*, og sag C-619/18, *Kommissionen mod Polen* (kendelse af 17. december 2018).

<sup>6</sup> Spørgsmålet om retsstatsprincippet er blevet taget op i forbindelse med debatten om Europas fremtid, f.eks. i vigtige indlæg fra forskellige europæiske politiske grupper samt fra medlemsstaterne.

ny bekræfter EU som et værdifællesskab<sup>7</sup>. Formålet med denne meddelelse er at bidrage til debatten om en yderligere styrkelse af retsstatsprincippet inden for Unionen samt opfordre alle berørte parter til at gøre sig overvejelser og fremsætte bemærkninger om spørgsmålet. På grundlag heraf vil Kommissionen i juni fremsætte sine egne konklusioner.

Europæisk integration har i sig selv ydet et vigtigt og varigt bidrag til en regelbaseret orden i Europa. EU har gradvist opbygget et område med frihed, samarbejde og stabilitet, inden for hvilket medlemsstater, borgere og virksomheder kan fæste lid til forudsigelige og rimelige retsregler og et system af effektive retsmidler. Under disse omstændigheder er det muligt at sikre fred, blomstrende demokratier og erhvervslivets trivsel. Ikke desto mindre har der i de seneste år været en voksende erkendelse af, at Unionens grundlæggende værdier og principper, herunder retsstatsprincippet, er under pres og kræver særlig opmærksomhed. Det er således blevet klart, at der skal gøres en større indsats for at sikre, at retsstatsprincippet styrkes og overholdes i hele Unionen.

Hvis retsstaten ikke beskyttes tilstrækkeligt i alle medlemsstater, skades Unionens fundament af solidaritet og samhørighed og den tillid, som er nødvendig for den gensidige anerkendelse af nationale afgørelser og et velfungerende indre marked som helhed. Mangler på retsstatsområdet kan også indvirke på økonomien, ligesom effektive retssystemer og robuste rammer for bekæmpelse af korruption er afgørende for et velfungerende erhvervsklima og sunde offentlige finanser<sup>8</sup>.

Et problem på retsstatsområdet i én medlemsstat berører Unionen som helhed, så selv om nationale kontrolmekanismer altid bør være den første afhjælpende foranstaltning, har EU en fælles interesse i at løse problemer på retsstatsområdet, uanset hvor de opstår. Nylige udfordringer på retsstatsområdet i visse medlemsstater har rejst tvivl om Unionens evne til at håndtere sådanne situationer. Tiltroen til, at mangler kan udbedres, vil bidrage til at styrke tilliden mellem medlemsstaterne såvel som mellem medlemsstaterne og EU-institutionerne.

EU har derfor opbygget en række instrumenter til støtte for håndhævelsen af retsstatsprincippet. Disse går videre end artikel 7 i TEU, som er den primære mekanisme til beskyttelse af alle fælles værdier, selv om den kun anvendes undtagelsesvis. En forebyggende retlig ramme har været på plads siden 2014<sup>9</sup>. Der pågår i øjeblikket drøftelser om andre idéer, bl.a. Kommissionens forslag til støtte for beskyttelsen af EU's finansielle interesser i tilfælde af generaliserede mangler med tilknytning til retsstatsprincippet<sup>10</sup>, og oprettelsen af en europæisk anklagemyndighed burde også kunne bidrage til at fremme samordnede retlige tiltag over for sådanne risici på tværs af medlemsstaterne<sup>11</sup>. Alle disse instrumenter beror på en fælles forståelse af, hvad der forstås ved retsstatsprincippet, hvad dets vigtigste karakteristika er, og hvor der kan opstå mangler.

---

<sup>7</sup> Sag C-64/16, *Associação Sindical dos Juízes Portugueses mod Tribunal de Contas*, sag C-284/16, *Achmea*, sag C-216/18 PPU, *LM*, sag C-621/18, *Wightman*, og sag C-619/18 R, *Kommissionen mod Polen* (kendelse af 17. december 2018).

<sup>8</sup> Velfungerende offentlige institutioner bidrager til større vækst og er en forudsætning for en vellykket gennemførelse af andre reformer. Ifølge empiriske analyser er bedre institutionel kvalitet generelt forbundet med højere produktivitet, jf. den årlige vækstundersøgelse 2019 (COM(2018) 770 final).

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

<sup>10</sup> Forslag til forordning om beskyttelse af Unionens budget i tilfælde af generaliserede mangler i medlemsstaterne for så vidt angår retsstatsprincippet (COM(2018) 324).

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

Kort sagt udgør retsstatsprincippet en vigtig søjle i vores vision for Europas fremtid. Som led i overvejelserne i forbindelse med Det Europæiske Råds uformelle møde i Sibiu den 9. maj 2019 og Det Europæiske Råds næste strategiske dagsorden gøres der i denne meddelelse status over de seneste års erfaringer, og der fremsættes forslag til mulige overvejelser om fremtidige tiltag. Meddelelsen bygger på den aktuelle offentlige debat om retsstatsprincippet i EU og udgør en opfordring til EU-institutionerne og medlemsstaterne samt andre berørte parter til at bidrage med idéer til, hvilke midler der fremover kan tages i brug til beskyttelse af retsstaten<sup>12</sup>.

## II. EKSISTERENDE MIDLER TIL BESKYTTELSE AF RETSSTATEN

### 1. Artikel 7 i TEU og retsstatsrammen

**Artikel 7 i TEU** er fortsat et helt særligt — om end det mest symbolske — middel, som EU kan anvende i tilfælde af alvorlige tilsidesættelser af retsstatsprincippet i en medlemsstat<sup>13</sup>. Proceduren for påberåbelse af, at der er en klar fare for en grov overtrædelse i henhold til artikel 7, stk. 1, i TEU, er indtil videre blevet iværksat to gange, nemlig i december 2017 af Kommissionen over for Polen<sup>14</sup> og i september 2018 af Europa-Parlamentet over for Ungarn<sup>15</sup>. Til trods for, at de fulde konsekvenser af den i artikel 7 i TEU fastsatte procedure er meget alvorlige, og at dialogen med den pågældende medlemsstat inden for rammerne af artikel 7 i TEU i sig selv har en iboende værdi, kunne Rådets fremskridt i disse to tilfælde godt have været mere meningsfulde. Rådet har været nødt til at indføre nye procedurer for i praksis at kunne anvende artiklen, og det har endnu ikke vist sig, om de er fuldt ud effektive.

**Retsstatsrammen** blev fastlagt af Kommissionen i 2014<sup>16</sup>, og dens rolle er blevet anerkendt af Domstolen<sup>17</sup>. Den indebærer en trinvis dialog med en medlemsstat med udtalelser og henstillinger fra Kommissionen. Målet er at hindre, at der opstår en systemisk trussel mod retsstaten, som kræver, at den i artikel 7 i TEU fastsatte procedure vil skulle iværksættes. Første — og indtil videre eneste — gang, at retsstatsrammen er blevet taget i brug, var, da der blev indledt dialog med Polen i januar 2016<sup>18</sup>. Selv om dialogen var med til at afdække problemer og strukturere drøftelserne, udbedrede den ikke de mangler, der var konstateret på retsstatsområdet, hvorfor Kommissionen i december 2017 iværksatte den i artikel 7, stk. 1, i TEU fastsatte procedure.

---

<sup>12</sup> Dette initiativ har fokus på at styrke retsstatsprincippet, men dækker ikke de bredere områder demokrati og de grundlæggende rettigheder. Retsstatsprincippet er imidlertid uløseligt forbundet med de grundlæggende rettigheder og demokrati. Retsstatsprincippet fokuserer på at begrænse og føre uvildigt tilsyn med udøvelsen af offentlig myndighed, men det fremmer også demokratiet ved at sikre, at de personer, der udøver offentlig myndighed, stilles til ansvar, og det er uundværligt, når det gælder beskyttelsen af de grundlæggende rettigheder.

<sup>13</sup> Se også Kommissionens meddelelse af 15. oktober 2003 om respekt for og fremme af de værdier, som EU bygger på (KOM(2003) 606 endelig).

<sup>14</sup> Forslag til Rådets afgørelse, hvorved det fastslås, at der er en klar fare for, at Republikken Polen groft overtræder retsstatsprincippet (COM(2017) 835 final af 20.12.2017)

<sup>15</sup> Europa-Parlamentets beslutning af 12.9.2018 om at opfordre Rådet til i henhold til artikel 7, stk. 1, i traktaten om Den Europæiske Union, at fastslå, at der er en klar fare for, at Ungarn groft overtræder de værdier, som Unionen bygger på (2017/2131(INL)).

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

<sup>17</sup> Se sag C-619/18 R, *Kommissionen mod Polen* (kendelse af 17. december 2018).

<sup>18</sup> Dialogen fandt sted i perioden januar 2016 til december 2017. Kommissionen vedtog en udtalelse og fire henstillinger.

## 2. Traktatbrudssager og præjudicielle afgørelser

Kommissionen har som reaktion på alvorlige problemer på retsstatsområdet med tilknytning til en overtrædelse af EU-retten indledt adskillige **traktatbrugsager**, en mulighed for EU-tiltag, som i stigende grad har vundet fodfæste gennem nylige afgørelser fra Domstolen.

**Effektiv retsbeskyttelse** ved uafhængige domstole er påkrævet i henhold til artikel 19, stk. 1, i TEU som et konkret udtryk for værdien af en retsstat. Denne bestemmelse er kernen i en række præjudicielle forelæggelser fra nationale domstole og traktatbrudssager, som Kommissionen har indledt ved Domstolen. Allerede i 2006 fastslog Domstolen, at begrebet "uafhængig domstol" er et selvstændigt EU-retligt begreb, og at det indebærer, at dommere beskyttes mod enhver form for indgreb udefra, der kan bringe deres uafhængige bedømmelse i fare<sup>19</sup>. Dette blev i 2018 fulgt op af en række vigtige domme. Først fastslog Domstolen, at medlemsstaterne i henhold til EU-retten er forpligtet til at sikre, at deres domstole opfylder kravene om effektiv retsbeskyttelse, hvilket er et konkret udtryk for retsstatsprincippet, og at de nationale domstoles uafhængighed er afgørende for at sikre en sådan retsbeskyttelse<sup>20</sup>. I andre domme har Domstolen nærmere defineret kravene til sikring af uafhængighed og upartiskhed, idet den understregede disse to elementers afgørende betydning for både et velfungerende retligt samarbejde, der omfatter den præjudicielle forelæggelsesmekanisme fastsat i artikel 267 i TEUF, og afledte retsakter baseret på princippet om gensidig tillid<sup>21</sup>. Domstolen har også truffet foreløbige foranstaltninger for at suspendere nationale reformer, der ville bringe retsvæsenets uafhængighed i fare<sup>22</sup>. Der verserer i øjeblikket andre sager for Domstolen, som er indbragt af nationale domstole og Kommissionen.

Den stadige udvikling i Domstolens retspraksis viser også, hvordan systematiske problemer på retsstatsområdet kan have en særlig **indvirkning på området for Unionens finanser**<sup>23</sup>.

## 3. Andre mekanismer og rammer

Der er en række andre mekanismer og rammer til støtte for tacklingen af retsstatsproblemer i medlemsstaterne, enten på en helhedsorienteret måde gennem målrettede instrumenter eller gennem andre foranstaltninger til overvågning af nationale politikker eller anvendelsen af EU-retten. Disse mekanismer og rammer spiller en vigtig rolle hvad angår tidlig varsling og forebyggelse, eftersom de gør det muligt at håndtere retsstatsproblemer i medlemsstaterne, inden det bliver nødvendigt at anvende artikel 7.

- I forbindelse med det **europæiske semesters** cyklus for samordning af den økonomiske politik, finanspolitikken og socialpolitikken foretages der landespecifikke analyser og fremsættes henstillinger om vækstfremmende strukturreformer. Analysen under dette instrument omfatter bekæmpelse af korrupsion, sikring af effektive retssystemer og reform af den offentlige forvaltning. Når der i de individuelle landerapporter konstateres

---

<sup>19</sup> Sag C-506/04, *Wilson*.

<sup>20</sup> Sag C-64/16, *Associação Sindical dos Juízes Portugueses*, og sag C-49/18, *Escribano Vindel*.

<sup>21</sup> Hvad angår en retsinstans' sammensætning, medlemmernes udnævnelse og funktionsperiode, tilfælde, hvor instansens medlemmer kan vige deres sæde, tilfælde, hvor de har pligt til at vige deres sæde, og tilfælde, hvor de kan afsættes, samt den disciplinærordning, der gælder for dommere, jf. sag C-216/18 PPU, *Irland mod LM*, og sag C-8/19 PPU, *RH*.

<sup>22</sup> Sag C-619/18 R, *Kommissionen mod Polen* (kendelse af 17. december 2018).

<sup>23</sup> Dette omfatter præjudicielle afgørelser om behovet for effektiv efterforskning i sager om skattesvig eller svig med EU-midler (se f.eks. sag C-617/10, *Åkerberg Fransson*, C-105/14, *Taricco*, C-42/17, *M.A.S.*, og C-612/15, *Kolev*).

alvorlige udfordringer på disse områder, vedtager Rådet målrettede landespecifikke henstillinger.

- Med **EU's årlige resultattavle for retlige anliggender** ses der nærmere på en række indikatorer til vurdering af de nationale retssystemers uafhængighed, kvalitet og effektivitet. Dette sammenligningsværktøj suppleres af landespecifikke vurderinger, som fremlægges i landerapporterne, hvilket muliggør en mere dybtgående analyse ud fra den nationale retlige og institutionelle kontekst.
- **Mekanismen for samarbejde og kontrol** blev oprettet som en særlig mekanisme for Bulgarien og Rumænien, da de tiltrådte EU i 2007, for at bistå de to medlemsstater med at afhjælpe de resterende mangler på områderne retsreform og bekæmpelse af korruption og — for Bulgariens vedkommende — organiseret kriminalitet<sup>24</sup>. Denne mekanisme er en overgangsforanstaltning, der vil blive afsluttet, så snart de deri fastsatte benchmarks er blevet opfyldt på tilfredsstillende vis. Den her opnåede erfaring er relevant, når det gælder om at tackle udfordringer på retsstatsområdet i alle medlemsstater.
- Kommissionens **Strukturreformtjeneste** yder teknisk støtte til gennemførelse af strukturreformer i medlemsstaterne, bl.a. på områder af relevans for en øget overholdelse af retsstatsprincippet som f.eks. offentlig forvaltning, retssystemet og bekæmpelse af korruption. Støtten ydes på anmodning af medlemsstaterne og er skræddersyet til at imødekomme behov, der afspejler fastlagte reformprioriteter<sup>25</sup>.
- De **europæiske struktur- og investeringsfonde** og fondene til støtte for **rets- og sikkerhedspolitikken** bistår ligeledes medlemsstaterne med at styrke den offentlige forvaltning og retsvæsenet samt med at øge medlemsstaternes kapacitet til at bekæmpe korruption<sup>26</sup>. Fondene har endvidere bidraget til at forbedre de offentlige myndigheders institutionelle kapacitet og effektivisere den offentlige forvaltning gennem anvendelse af forhåndsbetingelser (i finansieringsperioden 2014-2020, som vil blive efterfulgt af "grundforudsætninger" inden for rammerne af den flerårige finansielle ramme for perioden 2021-2027)<sup>27</sup>. Dette styrker de rammer, der skal være på plads, for at retsstatsprincippet kan anvendes.
- Som led i forslagene til den næste flerårige finansielle ramme har Kommissionen foreslået **en ny mekanisme til beskyttelse af Unionens budget, når generaliserede mangler i medlemsstaterne for så vidt angår retsstatsprincippet påvirker eller risikerer at påvirke budgettet**<sup>28</sup>. Overholdelsen af retsstatsprincippet er en afgørende

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

<sup>25</sup> Ved forordning (EU) 2017/825 af 17. maj 2017 oprettedes støtteprogrammet for strukturreformer med en bevilling på 142,8 mio. EUR for perioden 2017-2020. Forordning (EU) 2018/1671 af 23. oktober 2018 ændrede forordning (EU) 2017/825 for at øge finansieringsrammen for støtteprogrammet for strukturreformer og tilpasse dens overordnede målsætning, hvilket bragte den samlede finansieringsramme op på 222,8 mio. EUR. I forbindelse med FFR-forslagene for perioden 2021-2027 har Kommissionen foreslået at afsætte 840 mio. EUR til teknisk støtte samt at medtage instrumentet for teknisk støtte i forslaget til et reformstøtteprogram, som også omfatter et "værktøj til gennemførelse af reformer" og en "konvergensfacilitet".

<sup>26</sup> Formålet med Kommissionens strategi for bekæmpelse af svig er at styrke Kommissionens analytiske evne til at vurdere medlemsstaternes kapacitet til at bekæmpe svig samt effektiviteten og lønsomheden af den bistand, der ydes til medlemsstaterne. For at forbedre beskyttelsen af EU's finansielle interesser vejleder Kommissionen desuden medlemsstaterne om udformningen af nationale strategier for bekæmpelse af svig, som sigter mod at identificere og afhjælpe eksisterende svagheder i de nationale systemer og styrke koordineringen mellem nationale organer og med EU, herunder med OLAF.

<sup>27</sup> Artikel 11 i forslag til forordning om fælles bestemmelser (COM(2018) 375).

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

forudsætning for overholdelsen af principperne for forsvarlig økonomisk forvaltning og beskyttelsen af Unionens budget. Forslaget til forordning vil gøre det muligt for Unionen at træffe passende og forholdsmæssige foranstaltninger til håndtering af disse spørgsmål.

- **Det Europæiske Kontor for Bekæmpelse af Svig (OLAF)** afslører og undersøger svig, korrupktion og andre lovovertrædelser, der er til skade for EU's finansielle interesser, og fremsætter henstillinger, der giver de nationale myndigheder mulighed for at indlede administrative eller retslige procedurer. Oprettelsen af **Den Europæisk Anklagemyndighed (EPPO)** udgør en afgørende udvikling i de institutionelle rammer på EU-plan og i bekæmpelsen af lovovertrædelser, der påvirker Unionens finansielle interesser. EPPO indleder sit arbejde i slutningen af 2020 med beføjelse til at foretage strafferetlig efterforskning og retsforfølgelse i sager om kriminelle handlinger til skade for Unionens budget. Den vil arbejde tæt sammen med OLAF.
- Som et vigtigt element i EU's udenrigspolitik har retsstatsprincippet gradvis indtaget en mere central rolle i **EU-tiltrædelsesprocessen** og **naboskabspolitikken**. Styrkelsen af nøgleinstitutioner som f.eks. retsvæsenet samt en øget indsats mod korrupktion er blevet stadig vigtigere spørgsmål i EU's bestræbelser på at fremme reformer, når det gælder om at opfylde Københavnskriterierne for tiltrædelse<sup>29</sup>. Retsstatsprincippet er desuden fast forankret i tiltrædelsesforhandlingerne, idet det overordnede tempo i forhandlingerne afhænger af fremskridt på dette område<sup>30</sup>. I strategien over for det vestlige Balkan fra februar 2018<sup>31</sup> lægges der stadig større vægt på retsstatsreformer og på overholdelsen af retsstatsprincippet som en afgørende forudsætning for EU-tiltrædelse.

### III. DEN BREDERE DEBAT OM RETSSTATSPRINCIPPET

Retsstatsprincippets stigende betydning som et fælles anliggende er i vid udstrækning blevet drøftet i EU's institutioner og organer<sup>32</sup> samt i andre fora<sup>33</sup>.

I oktober 2016 vedtog **Europa-Parlamentet** en beslutning om en EU-mekanisme for demokrati, retsstatsprincippet og grundlæggende rettigheder<sup>34</sup>. I beslutningen opfordres Kommissionen til at indføre en omfattende overvågning af alle medlemsstater og EU-institutioner med årlige rapporter og henstillinger. Denne opfordring blev gentaget i 2018<sup>35</sup>. Herudover har Europa-Parlamentet vedtaget beslutninger vedrørende retsstatsprincippet i flere medlemsstater.

**Rådet** har ud over sin klare institutionelle rolle i henhold til artikel 7 i TEU indført en årlig "dialog" om retsstatsprincippet i Det Almindelige Råd, hvor der hvert år fokuseres på et særligt emne. Der er under det finske formandskab i efteråret 2019 planlagt en gennemgang af denne proces.

---

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

<sup>30</sup> Navnlige kapitel 23 om retsvæsenet og grundlæggende rettigheder samt kapitel 24 om retfærdighed, frihed og sikkerhed.

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

<sup>32</sup> F.eks. Regionsudvalget.

<sup>33</sup> F.eks. Organisationen for Sikkerhed og Samarbejde i Europa/Kontoret for Demokratiske Institutioner og Menneskerettigheder.

<sup>34</sup> Europa-Parlamentets beslutning af 25. oktober 2016 med henstillinger til Kommissionen om oprettelse af en EU-mekanisme for demokrati, retsstatsprincippet og grundlæggende rettigheder (2015/2254(INL)).

<sup>35</sup> Europa-Parlamentets beslutning af 14. november 2018 om behovet for en omfattende EU-mekanisme til beskyttelse af demokrati, retsstatsprincippet og grundlæggende rettigheder (2018/2886(RSP)).

En række **nationale parlamenter** har også bidraget til overvejelserne om retsstatsprincippet ved at vedtage beslutninger og afholde debatter om dette emne<sup>36</sup>.

Uden for EU har **Europarådet** spillet en afgørende rolle i udviklingen af definitioner og normer med betydning for retsstatsprincippet. I præamblen til den europæiske konvention til beskyttelse af menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder nævnes retsstatsprincippet som en fælles arv. Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol har i sine domme bidraget væsentligt til at definere, fremme og styrke retsstatsprincippet samt understreget det tætte forhold mellem retsstaten og det demokratiske samfund. Europarådets Venedigkommission offentliggjorde i 2016 en liste over retsstatskriterier<sup>37</sup>. Europarådet har også anvendt denne tilgang i specifikke sager vedrørende medlemsstater ved at gøre brug af ekspertise fra Venedigkommissionen og Europarådets Sammenslutning af Stater mod Korruption (GRECO) samt ved at foretage specifik overvågning.

**Det Europæiske Retlige Netværk, ekspertgrupper og advokatforeninger samt civilsamfundsorganisationer** har også bidraget til udviklingen af en fælles forståelse på europæisk og nationalt plan og spiller en vigtig rolle, når det gælder om at fremme fælles normer og bedste praksis.

#### IV. VURDERING AF ERFARINGEN INDTIL VIDERE

Erfaringen indtil videre tyder på visse fællestræk, som kan danne grundlag for fremtidige overvejelser med afsæt i en række centrale principper. For det første har både EU og samtlige medlemsstater en legitim interesse i, at hver enkelt medlemsstat har en velfungerende retsstat. For det andet må det frem for alt være den enkelte medlemsstats ansvar at sikre retsstaten, og den første afhjælpende foranstaltning bør altid være de nationale søgsmålsmekanismer, idet det ikke kun er EU's retsorden, der skal respekteres, men også de nationale retsordener. For det tredje skal Unionen på dette område forholde sig objektiv, behandle alle medlemsstater ens og støtte sig på bidrag fra alle sine institutioner i overensstemmelse med deres respektive institutionelle roller. Endelig må målet ikke være at pålægge en sanktion, men at finde en løsning, der på grundlag af samarbejde og gensidig støtte beskytter retsstatsprincippet.

##### *Behovet for at fremme retsstatsnormer*

I Domstolens og Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols retspraksis fastlægges de vigtigste EU-krav og -normer, som EU og medlemsstaterne skal overholde for at beskytte retsstaten. Europarådet har også udviklet normer og udsteder udtalelser og henstillinger, der indeholder relevant vejledning, når det gælder om at fremme og værne om retsstaten<sup>38</sup>. Disse krav og normer udgør fundamentet for overholdelsen af retsstatsprincippet i alle medlemsstater, uanset deres forfatningsmæssige strukturer.

---

<sup>36</sup> F.eks. det franske parlaments beslutning "Résolution relative au respect de l'état de droit au sein de l'Union européenne", debatten den 14. februar 2019 i det nederlandske parlaments EU-udvalg eller debatten den 12. marts 2019 i det belgiske parlaments udenrigsudvalg. De nationale parlaments interesse er også blevet taget i betragtning på Konferencen af de Europæiske Parlamenters Europaudvalg.

<sup>37</sup> Liste over retsstatskriterier, Den Europæiske Kommission for Demokrati gennem Ret (Venedigkommissionen), CDL-AD(2016)007.

<sup>38</sup> F.eks. henstilling CM/Rec(2010)12 om dommere: uafhængighed, effektivitet og ansvar, Venedigkommissionens liste over retsstatskriterier, (CDL-AD(2016)007), Europarådets handlingsplan om styrkelse af domstolens uafhængighed og upartiskhed samt udtalelserne fra Venedigkommissionen og de af Sammenslutningen af Stater mod Korruption (GRECO) udførte evalueringer.



Nøgleprincipper som f.eks. domstolenes uafhængighed og magtens tredeling bør forankres i medlemsstaternes politiske kultur. Når en generel europæisk norm kan tages i anvendelse, kan den betragtes som benchmark til vurdering af en eventuel mangel såvel som rettesnor for bestræbelserne på at finde en løsning.

Erfaringen har imidlertid vist, at kendskabet til denne retspraksis og disse principper og normer ikke altid er tilstrækkeligt på nationalt plan. Er der ikke tilstrækkeligt kendskab til normerne, kan de hverken udgøre et relevant informationsgrundlag for nationale politikker eller yde et tilstrækkeligt bidrag til debatten om nationale reformer, og de vil muligvis blive anfægtet i dialogen med EU-institutionerne.

### *Genkendelse af advarselssignaler*

Der kan være mange fordele ved på et tidligt tidspunkt at genkende advarselssignaler på retsstatsområdet. Hvis et problem, der potentielt kan berøre EU, kan afsløres tidligt og anerkendes af den berørte medlemsstat, kan det pågældende problem på mere hensigtsmæssig vis rejses på EU-plan, hvilket kan være tilstrækkeligt til at iværksætte nationale kontrolmekanismer uden yderligere formel handling fra EU's side. Denne tidlige advarsel fungerer på forskellige måder.

Tilbagevendende problemer kan lettere identificeres hurtigt. En central forudsætning for retsstaten er, at alle offentlige myndigheder til enhver tid er underlagt fastlagte værdier, regler og procedurer. Når offentlige myndigheder og valgte flertal i en medlemsstat tilsidesætter gældende love eller procedurer, er dette et meget tydeligt advarselssignal. For eksempel har mange nylige sager, der er taget op på EU-plan, drejet sig om domstolenes uafhængighed. Domstolene udgør kernen i retsstaten, og politiske aktørers forsøg på at undergrave deres uafhængighed og retskraften af deres afgørelser ved at udøve politisk eller anden form for pres på de enkelte dommere, ved at blande sig i specifikke sager, ved ikke at respektere retsafgørelser eller ved at genåbne endelige retsafgørelser er temaer, der går igen. Andre nylige eksempler omfatter svækkede forfatningsdomstole eller andre former for kontrol af regeringstiltag eller de love, som parlamentet vedtager, eller øget brug af regeringsdekreter. En uklar lovgivningsproces kan gøre det lettere for politiske flertal at svække eller omgå kontrolmekanismer. Gentagne offentlige angreb fra én del af den statslige forvaltning på en anden undergraver det grundlæggende princip om magtens tredeling. Et problem på et af disse områder udgør derfor et advarselssignal om, at der potentielt er ved at opstå et retsstatsproblem, hvorved der på et tidligt tidspunkt gives mulighed for dialog og potentielt afhjælpende foranstaltninger.

Mere generelt er korrupsion på højt niveau og embedsmisbrug forbundet med situationer, hvor politisk magt går ud på at tilsidesætte retsstatsprincippet. Strukturelle svagheder kan også skabe situationer med øget risiko for problemer på retsstatsområdet. Strukturelle svagheder i retssystemerne, f.eks. utilstrækkelige garantier for domstolenes uafhængighed, medfører en øget risiko for pres på retsvæsenet. På samme måde kan generelle mangler i den offentlige forvaltning skabe grundlag for vilkårlige afgørelser og muligheder for korrupsion samt omstændigheder, under hvilke embedsmænd kan finde det vanskeligere at modstå pres. Sådanne problemer fungerer som indikatorer for eventuelle brister på retsstatsområdet.

Hvad angår brister på retsstatsområdet kommer de første tegn oftest fra aktører i den berørte medlemsstat. Ytrings- og informationsfrihed og mediefrihed og mediernes pluralisme er en anden af Unionens grundlæggende værdier. Civilsamfundet og uafhængige medier er nødvendige vagthunde i sunde demokratier og spiller således en central rolle, når det gælder

om at drage magthavere til ansvar, deltage i den offentlige debat og anfægte offentlige afgørelser. Forsøg på at svække eller lægge pres på sådanne aktører udgør derfor et andet advarselssignal.

#### *Uddybning af medlemsstatsspecifik viden*

Graden af bevidsthed om sådanne signaler og dermed Unionens evne til at håndtere dem i god tid afhænger af den viden, som Kommissionen, de øvrige institutioner og medlemsstaterne ligger inde med. Visse advarselssignaler kan kun identificeres ved at tilegne sig grundig forståelse af medlemsstaternes praksis gennem dialog med myndigheder og berørte parter. En sådan landespecifik viden er af afgørende betydning for at bidrage til forebyggelsen af mulige trusler mod retsstaten og for om nødvendigt at reagere effektivt på dem. Det er også vigtigt at sikre, at de reformer, som medlemsstaterne gennemfører, fuldt ud overholder EU's retlige krav og de europæiske retsstatsnormer. Endelig er det nødvendigt at videreudvikle den landespecifikke viden for at fastslå, hvordan EU's midler og tekniske bistand bedst kan gavne retsstaten i medlemsstaterne. Retfærdighed, objektivitet og ligebehandling skal være en del af ethvert system til opretholdelse af retsstatsprincippet i Unionen. For at sikre, at der i vurderingerne tages fuldt hensyn til nationale traditioner, samtidig med at det tydeligt identificeres, hvor der er problemer, er teknisk ekspertise og analytisk kapacitet på EU-plan af afgørende betydning.

Det europæiske semester suppleret med EU's resultattavle for retlige anliggender har vist sig at være en god ramme for udvikling af specifik viden om retsstatssituationen i de enkelte lande, og det kunne overvejes, hvorvidt deres potentiale kan udnyttes yderligere.

#### *Forbedring af EU's evne til at reagere på problemer på retsstatsområdet*

De seneste års erfaringer og den bredere dialog om dette spørgsmål har klart påvist behovet for at forbedre EU's evne til at reagere på alvorlige udfordringer på retsstatsområdet. Den erfaring, der er indhentet i forbindelse med igangværende procedurer i henhold til artikel 7 i TEU, har f.eks. fremhævet behovet for yderligere overvejelser om, hvordan denne procedure kan gennemføres på mest effektiv vis. Desuden kræver de mange forskellige udfordringer på retsstatsområdet forskellige reaktioner på EU-plan.

EU bør derfor gribe ind på forskellige måder. Selv en uformel underretning om potentielle vanskeligheder på et tidligt tidspunkt kan give nationale myndigheder mulighed for at tænke sig om igen eller iværksætte nationale kontrolmekanismer.

Dialog spiller en vigtig rolle, men hvis den indgår i en struktureret proces øges muligheden for, at de deraf følgende tiltag har det fokus og den retning, som kræves. Mange problemer på retsstatsområdet er tidsfølsomme, og jo længere tid, det tager at løse dem, jo større risiko er der for, at problemerne forankrer sig og gør skade på EU og den berørte medlemsstat. Der er fordele ved at træffe midlertidige foranstaltninger, der står i forhold til problemets alvor, og som er mindre omfattende end tiltag inden for rammerne af artikel 7 i TEU. Når der er truffet sådanne foranstaltninger, kan kontrol og efterfølgende overvågning også være nyttigt. Erfaringen viser, at anvendelsen af forhåndsbetingsbetingelser for adgang til EU-midler har fungeret som et vigtigt incitament, men at der er risiko for tilbagevenden til tidligere politik og strukturer, når først der en enkelt gang er givet grønt lys.

EU-tiltag får også større vægt, hvis samtlige institutioner påtager sig et ansvar i processen i overensstemmelse med deres forskellige roller. Et EU-indgreb i krisetilfælde er et politisk følsomt emne og vil altid have større indvirkning, hvis det understøttes af en fælles tilgang.

Europa-Parlamentets og Rådets opbakning til foranstaltninger truffet af Kommissionen samt stærkere interne procedurer inden for institutionerne for håndtering af retsstatsproblemer i medlemsstaterne kan være en effektiv fremgangsmåde til at understrege behovet for, at en medlemsstat reagerer, og øge incitamentene til at finde løsninger.

#### *Afhjælpning af mangler på lang sigt gennem strukturreformer*

EU har også spillet en stadig større rolle, når det gælder om at styrke kapaciteten og arbejdsgangen i de nationale myndigheder og institutioner, der er inddraget i de nationale kontrolmekanismer.

EU's fonde har ydet et vigtigt bidrag til opbygning af kapacitet i offentlige institutioner til støtte for retsstatsprincippet. I programmeringsperioden 2014-2020 anvendte knap halvdelen af medlemsstaterne strukturfondene til støtte for reformer af retssystemet og den offentlige forvaltning eller bekæmpelsen af korruption. Denne indsats tjener også som eksempel på, at EU foruden at udtrykke bekymring bidrager med praktiske afhjælpende foranstaltninger. For eksempel kan Kommissionens Strukturreformtjeneste inden for rammerne af støtteprogrammet for strukturreformer samarbejde med de nationale institutioner for at bistå dem med gennemførelsen af relevante reformer på retsstatsområdet.

Anvendelsen af EU-midler og -programmer til styrkelse af retsstatsprincippet vil desuden være mere effektiv, hvis den også suppleres af henstillinger om strukturreformer inden for rammerne af det europæiske semester.

Generelt kan Unionens politik inden for f.eks. offentlige indkøb, bedre regulering og samarbejde i straffe- og civilretlige sager bidrage til at sikre en konsekvent anvendelse af europæiske normer af relevans for retsstatsprincippet.

## **V. MULIGE VEJE FREM**

Den effektive håndhævelse af retsstatsprincippet i Unionen hviler på tre søjler. For det første at **fremme** retsstatsprincippet, hvilket indebærer en større fælles indsats for at udbrede kendskabet til retsstatsprincippet i Europa. For det andet at **forebygge** problemer på retsstatsområdet med kapacitet til at gribe ind på et tidligt tidspunkt og undgå risiko for eskalering. For det tredje evnen til i fællesskab at **reagere** effektivt ved konstatering af et tilstrækkeligt alvorligt problem.

#### *Fremme: Opbygning af viden og en fælles retsstatskultur*

En robust politisk kultur og retskultur til støtte for retsstatsprincippet i alle medlemsstater er den bedste garant for retsstaten. Unionen respekterer medlemsstaternes politiske og forfatningsmæssige strukturer, men de forpligtelser, der følger af EU-medlemskab, og den demokratiske arv i Europa betyder, at medlemsstaternes regler og strukturer skal afspejle EU's retsstatsstandarder og -normer som en fælles EU-værdi samt være i overensstemmelse med retsstatsgarantierne i EU's primære og afledte ret.

Det kan endvidere være nyttigt at fremme den brede offentligheds bevidsthed om retsstatens betydning i et demokrati samt støtte kommunikationsaktiviteter til oplysning af borgerne.

For at uddybe og fastholde en sådan politisk kultur og retskultur i alle medlemsstater er det vigtigt at fremme viden om retspraksis og normer på retsstatsområdet, så evalueringer og udtalelser fra organer som Venedigkommissionen og GRECO f.eks. kan drøftes på nationalt

plan. Således har alle parterne forudsætningerne for at vide, hvad der forventes af dem, og hvordan institutioner og love bør afspejle de grundlæggende principper. Fælles tilgange på disse områder kan bidrage til at fremme en stærk retsstatskultur på tværs af alle relevante institutioner og erhverv.

Fælles tilgange, standarder og normer indebærer ikke, at de skal gennemføres på samme måde. Men når der er en klar fælles tilgang, er det lettere at benchmarke særlige nationale systemer og have tillid til, at de er egnede til formålet.

Dette er navnlig relevant, fordi overholdelsen af retsstatsprincippet ikke kun afhænger af eksistensen af lovgivning og institutionelle strukturer, men også af institutionel praksis. Venedigkommissionen har f.eks. gjort opmærksom på betydningen af loyalt samarbejde mellem institutioner som en grundsten i retsstaten (dvs. at én del af den statslige forvaltning skal acceptere, at andre dele har legitime funktioner, som skal respekteres). Dette loyale samarbejde kan komme under pres, selv når det er fastsat ved lov eller i forfatningen. Udveksling af ekspertise mellem retlige aktører i forskellige medlemsstater såsom dommere, anklagere og eksperter i bekæmpelse af korruption kan bidrage til at skabe en følelse af, hvad dette betyder i praksis. Andre centrale elementer i retsstatsprincippet og respektfuld regeringsførelse i praksis omfatter gennemsigtighed i den politiske beslutnings- og lovgivningsproces. Dette betyder grundlæggende, at de statslige myndigheder holdes ansvarlige og underlægges begrænsninger, der skal overholdes i et demokratisk samfund.

EU er i sig selv en unik platform for udvikling og fremme af bevidstgørelsen om udfordringer på retsstatsområdet. Som foreslået af Europa-Parlamentet kan disse bestræbelser række ud over EU-institutionerne for at inddrage nationale parlamenter og andre vigtige aktører på nationalt plan. Civilsamfundet er særlig vigtigt, herunder på regionalt og lokalt plan. Kommissionen har allerede foreslået at øge midlerne og støtten til et velfungerende civilsamfund og til fremme af mediepluralisme og netværkssamarbejde mellem berørte parter på retsstatsområdet samt støtten til EU-dækkende organisationer, organer og enheder, der forfølger et mål af almindelig europæisk interesse på rets- og retsstatsområdet<sup>39</sup>.

Forbindelserne mellem EU og Europarådet er særlig relevante, når det drejer sig om at fremme retsstatsprincippet. EU-institutionerne og medlemsstaterne kan videreudvikle disse forbindelser med henblik på at fremme en retsstatskultur i Europa.

---

<sup>39</sup> Forslag til forordning om oprettelse af programmet Et Kreativt Europa (2021-2027) og om ophævelse af forordning (EU) nr. 1295/2013 (COM(2018) 366 final af 30.5.2018), forslag til forordning om oprettelse af programmet for rettigheder og værdier (COM(2018) 383 final af 30.5.2018) og forslag til forordning om oprettelse af programmet for retlige anliggender (COM(2018) 384 final af 30.5.2018). Det nye program "Et Kreativt Europa" vil også støtte foranstaltninger, der sigter mod at styrke Europas nyhedsmediesektor, journalistiske frihed, mangfoldighed og pluralisme i det journalistiske indhold, samt en kritisk indstilling til medieindhold gennem mediekendskab.

EU kan også undersøge nærmere, hvordan Europarådets arbejde med fælles retsstatsnormer bedst kan fremmes. Bestræbelserne på at fremme retsstatsnormer kan også gå i retning af peerevalueringer, hvilket nogle medlemsstater specifikt har foreslået.

#### *Eventuelle spørgsmål til yderligere overvejelser*

- Hvordan kan EU bedre fremme de gældende EU-retlige krav og europæiske normer vedrørende retsstatsprincippet, navnlig på nationalt plan?
- Hvordan kan EU bedst tilskynde centrale netværk, civilsamfundet og den private sektor til at indlede græsrodsdrøftelser om retsstatsspørgsmål, bl.a. den økonomiske dimension heraf, og fremme de normer, der ligger til grund for retsstatsprincippet?
- Kan medlemsstaterne gøre mere for at fremme drøftelserne om retsstatsprincippet på nationalt plan, bl.a. ved hjælp af f.eks. debatter i nationale parlamenter, erhvervsmæssige fora og oplysningsaktiviteter rettet mod den brede offentlighed?
- Hvordan bør EU og medlemsstaterne intensivere samarbejdet med Europarådet og andre internationale organisationer, der værner om retsstatsprincippet, bl.a. gennem støtte til Europarådets arbejde og Europarådets evalueringer og henstillinger?
- Hvordan kan EU bygge videre på Europarådets arbejde og fremme fælles EU-tilgange? Kan peerevalueringer mellem medlemsstaterne bidrage til denne proces?
- Hvordan kan de eksisterende foranstaltninger, som Europa-Parlamentet og Rådet har truffet, forbedres og videreudvikles? Kan politiske grupper og nationale parlamenter inddrages i højere grad?

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

Det er frem for alt medlemsstaternes eget ansvar at sikre overholdelsen af retsstatsprincippet på nationalt plan. Unionen kan dog yde medlemsstaterne betydelig støtte til at opbygge en langsigtet tilgang, som hjælper med at sikre, at de nationale kontrolmekanismer kan tage udfordringen op — og at Unionen i sidste ende ikke havner i en situation, hvor den skal gribe ind for at afhjælpe en retsstatskrise i en medlemsstat. Dette indebærer støtte til at opbygge modstandsdygtighed i centrale systemer og institutioner, så de er klar til tider med politiske spændinger.

En dybere forståelse af udviklingen i medlemsstaterne vil kunne bidrage til at målrette denne støtte og på et tidligt tidspunkt identificere de faktorer, der udgør en risiko for retsstaten. Relevante områder kunne omfatte nationale kontrolmekanismer, retsvæsenets uafhængighed, kvaliteten af den offentlige forvaltning, politikker til bekæmpelse af korrupsion, gennemsigtighed i lovgivningsprocessen og bedre lovgivning. En sådan informationsindsamling kunne udgøre en generel ramme for regelmæssigt samarbejde og regelmæssig dialog med medlemsstaterne samt for regelmæssig underretning af Europa-Parlamentet og Rådet. Selv om informationsindsamlingen vil skulle dække alle medlemsstaterne, kunne den gøres mere omfattende i medlemsstater, hvor der er konstateret svagheder eller særlige risici. Endelig ville det kræve en balance mellem behovet for at opbygge en tilstrækkelig forståelse af de særlige nationale forhold og behovet for at tage hensyn til finansielle og menneskelige ressourcer. Målet med en sådan øvelse ville være at skabe et mere solidt grundlag for tidlig dialog om politiske initiativer med virkninger for retsstaten. Overvejelserne bør omfatte spørgsmålet om, hvorvidt anvendelsen af eksisterende

værktøjer, bl.a. det europæiske semester og EU's resultattavle for retlige anliggender, kan videreudvikles for bedre at kunne håndtere retsstatsproblemer.

En anden supplerende mulighed ville være at uddybe samarbejdet og den praktiske støtte for at maksimere et konstruktivt bidrag fra Unionen til at løse problemer på et tidligt tidspunkt og bistå med at indarbejde bæredygtige løsninger i igangværende reformprocesser. Dette kunne ske på anmodning af medlemsstaterne og omfatte passende handlingsplaner. Europa-Parlamentet og Rådet kunne inddrages i bestræbelserne på at fastsætte og fremme sådanne initiativer. Dette kunne desuden omfatte, at der lægges særlig vægt på gennemførelsen af EU-lovgivning med en retsstatsdimension. Medlemsstaterne kunne også ydes teknisk bistand inden for rammerne af støtteprogrammet for strukturreformer.

#### *Eventuelle spørgsmål til yderligere overvejelser*

- Hvordan kan EU øge sin kapacitet til at opbygge en mere omfattende og sammenlignelig videnbase om retsstatssituationen i medlemsstaterne, skabe en mere produktiv dialog og muliggøre anerkendelse af potentielle problemer på et tidligt tidspunkt? Hvordan kan eksisterende værktøjer videreudvikles, således at de kan bruges til vurdering af retsstatssituationen?
- Hvordan kan udvekslingen mellem Kommissionen og medlemsstaterne af spørgsmål på retsstatsområdet tilrettelægges mest produktivt?
- Hvordan kan EU's ekspertise og støtte kanaliseres mest effektivt til medlemsstaterne?
- Kan forebyggende foranstaltninger tillægges vægt ved hjælp af en mere interinstitutionel tilgang?

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

Retsstatsspørgsmål med konsekvenser for anvendelsen af EU-retten undersøges i stigende grad af Domstolen via traktatbrudssager og præjudicielle afgørelser. Kommissionen vil bygge videre på Domstolens seneste retspraksis, f.eks. i forhold til de nationale domstoles uafhængighed og den effektive beskyttelse af Unionens finansielle interesser. Generelt bidrager de uafhængige myndigheders og nationale domstoles effektive håndhævelse af EU-retten også til styrkelsen af retsstatsprincippet i medlemsstaterne. Kommissionen vil derfor om nødvendigt fortsat sikre den korrekte anvendelse og håndhævelse af EU-retten ved hjælp af traktatbrudsprocedurer vedrørende retsstatsprincippet.

Når nationale retsstatsgarantier ikke synes at kunne modvirke trusler mod retsstaten i en medlemsstat, er det EU-institutionernes og medlemsstaternes fælles ansvar at træffe foranstaltninger til afhjælpning af situationen. Ud over den fælles forpligtelse til at forsvare EU's værdier er der en fælles interesse i at håndtere spørgsmål som f.eks. trusler mod forfatningsdomstole eller domstolenes uafhængighed, inden de kan bringe gennemførelsen af EU's lovgivning, politikker eller finansiering i fare. Sådanne foranstaltninger kan variere alt efter omstændighederne — f.eks. hvis der er sket en overtrædelse — eller for at sikre proportionalitet. Der kan desuden være behov for forskellige tilgange på specifikke politikområder såsom Kommissionens forslag om beskyttelse af EU's finansielle interesser mod risikoen for mangler på retsstatsområdet.

Retsstatsrammen blev oprettet af Kommissionen i 2014 for at gøre det muligt at reagere, når der på retsstatsområdet i en medlemsstat er tydelige tegn på systemiske risici, som kan indebære en tydelig risiko for en alvorlig overtrædelse af retsstatsprincippet og dermed

anvendelsen af artikel 7 i TEU. Rammen er indtil videre kun blevet anvendt en enkelt gang og har tjent sin funktion som en foreløbig foranstaltning. Den bidrog til dialog, indhentning af detaljerede oplysninger, analyse, henstillinger og en videnbase, som har vist sig nyttig ved yderligere tiltag fra Unionens side. Det kunne imidlertid undersøges nærmere, om der skal foretages visse yderligere forbedringer. Der kunne f.eks. gøres en større indsats for at underrette Europa-Parlamentet og Rådet på et tidligt tidspunkt i forløbet, og deres støtte kunne intensiveres. En anden mulighed kunne være at underbygge dialogen og henstillingerne med specifikke handlingsplaner og teknisk støtte til afhjælpning af situationen inden for en bestemt frist eller at fastsætte en klarere grænse for varigheden af dialogfasen.

Sådanne ændringer bør fastholde målet om at finde løsninger på krisesituationer og fastsætte passende afhjælpende foranstaltninger. Dette kræver effektiv dialog og effektive kommunikationskanaler. Det kunne imidlertid også overvejes, hvorvidt det bør have større konsekvenser, hvis en medlemsstat nægter at afhjælpe situationen. Dette kunne også følge af en øget forståelse af, hvilke konsekvenser vedvarende mangler på retsstatsområdet i medlemsstaterne har for EU's funktionsmåde, noget som allerede anerkendes i forslaget om at beskytte EU's finansielle i tilfælde af generaliserede mangler i medlemsstaterne for så vidt angår retsstatsprincippet.

#### ***Eventuelle spørgsmål til yderligere overvejelser***

- Hvordan kan Domstolens relevante retspraksis blive udbredt på effektiv vis og dens potentiale udnyttes fuldt ud?
- Hvordan kan Kommissionen, Europa-Parlamentet og Rådet sikre en mere effektiv koordinering samt en rettidig og hensigtsmæssig reaktion i tilfælde af en retsstatskrise i en medlemsstat?
- På hvilke måder kan retsstatsrammen styrkes yderligere? Bør dette omfatte yderligere samarbejde med andre institutioner og internationale partnere (f.eks. Europarådet/Venedigkommissionen eller Organisationen for Sikkerhed og Samarbejde i Europa/Kontoret for Demokratiske Institutioner og Menneskerettigheder)?
- Er der andre områder ud over EU's finansielle interesser, hvor EU bør udvikle særlige mekanismer (herunder betingelser på retsstatsområdet) for at undgå eller afhjælpe specifikke risici for gennemførelsen af EU's lovgivning og politikker?

## **VI. KONKLUSION**

Kommissionen opfordrer Europa-Parlamentet, Det Europæiske Råd, Rådet, medlemsstaterne og de relevante berørte parter, herunder retlige netværk og civilsamfundet, samt den almene offentlighed til at gøre sig overvejelser om de problemstillinger og spørgsmål, der redegøres for i denne meddelelse. De rejste spørgsmål peger på en række områder, hvor der er plads til forbedringer.

Sådanne overvejelser vil i sig selv bidrage til håndhævelsen af retsstatsprincippet ved at fremme debatten og sikre fortsat fokus på dette spørgsmål. Kommissionen er af den opfattelse, at en strengere håndhævelse af retsstatsprincippet vil kunne udgøre et vigtigt bidrag til Unionens fremtid. Det vil give mulighed for at skabe større klarhed og

sammenhæng, være med til at sikre, at alle medlemsstater behandles ens, samt beskytte alles fælles interesser gennem en effektiv anvendelse af EU-retten i alle medlemsstater.

Kommissionen vil vende tilbage til dette spørgsmål i juni 2019 med sine egne konklusioner og forslag. Disse vil blive udarbejdet under hensyntagen til den igangværende debat mellem institutionerne og samfundet som helhed samt af udviklingen i Domstolens retspraksis og vil have til formål at fastlægge en tilgang til styrkelsen af retsstatsprincippet i Unionen inden for rammerne af de gældende traktater.