

Konstitutionsutskottets utlåtande 2024/25:KU6

2024 års rapport om rättsstatsprincipen

Sammanfattning

Konstitutionsutskottet har granskat kommissionens meddelande om 2024 års rapport om rättsstatsprincipen. Utskottet understryker vikten av respekten för grundläggande rättigheter och rättsstaten och framhåller behovet av ett kontinuerligt arbete för att skydda och upprätthålla de demokratiska institutionerna och värdena. Utskottet värdesätter kommissionens arbete med att stärka och försvara rättsstatsprincipen och konstaterar att den årliga rättsstatsrapporten har kommit att spela en central roll i arbetet med att upprätthålla rättsstatsprincipen, inte minst genom att rådets rättsstatsdialog utgår från rapporten. Rapportens innehåll behandlas därmed med återkommande regelbundenhet i rådet där såväl situationen i unionen som helhet som den i enskilda länder diskuteras.

Även om det är positivt i sig att EU enligt kommissionens bedömning är bättre förberedd för att upptäcka, förebygga och ta itu med nya utmaningar som rör rättsstatsprincipen än för fem år sedan, visar rapporten att det finns allvarliga brister på samtliga områden som granskas av kommissionen. Utskottet ser därför med fortsatt oro på de problem som kommissionen pekat på i flera medlemsstater och framhåller vikten av att fortsätta arbeta för att stärka respekten för rättsstatens principer i hela EU.

Utskottet anser att det är angelägna frågor som tas upp i kommissionens iakttagelser och rekommendationer till Sverige och utskottet följer det arbete som pågår. Ett högt förtroende hos medborgarna för de politiska processerna, de beslutande organen och den offentliga förvaltningen är central för demokratin.

Granskade dokument

Kommissionens meddelande 2024 års rättsstatsrapport – Situationen i fråga om rättsstatsprincipen i EU (COM(2024) 800).

Innehållsförteckning

Utskottets förslag till riksdagsbeslut3

Redogörelse för ärendet4

 Ärendet och dess beredning.....4

 Bakgrund och gällande ordning.....4

Utskottets granskning10

 2024 års rapport om rättsstatsprincipen.....10

Bilaga

Förteckning över granskade dokument24

Utskottets förslag till riksdagsbeslut

2024 års rapport om rättsstatsprincipen

Riksdagen lägger utlåtandet till handlingarna.

Stockholm den 13 februari 2025

På konstitutionsutskottets vägnar

Ida Karkiainen

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Ida Karkiainen (S), Louise Meijer (M), Hans Ekström (S), Fredrik Lindahl (SD), Mirja Räihä (S), Ulrik Nilsson (M), Per-Arne Håkansson (S), Malin Danielsson (L), Susanne Nordström (M), Gudrun Brunegård (KD), Malin Björk (C), Lars Engsund (M), Jan Riise (MP), Lars Johnsson (M), Lars Andersson (SD), Peter Hedberg (S) och Samuel Gonzalez Westling (V).

Redogörelse för ärendet

Ärendet och dess beredning

Den 24 juli 2024 lämnade kommissionen ett meddelande om 2024 års rapport om rättsstatsprincipen – situationen i fråga om rättsstatsprincipen i EU (COM(2024) 800). Den svenska språkversionen kom in till riksdagen den 21 augusti 2024. Det behandlade förslaget anges i bilagan. Efter samråd med gruppledarna beslutade talmannen den 7 november 2024 att dokumentet skulle hänvisas till konstitutionsutskottet för granskning i enlighet med 9 kap. 20 § riksdagsordningen. Kammaren hänvisade dokumentet till utskottet den 12 november 2024. Utskotten ska enligt 10 kap. 3 § andra stycket riksdagsordningen lämna utlåtanden till kammaren över de EU-dokument som har hänvisats till dem.

Information

Inom ramen för sin bevakning av frågan om EU:s rättsstatsprincip fick utskottet den 3 december 2024 information av statsrådet Jessica Rosencrantz om arbetet med att värna rättsstatens principer och andra aktuella EU-frågor.

Bakgrund och gällande ordning

Fördraget om Europeiska unionen

Respekt för rättsstaten

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

Unionen ska bygga på värdena respekt för människans värdighet, frihet, demokrati, jämlikhet, rättsstaten och respekt för de mänskliga rättigheterna, inklusive rättigheter för personer som tillhör minoriteter. Dessa värden ska vara gemensamma för medlemsstaterna i ett samhälle som kännetecknas av mångfald, icke-diskriminering, tolerans, rättvisa, solidaritet och principen om jämställdhet mellan kvinnor och män.

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

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

Effektivt domstolsskydd

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

Artikel 7-förfarandet

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

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

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

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

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

Ett förebyggande förfarande enligt artikel 7.1 EU-fördraget har inletts i två fall – kommissionen aktiverade ett mot Polen i december 2017, och i december 2018 aktiverade Europaparlamentet ett mot Ungern. Förfarandet mot Polen avslutades i maj 2024 efter att kommissionen dragit slutsatsen att villkoren för att bibehålla förfarandet inte längre var uppfyllda med anledning av att utvecklingen i Polen börjat gå åt en positiv riktning. De polska myndigheterna antog en handlingsplan för att ta itu med de frågor om domstolsväsendets oberoende som omfattas av kommissionens motiverade förslag från december 2017. Övervakningen av utvecklingen på rättsstatsområdet kommer att fortsätta som en del av rapporten om rättsstatsprincipen. Förfarandet mot Ungern pågår alltjämt.

¹ C-64/16, rad 32.

Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt

Överträdelseförfarandet

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

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

EU-domstolen kan enligt artikel 260 fastställa att en överträdelse har ägt rum och kräva att medlemsstaten ska vidta de åtgärder som krävs för att följa domstolens dom. Om kommissionen därefter anser att medlemsstaten inte har vidtagit sådana åtgärder, får kommissionen väcka en ny talan vid EU-domstolen. Denna talan kan utmynna i att domstolen ålägger medlemsstaten att betala böter.

Ramen för rättsstatsprincipen

EU har ett antal verktyg till sitt förfogande för att skydda unionens grundläggande värden. Sedan 2014 utgör ramen för rättsstatsprincipen det första steget för att säkra att rättsstatsprincipen följs inom unionen. När kommissionen föreslog en ny ram angav den som skäl dels att överträdelseförfaranden endast kan inledas vid överträdelser av en viss bestämmelse i EU-lagstiftningen, dels att trösklarna är höga för att aktivera och besluta om förebyggande förfaranden och sanktionsförfaranden när det finns en risk att en medlemsstat åsidosätter de värden som anges i artikel 2 i EU-fördraget.²

Ramen syftar till att genom dialog med den berörda medlemsstaten få denna att vidta åtgärder som säkrar att rättsstatsprincipen följs och på så sätt undvika ett tillgripande av ett överträdelse- eller artikel 7-förfarande (som framgår ovan har ett förebyggande förfarande enligt artikel 7.1 inletts i två fall). Ramen innefattar i regel tre steg: en bedömning av kommissionen, en rekommendation av kommissionen samt en uppföljning av rekommendationen. Till skillnad från den europeiska rättsstatsmekanismen (se nedan) riktar ramen in sig på enskilda medlemsstater.

Rådets årliga rättsstatsdialog

Genom allmänna rådets slutsatser från den 16 december 2014 fastställdes att rådet skulle genomföra en årlig rättsstatsdialog. Enligt slutsatserna från 2014 ska dialogen baseras på objektivitet, icke-diskriminering och likabehandling.

² En ny ram för att stärka rättsstatsprincipen (COM(2014) 158). Ramen fastställdes av kommissionen 2014 och dess roll har erkänts av EU-domstolen.

År 2023 gjorde rådet en utvärdering av sin dialog med positivt utfall och undersökte möjligheten att öka dess frekvens. Utvärderingen formaliserade rapporten om rättsstatsprincipen som grund för den årliga dialogen. Av ordförandeskapets slutsatser vid rådets möte (allmänna frågor) den 12 december 2023 framgår att diskussionen inte ledde till konsensus om slutsatserna om utvärderingen av den årliga rättsstatsdialogen men att den bifogade texten hade stöd av eller inte var föremål för invändningar från 25 delegationer. Den 24 september 2024 ägde en första övergripande diskussion av den här aktuella rapporten rum inom ramen för rådets årliga rättsstatsdialog. Landsspecifika diskussioner genomfördes därefter vid ett rådsmöte med fyra länder i november 2024 och fyra länder i januari 2025 som en del av den årliga rättsstatsdialogen. Ytterligare landsspecifika diskussioner förväntas äga rum den 27 maj 2025, bl.a. med inriktning på Sverige.

En europeisk rättsstatsmekanism

Europaparlamentet har vid ett flertal tillfällen i resolutioner föreslagit en ny EU-mekanism för demokrati, rättsstatlighet och grundläggande rättigheter.³ Den europeiska rättsstatsmekanismen skulle till skillnad från ramen för rättsstatsprincipen bedöma samtliga medlemsstaters efterlevnad av de värden som anges i artikel 2 i EU-fördraget. Mekanismen skulle bl.a. innehålla en årlig evidensbaserad och objektiv utvärdering inklusive landsspecifika rekommendationer.

Kommissionen föreslog i sitt meddelande i juli 2019 att EU och medlemsstaterna skulle öka insatserna för att främja en stark politisk och rättslig kultur som stöder rättsstatsprincipen och utveckla instrument som förebygger att rättsstatsproblem uppstår eller förvärras.⁴ Kommissionens meddelande avsåg dels åtgärder för att stärka och effektivisera redan befintliga verktyg, dels nya verktyg. Ett sådant nytt verktyg var den europeiska rättsstatsmekanismen, en årlig granskning som skulle omfatta samtliga medlemsstater. Meddelandet från kommissionen granskades av utskottet (utl. 2018/19:KU37).

Den nya mekanismen har nu resulterat i kommissionens femte årliga rapport om rättsstatssituationen i EU, som beslutades den 24 juli 2024 (se vidare under Kommissionens meddelande). Som framgår ovan ligger rapporten till grund för rådets årliga rättsstatsdialog.

Europaparlamentet kommenterade den nya mekanismen i sin resolution från den 7 oktober 2020 (2020/2072(INI)) då parlamentet bl.a. välkomnade kommissionens arbete med dess årliga rapport om rättsstatsprincipen samtidigt som man anförde att rapporten i vissa avseenden innehöll brister. I

³ Europaparlamentets resolution av den 25 oktober 2016 (2015/2254(INI)), Europaparlamentets resolution av den 14 november 2018 (2018/2886(RSP)) samt Europaparlamentets resolution av den 7 oktober 2020 (2020/2072(INI)).

⁴ Att ytterligare stärka rättsstatsprincipen inom unionen – Läget idag och vägar framåt (COM(2019) 163) och Att stärka rättsstatsprincipen inom unionen – En åtgärdsplan (COM(2019) 343).

sin resolution av den 19 maj 2022 (2021/2180(INI)) kommenterade parlamentet 2021 års rapport om rättsstatsprincipen. I resolutionen uppmanade parlamentet kommissionen bl.a. att göra en bedömning av medlemsstaternas resultat i förhållande till rapportens enskilda delare. Den 30 mars 2023 antog parlamentet en resolution om 2022 års rapport om rättsstatsprincipen (2022/2898(RSP)). I resolutionen välkomnar parlamentet införandet av landsspecifika rekommendationer, även om det beklagar att de inte är bindande och att många är alltför vaga. Parlamentet påminner samtidigt om utestående krav från parlamentets granskning av 2021 års rapport, t.ex. att utvidga analysen till att omfatta hela spektrumet av EU-värden samt att en panel av oberoende experter bör inrättas för att ge råd till EU-institutionerna.

I en resolution den 28 februari 2024 kommenterade parlamentet 2023 års rapport om rättsstatsprincipen (2023/2113(INI)). I resolutionen välkomnar parlamentet rapporten som en viktig hörnsten i EU:s verktygslåda för rättsstatsprincipen och lovordar kommissionen för att ha lagt fram en väl underbyggd och välskriven rapport. Parlamentet värdesätter också kommissionens kontinuerliga insatser att öka rapportens relevans, t.ex. genom att inkludera landsspecifika rekommendationer och därefter följa upp dem. Vidare välkomnar parlamentet kommissionens beslut att inkludera kandidatländer. Samtidigt som rapporten blivit mer omfattande sedan den infördes 2020 beklagar parlamentet att viktiga delar av parlamentets resolution från 2016 ännu inte har genomförts och att kommissionen inte fullt ut har följt parlamentets rekommendationer i tidigare resolutioner och uppmanar därför kommissionen att göra det. Vidare uttrycker parlamentet en oro för att kommissionen i sin strävan efter saklighet och opartiskhet stundvis på ett alltför diplomatiskt och oprecist sätt kartlägger rättsstatsproblemen i medlemsstaterna. Parlamentet beklagar att kommissionen använder förskönande språk och på ett konstlat sätt anger lika många slutsatser och rekommendationer per medlemsstat, eftersom detta döljer de mycket påtagliga skillnader som finns mellan medlemsstaterna.

Europaparlamentet har ännu inte antagit någon resolution om den aktuella rättsstatsrapporten.

Villkorlighetsförordningen för skydd av unionsbudgeten

Den 1 januari 2021 trädde förordningen om en generell villkorlighetsordning för skydd av unionsbudgeten i kraft (den s.k. villkorlighetsförordningen).⁵

Vid överträdelse av rättsstatens principer i medlemsstaterna ger förordningen rådet möjlighet att på förslag av kommissionen bl.a. vidta åtgärder som innebär att man fryser utbetalning av medel som belastar unionsbudgeten eller stoppar genomförandet av ett eller flera program som finansieras genom denna budget.

⁵ Europaparlamentets och rådets förordning (EU, Euratom) 2020/2092 av den 16 december 2020 om en generell villkorlighetsordning för skydd av unionsbudgeten (EUT L 433I, 2020), s. 1.

Ungern och Polen väckte var sin talan vid EU-domstolen för att få förordningen ogiltigförklarad. De båda medlemsstaterna gjorde bl.a. gällande att förordningen saknar rättslig grund i EU-fördraget och EUF-fördraget, att förfarandet enligt artikel 7 kringgåts, att unionen överskridit sina befogenheter och att rättssäkerhetsprincipen åsidosatts. Den 16 februari 2022 avslog EU-domstolen såväl Ungerns som Polens talan i sin helhet.⁶

I april 2022 inledde kommissionen ett förfarande mot Ungern enligt förordningen (COM(2022) 485). Med undantag för delegationerna från Ungern och Polen, som röstade emot, röstade samtliga delegationer för antagandet av rådets genomförandebeslut i frågan.⁷ Enligt beslutet anser rådet att villkoren är uppfyllda för antagande av lämpliga åtgärder för skydd av unionsbudgeten mot överträdelser av rättsstatens principer i Ungern. De korrigerande åtgärder som Ungern föreslagit ansågs inte fullt ut lämpliga för att åtgärda problemen. Därmed beslutades att 55 procent av budgetåtagandena för ett antal operativa program inom ramen för sammanhållningspolitiken, när de har godkänts, ska hållas inne. Vidare ska kommissionen när den genomför unionsbudgeten inom ramen för direkt eller indirekt förvaltning inte ingå rättsliga åtaganden med s.k. allmännyttiga truster⁸ som inrättats på grundval av Ungerns lag IX från 2021 eller med enheter som underhålls av en sådan allmännyttig trust. Enligt förfarandet skulle Ungern senast den 16 mars 2023, och därefter var tredje månad, underrätta kommissionen om genomförandet av de korrigerade åtgärder som Ungern åtagit sig.

Rådets beslut om att tillämpa villkorlighetsförordningen i förhållande till Ungern fortsätter att gälla. De medel som tillkommer Ungern i EU:s återhämtningsfond förblir också frysta i avvaktan på att specifika delmål i den ungerska återhämtningsplanen uppfylls. Kommissionen fortsätter dessutom att hålla inne ungerska strukturfondsmedel med hänsyn till att vissa nödvändiga villkor för att medel ska kunna tillgängliggöras inte har uppfyllts.

I ett meddelande från kommissionen (COM(2024) 17) den 12 januari 2024 beskriver kommissionen de åtgärder som den vidtagit vid tillämpningen av villkorlighetsförordningen, inklusive förfarandet som inletts med avseende på Ungern. Även om det är för tidigt att dra definitiva slutsatser om förfarandet och effektiviteten hos de skyddsåtgärder som antagits mot Ungern så menar kommissionen att analysen vid den aktuella tidpunkten bekräftar deras effektivitet och framtida potential.

⁶ C-156/21 Ungern/parlamentet och rådet och C-157/21 Polen/parlamentet och rådet

⁷ Rådets genomförandebeslut (EU) 2022/2506.

⁸ Truster förekommer i vissa utländska rättsordningar men inte i svensk rätt. En trustbildning innebär att en egendom anförtros åt någon att förvaltas för någon annans räkning.

Utskottets granskning

2024 års rapport om rättsstatsprincipen

Utskottets förslag i korthet

Riksdagen lägger utlåtandet till handlingarna.

Kommissionens meddelande

Sammanfattning

Kommissionen konstaterar att den årliga rapporteringen om rättsstatsprincipen under fem på varandra följande år har visat att respekten för rättsstatsprincipen aldrig kan tas för given. Samtidigt framhåller kommissionen att rapporterna även har visat hur dialogen kan bidra till att uppnå framsteg. Enligt kommissionen är medlemsstaterna och EU som helhet mycket bättre förberedda för att upptäcka, förebygga och ta itu med nya utmaningar som rör rättsstatsprincipen.

Ungefär två tredjedelar av de rekommendationer som utfärdades 2023 har behandlats, helt eller delvis. I vissa medlemsstater kvarstår dock systematiska problem och situationen har försämrats ytterligare. Dessa farhågor tas upp i 2024 års rekommendationer.

Utöver utvecklingen i de 27 medlemsstaterna beskrivs för första gången även situationen i fyra kandidatländer, men för dessa länder lämnar kommissionen inga rekommendationer.

Inledning

Kommissionen framhåller att rättsstatsprincipen, demokrati och grundläggande rättigheter är grunden för EU:s arbete för att främja fred, välstånd, konkurrenskraft, social sammanhållning och stabilitet över hela kontinenten och världen. Dessa värden som enligt artikel 2 i EU-fördraget är gemensamma för medlemsstaterna är ofta satta under press och de demokratiska samhällenas och institutionernas motståndskraft sätts ständigt på prov.

Kommissionen anför att man inom EU nått en allt starkare övertygelse om att det krävs en proaktiv strategi för att främja och försvara rättsstatsprincipen för att unionen ska fungera väl, och hänvisar till de verktyg som unionen har till sitt förfogande för att skydda rättsstatsprincipen. Kommissionen framhåller att rapporten om rättsstatsprincipen, genom en systematisk och objektiv granskning av rättsstatsprincipens utveckling i alla medlemsstater sedan 2020, har visat att rättsstatsprincipen är viktig för medborgare och företag i hela EU. Enligt kommissionen har medlemsstaternas och hela unionens beredskap att upptäcka, förebygga och ta itu med nya utmaningar förbättrats avsevärt under

dess fem år, vilket gynnar motståndskraften hos de europeiska demokratierna och det ömsesidiga förtroendet för EU samt en väl fungerande inre marknad.

Att vid sidan av medlemsstaterna inbegripa vissa kandidatländer i 2024 års rapport om rättsstatsprincipen kommer enligt kommissionen att stödja dessa länders reforminsatser för att uppnå irreversibla framsteg i fråga om demokrati och rättsstatsprincipen inför anslutningen och garantera att en hög standard upprätthålls även efter en anslutning.

Arbetet för att upprätthålla rättsstatsprincipen

Kommissionen framhåller att den under de senaste fem åren arbetat för att bygga upp en rättsstatsarkitektur som ska bidra till att motverka den risk som det innebär för enskilda medlemsstater och för EU som helhet om rättsstatsprincipen inte upprätthålls. Rapporten om rättsstatsprincipen står i centrum för denna arkitektur. Därtill har flera nya EU-initiativ sedan 2020 höjt de gemensamma standarderna på områden med direkt relevans för rättsstatsprincipen, med hjälp av de resultat som övervakningen inom ramen för rättsstatsrapporten har gett.

För att bättre stödja medlemsstaternas insatser att gå vidare med reformer och för att fastställa var förbättringar eller uppföljningsåtgärder kan behövas innehåller rapporten sedan 2022 konkreta rekommendationer till medlemsstaterna. Kommissionen konstaterar att under 2023 följdes nästan 65 procent av den första omgången rekommendationer upp. En trend som fortsatte under 2024 när 68 procent av rekommendationerna från föregående år följdes upp. Kommissionen menar att detta visar att medlemsstaterna gör betydande ansträngningar för att ta itu med rekommendationerna och uttrycker samtidigt förståelse för att vissa rekommendationer kan ta längre tid att genomföra än rapporternas årliga cykel. Kommissionen framhåller att rapporten och dess rekommendationer är avgörande för en kontinuerlig dialog med och mellan medlemsstaterna, och rapporten har utvecklats till en central del av EU-institutionernas arbete med rättsstatsprincipen.

Kommissionen konstaterar att flera medlemsstater har inkluderat särskilda rättsstatsåtgärder och relaterade delmål och mål i sina nationella planer för återhämtning och resiliens för att ta itu med relevanta landsspecifika rekommendationer. Annan EU-finansiering har också bidragit till att bygga upp domstolsväsendets, mediernas och det civila samhällets kapacitet att upprätthålla rättsstatsprincipen, liksom tekniskt stöd och expertis för riktade reformer.

Vidare framhåller kommissionen att EU även har ökat sin förmåga att hantera problem på rättsstatsområdet bl.a. genom att inleda överträdelseförfaranden vid behov och genom att den generella villkorlighetsförordningen för skydd av unionsbudgeten trädde i kraft 2021. Ett annat instrument som har uppmuntrat reformer till stöd för medlemsstaterna i tillämpningen av stadgan om de grundläggande rättigheterna är det övergripande nödvändiga villkoret enligt förordningen om gemensamma bestämmelser. Medlemsstaterna måste införa effektiva mekanismer för att säkerställa att stadgan efterlevs i alla

skeden av genomförandet av EU-program. Förfarandet enligt artikel 7.1 i EU-fördraget har också fortsatt i rådet. Kommissionen redogör också för att ytterligare skyddsåtgärder finns i andra instrument.

Iakttagelser om den rättsstatliga situationen i medlemsstaterna

Inledning

I likhet med tidigare år behandlar rapporten utvecklingen inom följande fyra pelare: domstolsväsende, regelverk för korruptionsbekämpning, mediernas mångfald och oberoende samt andra institutionella frågor som rör kontroller och motvikt. I rapporten beskrivs viktiga gemensamma teman och trender, särskilda utmaningar och exempel på positiv utveckling inom ramen för de fyra pelarna. De exempel som ges har hämtats från bedömningarna i de 31 landskapitlen (27 medlemsländer samt fyra kandidatländer), som är en integrerad del i rapporten. Rapporten innehåller även särskilda rekommendationer till medlemsstaterna och bedömningar om framstegen med genomförandet av de särskilda rekommendationer som utfärdades i 2023 års rapport.

Bedömningarna i landskapitlen, som har utarbetats i enlighet med den metod som använts för tidigare utgåvor av rapporten och är baserade på kommissionens egen kvalitativa bedömning, ger en sammanfattning av de väsentligaste inslagen i utvecklingen sedan juli 2023. Målet med rekommendationerna för 2024 är, liksom tidigare, att stödja medlemsstaterna i deras ansträngningar att genomföra reformer. Rapporten har utarbetats i nära samarbete med nationella myndigheter och bygger på en rad olika nationella, internationella och andra källor samt kommissionens egen uppgiftsinsamling. Medlemsstaterna och kandidatländerna uppmanades att bidra, lämna skriftliga synpunkter och delta i särskilda landbesök.

Nedan följer en kortfattad sammanställning av kommissionens huvudsakliga iakttagelser i rapporten.

Domstolsväsende

Enligt undersökningar som genomfördes 2024⁹ upplever allmänheten och företag att domstolsväsendets oberoende förbättrades eller förblev stabilt jämfört med 2023 i de flesta medlemsstater, inkluderat även länder som upplevde systemutmaningar. När det gäller kandidatländerna visar emellertid resultaten på relativt låga nivåer av upplevt oberoende.

Kommissionen framhåller att förfarandet för att utse och avsätta domare samt domstolsrådets befogenheter och sammansättning är viktiga för att säkerställa domstolsväsendets oberoende. Flera medlemsstater påskyndade lagstiftningsinsatserna för att stärka domstolsrådets oberoende och effektivitet, och i vissa fall följde de rekommendationerna från 2023. I några andra medlemsstater arbetar man med olika initiativ, men samtidigt kvarstår

⁹ Resultattavlan för rättskipningen i EU 2024 och Eurobarometer 2024.

oron på något håll. Vidare pågår insatser i flera medlemsstater för att förbättra förfarandet för att utnämna domare, bl.a. som en uppföljning av 2023 års rekommendationer. När det gäller utnämningar till höga befattningar inom domstolsväsendet och befattningar som domstolsordförande kvarstår utmaningar i vissa medlemsstater. I några medlemsstater finns det farhågor om otillbörliga påtryckningar på domstolsväsendet från politiker eller den verkställande nivån, och det finns också bevis för påtryckningar från tredjeländer. Delvis som svar på 2023 års rekommendationer har reformer för att stärka de institutionella skyddsåtgärderna för åklagarmyndigheten fortsatt, även om en del utmaningar återstår att ta itu med.

EU-domstolen har i ett antal domar klargjort att disciplinära förfaranden inte får användas som ett sätt att utöva politisk kontroll över domstolsväsendet. Den tendens som noterats i tidigare rapporter om rättsstatsprincipen fortsatte, med steg mot ökade garantier för domstolsväsendets oberoende och självständighet i disciplinära förfaranden i flera medlemsstater. Flera medlemsstater har också genomfört politiska åtgärder och praxis för att främja integritet inom domstolsväsendet.

I fråga om domstolarnas kvalitet och effektivitet noterar kommissionen att flera medlemsstater vidtagit nya åtgärder för att öka effektiviteten samtidigt som långvariga utmaningar kvarstår i några medlemsstater trots vissa åtgärder. Ett antal medlemsstater har anslagit ytterligare resurser för att stärka domstolsväsendets motståndskraft, bl.a. genom sina nationella planer för återhämtning och resiliens. I andra medlemsstater utgör lönenivåerna fortfarande en utmaning, vilket ofta leder till personalbrist och lediga tjänster som är svåra att tillsätta.

Investeringar i digital teknik kan enligt kommissionen stärka domstolsväsendena och göra dem mer tillgängliga, motståndskraftiga och redo att möta dagens och framtidens utmaningar. Nya initiativ på detta område har också införts i några medlemsstater.

Kommissionen framhåller även advokaternas och advokatsamfundens viktiga roll för att säkerställa tillgången till rättslig prövning och skyddet av de grundläggande rättigheterna. I flera medlemsstater vidtas åtgärder för att säkerställa tillförlitliga system för rättshjälp och tillgång till en advokat, samtidigt som vissa medlemsstater fortfarande står inför utmaningar.

Regelverk för korruptionsbekämpning

Kommissionen konstaterar att enligt Transparency Internationals rapport från 2024 är mer än hälften av de 20 länder som uppfattas som minst korrupta i världen medlemsstater i EU. Det finns dock fortfarande skillnader mellan medlemsstaterna, även när det gäller utvecklingen under de senaste åren. Kandidatländerna får lägre poäng än genomsnittet.

Undersökningar visar att korruption fortfarande är ett allvarligt problem för medborgare och företag i EU. Omkring sju av tio europeer anser att korruptionen är utbredd i deras land och över fyra av tio anser att korruptionen har ökat. Vidare anser över hälften av medborgarna att deras regeringar inte

bekämpar korruption på ett effektivt sätt. Fler än sex av tio europeiska företag anser att korruptionsproblem är utbrett i deras land, och lite drygt hälften av företagen anser att det är osannolikt att korrupta människor eller företag i deras land skulle bli avslöjade eller rapporteras till polis eller åklagare.

Vikten av att upprätthålla en effektiv politik för korruptionsbekämpning erkänns i internationell rätt. Kommissionen konstaterar att nästan alla medlemsstater har nationella strategier för korruptionsbekämpning även om omfattningen varierar. Vidare har i allmänhet alla medlemsstater och kandidatländer som ingår i rapporten starka rättsliga ramar för att bekämpa korruption, även om vissa specifika luckor kvarstår. I överensstämmelse med rekommendationerna från 2023 har flera medlemsstater genomfört straffrättsliga reformer för att stärka kampen mot korruption. I andra medlemsstater kvarstår dock vissa luckor, särskilt när det gäller mutbrott utomlands.

I fråga om att verkställa de straffrättsliga bestämmelserna om bekämpning mot korruption noterar kommissionen att åtgärder vidtagits, eller planeras, i några medlemsstater för att öka de undersökande myndigheternas resurser. Farhågor har emellertid uttryckts både vad gäller den övergripande resursnivån och graden av specialisering i vissa länder. I flera medlemsstater har samarbetet stärkts mellan brottsbekämpande myndigheter och andra myndigheter samtidigt som utmaningar noteras i andra medlemsstater. Samarbetet mellan nationella myndigheter och Europeiska åklagarmyndigheten (European Public Prosecutor's Office, Eppo) rapporteras överlag vara bra i de deltagande medlemsstaterna.¹⁰

I 2023 års rapport om rättsstatsprincipen konstaterades att det i vissa medlemsstater behövdes reformer för att minska längden på straffrättsliga förfaranden för att förbättra resultaten när det gäller fällande domar, särskilt i korruptionsärenden på hög nivå. Kommissionen noterar att vissa åtgärder vidtagits eller pågår sedan dess, men att problem fortfarande kvarstår.

Rapporten visar att en ökande prioritering för myndigheterna i flera medlemsstater är hanteringen av korruptionsrisker i samband med infiltration och otillbörlig påverkan från organiserad brottslighet i den offentliga förvaltningen, brottsbekämpningen och rättsväsendet.

I fråga om främjandet av integritet inom den offentliga sektorn och förebyggandet av intressekonflikter har flera medlemsstater i enlighet med 2023 års rekommendationer vidtagit ytterligare åtgärder för att reglera intressekonflikter. Statstjänstemän och parlamentsledamöter omfattas ofta av särskilda integritetsregler och många medlemsstater har uppförandekoder. I andra medlemsstater kvarstår luckor.

Vissa medlemsstater har sett över sina regler för insyn i lobbyverksamhet, även detta i överensstämmelse med 2023 års rekommendationer. Ytterligare förbättringar krävs i andra medlemsstater. Reglering och tillämpning av regler om s.k. svängdörrar mellan offentliga och privata funktioner för att hantera

¹⁰ Sverige anslöt sig till Eppo 2024.

potentiella intressekonflikter är fortfarande ett viktigt område. Kommissionen noterar att det i vissa medlemsstater har införts, eller pågår diskussioner om att införa, strängare regler men att framstegen är långsammare i andra medlemsstater.

När det gäller redovisning av tillgångar och intressen konstaterar kommissionen att de flesta medlemsstater har regler för att säkerställa att sådan redovisning är tillämplig på personer med politisk och verkställande makt. Dessa varierar dock kraftigt när det gäller omfattning, insyn och tillgänglighet i fråga om offentliggjord information och när det gäller hur effektiv kontrollen och tillsynen är. Kommissionen noterar en positiv utveckling i vissa medlemsstater som också tar itu med problem som omfattas av 2023 års rekommendationer. Samtidigt kvarstår utmaningar i andra medlemsstater.

Införlivandet av EU-direktivet om skydd för visselblåsare har lett till reviderad eller ny lagstiftning i många medlemsstater. Detta noterades redan i 2023 års rapport men även efter det har det gjorts framsteg i flera medlemsstater. Kommissionen anför att det trots detta fortfarande finns stora hinder för att rapportera korruption i praktiken. Undersökningar visar att fler än hälften inte vet vart de ska rapportera korruption och drygt en fjärdedel anser att korruption inte rapporteras eftersom rapporteringen skulle vara meningslös och de ansvariga inte skulle straffas. För att övervinna denna motvilja inför många medlemsstater verktyg för att ge vägledning och öka medvetenheten.

I fråga om hantering av områden med hög risk för korruption noterar kommissionen att några medlemsstater antingen har utvecklat, eller avser att utveckla, metoder för riskbedömning och riskmätning av korruption. Vidare har flera medlemsstater antagit eller överväger reformer för att öka öppenheten och tillsynen när det gäller finansiering av politiska partier, även i syfte att stödja demokratisk ansvarsskyldighet och förhindra otillbörligt utländskt inflytande. Samtidigt finns det fortfarande utmaningar i andra medlemsstater. Kommissionen noterar också att flera medlemsstater vidtar olika åtgärder för att minska risken för korruption inom andra högriskområden.

Mediernas mångfald och oberoende

EU har infört regler och standarder inom flera viktiga områden som omfattas av rapporterna om rättsstatsprincipen, t.ex. i fråga om journalisters säkerhet och skydd samt åtgärder för att ta itu med fenomenet strategiska rättsprocesser för att hindra offentlig debatt (s.k. munkavleprocesser). I den europeiska mediefrihetsförordningen införs bl.a. särskilda bestämmelser om insyn i medieägandet, öppen och rättvis fördelning av statlig reklam och om public service-mediernas oberoende funktion och tillgång till finansiella resurser för fullgörandet av public service-uppdraget. Kommissionen framhåller vikten av att medlemsstaterna börjar omsätta dessa bestämmelser i praktiken så snart som möjligt.

Enligt övervakningsverket för mediepluralism, som bedömer riskerna för mediernas frihet och mångfald, förekommer inga större förändringar mot tidigare år. Problem med journalisternas arbetsvillkor och bristen på oberoende styrning av public service-medierna kvarstår i flera medlemsstater. I den allmänna rangordning som görs av länderna i fem olika kategorier klassas sju medlemsstater i kategorin ”medelhög risk”, och två medlemsstater samt tre av de kandidatländer som omfattas av rapporten om rättsstatsprincipen hamnar i kategorin ”hög risk”.

Alla medlemsstater har lagstiftning som fastställer medietillsynsmyndigheternas behörigheter och garantier för oberoende. Sedan 2023 års rapport om rättsstatsprincipen har flera nationella medietillsynsmyndigheters uppgifter och befogenheter utökats och utvidgats, inte minst på grund av antagandet av EU:s förordning om digitala tjänster. Samtidigt finns det fortfarande farhågor om tillsynsmyndigheternas oberoende eller opartiskhet i flera medlemsstater, däribland otillräckliga skyddsåtgärder mot otillbörligt politiskt inflytande över utnämningsförfarandet eller hur tillsynsmyndigheten fungerar.

Viktiga åtgärder för att öka insynen i medieägandet definieras i europeiska standarder och särskilda krav föreskrivs i EU-lagstiftningen. Kommissionen noterar en positiv utveckling i flera medlemsstater när det gäller insyn i medieägandet sedan förra rapporten. Samtidigt kvarstår utmaningar som tidigare lyfts fram i andra medlemsstater. Politiskt och ekonomiskt inflytande på medierna utgör enligt kommissionen fortfarande en källa till oro.

Kommissionen framhåller vikten av att skydda medier mot politiska påtryckningar och otillbörlig påverkan. För att inte undergräva mediernas oberoende krävs särskilt starka skyddsåtgärder mot politisering av public service-medier och transparenta regler för rättvis fördelning av statlig reklam. Mediefrihetsförordningen innehåller bestämmelser för att säkerställa att public service-medierna fungerar oberoende och för att säkerställa tillgång till finansiella resurser för fullgörandet av public service-uppdraget. Det kräver också enligt kommissionen att medlemsstaterna respekterar den faktiska redaktionella frihet och det oberoende som leverantörer av medietjänster har vid utövandet av sin yrkesverksamhet. I vissa medlemsstater har vissa positiva åtgärder vidtagits, som följer rekommendationerna i rapporterna för 2023 och 2022, även om utmaningar kvarstår. Samtidigt noterar kommissionen att inga åtgärder vidtagits för att öka insyn och rättvisa när det gäller fördelning av statlig reklam i vissa medlemsstater. I flera medlemsstater har man enats om reformer eller pågår reformer för att stärka de nationella public service-företagens oberoende. Samtidigt kvarstår den oro som kommissionen tidigare gett uttryck för i fråga om den oberoende styrningen och det redaktionella oberoendet för public service-medier i andra medlemsstater.

När det gäller tillgång till information som innehas av offentliga myndigheter har flera medlemsstater gjort ytterligare konkreta framsteg, medan de varit begränsade i flera medlemsstater där problem tidigare identifierats.

Kommissionen konstaterar att journalister fortfarande utsätts för fysiska och juridiska hot, med smutskastningskampanjer på nätet och censur, vilket även äventyrar deras säkerhet. Flera åtgärder i kommissionens rekommendation om journalisters säkerhet från 2021 behöver förbättras i flera medlemsstater, vilket kommissionen konstaterar också framhölls i en oberoende studie som offentliggjordes i maj 2024. Munkavleprocesser är en särskild form av trakasserier som används mot journalister och människorättsförsvarare, och nya bestämmelser har införts i EU-lagstiftningen sedan maj 2024 för att motverka munkavleprocesser och medlemsstaterna har uppmuntrats att vidta ytterligare åtgärder. Vidare har krav införts i den europeiska mediefrihetsförordningen på effektivt skydd av journalistiska källor och konfidentiell kommunikation samt skydd mot spridning av inkräktande övervakningsprogramvara. Efter den positiva utveckling som konstaterats i vissa medlemsstater i rapporten 2023 har även andra följt upp de rekommendationer som utfärdades i rapporterna för 2023 och 2022. Reformprocesserna har emellertid bromsats i ett par medlemsstater och i en tredje medlemsstat finns det trots vissa framsteg en växande oro.

Andra institutionella frågor som rör kontroller och motviker

Kommissionen konstaterar att även om det varierar hur det organiseras beroende på olika nationella rättsliga och konstitutionella traditioner är ett välfungerande system för institutionella kontroller och motviker centralt för rättsstatsprincipen.

Insatserna för att förbättra kvalitet, delaktighet och insyn i lagstiftningsprocessen har fortsatt i vissa medlemsstater, bl.a. i frågor som omfattas av 2023 års rekommendationer. I andra medlemsstater har insatser inletts även om de fortfarande befinner sig i ett tidigt skede. I ett antal medlemsstater kvarstår utmaningar inom områden såsom överdriven användning av påskyndade förfaranden eller lagstiftningsarbetets övergripande kvalitet samt samråd med berörda parter. I flera medlemsstater har konstitutionella reformprocesser som påverkar institutionella kontroller och motviker inletts eller är föremål för viktig offentlig debatt.

Kommissionen framhåller att författningsdomstolar spelar en nyckelroll för en effektiv tillämpning av EU-rätten och för att säkerställa integriteten i EU:s rättsordning och utgör centrala aspekter av kontroller och motviker. I vissa medlemsstater håller tillämpningsområdet för författningsprövningen på att utvidgas. Farhågor kvarstår i vissa medlemsstater i fråga om andra aspekter av författningsdomstolarnas arbete.

Kommissionen framhåller även att nationella människorättsorganisationer, ombudsmän, jämställdhetsorgan och andra oberoende myndigheter spelar en viktig roll i samband med nationella kontroller och motviker. I vissa medlemsstater har statusen stärkts ytterligare för dessa organ eller så har reformer inletts. I andra medlemsstater möter nationella människorättsinstitutioner och ombudsmannainstitutioner emellertid fortfarande utmaningar.

Sedan 2022 innehåller landskapitlen uppgifter om genomförandet av grundläggande domar från Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna, vilket kommissionen framhåller är en viktig indikator på hur rättsstatsprincipen fungerar i ett land. Resultatet varierar mellan medlemsstaterna. I hela EU har omkring 44 procent av de grundläggande domarna från Europadomstolen genomförts, vilket är en liten ökning jämfört med förra året.

Även organisationer inom det civila samhället och människorättsförsvarare framhålls av kommissionen som viktiga aktörer i systemet för kontroller och motvikter. Detta erkändes i en rekommendation från kommissionen om medborgarengagemang i december 2023 enligt vilken medlemsstaterna uppmanades att skapa och upprätthålla en säker och gynnsam miljö för sådana aktörer. I majoriteten av medlemsstaterna finns en möjliggörande och stödjande ram för det civila samhället, och det civila samhällets utrymme anses fortfarande vara öppet. Initiativ för att ytterligare förbättra det civila samhällets verksamhetsområde har fortsatt i vissa medlemsstater. Samtidigt fortsätter den trend som noterats i tidigare rapporter och civilsamhällesorganisationer och människorättsförsvarare har i allt högre grad stött på utmaningar, med nya rättsliga restriktioner, brist på finansiering eller fysiska och verbala attacker. I vissa medlemsstater står dessutom det civila samhället inför allvarliga utmaningar eller systembetingade otillbörliga begränsningar av deras verksamhet.

I rapporten följs utvecklingen upp när det gäller påstådd olaglig användning av inkräktande övervakningsprogramvara, s.k. spionprogram, som hänvisats till i tidigare rapporter. Här noteras att arbete pågår i en medlemsstat men att situationen är oförändrad i andra medlemsstater.

Kommissionen konstaterar att utländska regeringar som försöker manipulera den allmänna opinionen och snedvrida den demokratiska debatten utgör ett hot mot EU:s demokratier. Med stöd av både EU-domstolen och Venedigkommissionen föreslog kommissionen i december 2023 att insynen i intresserepresentation från tredjeländer i EU skulle regleras, med fokus på öppenhet och demokratisk ansvarsskyldighet, och att riktade regler skulle införas tillsammans med starka skyddsåtgärder. I vissa medlemsländer har åtgärder som föreslagits eller antagits med hänvisning till behovet av att hantera utländskt inflytande gett upphov till allvarliga farhågor, särskilt eftersom de stigmatiserar de berörda organisationerna.

Att främja en stark rättsstatskultur framhålls också som avgörande för att de demokratiska samhällena ska kunna vara motståndskraftiga på lång sikt. En rad olika aktörer bidrar till en sådan kultur, t.ex. genom att anordna debatter eller utbildningsinitiativ. Kommissionen noterar att det pågår ett arbete med olika initiativ för att stärka rättsstatskulturen i några medlemsstater.

Slutsatser och kommande åtgärder

Kommissionen konstaterar att rapporteringen om rättsstatsprincipen under fem på varandra följande år har visat hur respekten för rättsstatsprincipen

aldrig kan tas för given. Förändrade omständigheter på grund av politiska förändringar eller samhällelig och teknisk utveckling kan medföra utmaningar för rättsstatsprincipen. Utmaningarnas karaktär och grad varierar mellan medlemsstaterna.

Samtidigt framhåller kommissionen att rapporterna har visat hur dialogen kan bidra till att uppnå framsteg. Enligt kommissionens bedömning har EU avsevärt förbättrat sin kapacitet att hantera rättsstatliga utmaningar och stödja reformer, och medlemsstaterna kan i allt högre grad dra nytta av en gemensam uppfattning om hur politik, institutioner och lagar bäst kan utformas för att skydda rättsstatsprincipen. Även om det fortfarande finns problem och det kommer att fortsätta att uppstå nya är EU enligt kommissionens bedömning bättre rustat att ta itu med dem.

De politiska riktlinjerna för kommissionen 2024–2029 befäster att rättsstatsprincipen är central för ett framgångsrikt EU. Detta framhålls även i Europeiska rådets strategiska agenda som antogs i juni 2024. Kommissionen betonar vikten av att fortsätta fördjupa EU:s arbete med rättsstatsprincipen, bygga upp en gemensam förståelse, bredda effekterna av EU:s arbete och utöka den verktygslåda som står till EU:s förfogande för att främja rättsstatsprincipen.

Rapporten om rättsstatsprincipen kommer att fortsätta att vägleda detta arbete bl.a. genom en ökad rapportering för att ta sig an viktiga frågor som t.ex. den inre marknadensdimensionen, skapa närmare kopplingar mellan rapporten och dess rekommendationer och finansiering inom ramen för EU:s budget. När nästa fleråriga budgetram ska fastställas kommer det att utgöra viktiga överväganden genom att EU-finansiering kan fokusera ytterligare på att stödja nationella insatser för att bekämpa korruption och skydda EU:s ekonomiska intressen och investera i att upprätthålla rättsstatsprincipen. Kommissionen avser att inkludera ytterligare kandidatländer i rapporten om och när de är redo. Uppföljningen av hur rekommendationerna i rapporten genomförs kommer att utvecklas som ett sätt att befästa framstegen.

Rekommendationer till Sverige

I landskapitlet om situationen i Sverige konstaterar kommissionen att det upplevda oberoendet för rättsväsendet i Sverige är mycket högt bland allmänheten och högt bland företagen. Det noteras bl.a. att regeringen överväger förslagen från 2020 års grundlagskommitté för att stärka rättsväsendets oberoende och inrätta en domaransvarsnämnd. Även om de första stegen har tagits när det gäller nämndemännens oberoende konstaterar kommissionen att inget ännu gjorts i fråga om utnämningssystemet. Kommissionen konstaterar att domstolarna har beviljats ökade ekonomiska resurser 2023–2026 mot bakgrund av ökade utmaningar när det gäller att bekämpa organiserad brottslighet. Enligt kommissionens bedömning fungerar domstolsväsendet i Sverige effektivt.

I fråga om korruption konstaterar kommissionen att uppfattningen bland experter och företagsledare är att Sverige är ett av världens minst korrupta

länder. Kommissionen noterar att arbetet med den första nationella handlingsplanen mot korruption har slutförts och att regeringen antog en ny mer omfattande plan i juli 2024. Regeringen har också antagit en strategi mot organiserad brottslighet med korruptionsbekämpande inslag och tillsatt en kommitté för att utvärdera strafflagstiftningen i samband med korruption. Kommissionen noterar att vissa brister i de etiska riktlinjerna för tjänstemän på högsta nivå kvarstår, och de etiska riktlinjerna för alla tjänstemän har ännu inte uppdaterats. Vidare finns vissa brister i kraven på redovisning av tillgångar för statsråd, eftersom de inte omfattar betydande skulder. Vidare noterar kommissionen att en parlamentarisk kommitté diskuterar regler om lobbyverksamhet och luckor inom ramen för finansiering av politiska partier. Utredningen av reglerna om övergångsrestriktioner har slutförts. Områden som bedöms ha hög risk för korruption är kommuner och offentlig upphandling, vilket kommissionen konstaterar bekräftas av en nyligen genomförd nationell undersökning.

I fråga om mediefrihet och mediepluralism konstaterar kommissionen att den omstrukturerade nationella tillsynsmyndigheten – Mediemyndigheten – har fått nya uppgifter. Vidare noterar kommissionen bl.a. att public service-mediernas politiska oberoende har stärkts och att ytterligare insatser på området planeras av regeringen. Kommissionen konstaterar att offentlighetsprincipen garanterar en bred tillgång till information och noterar att en utredning undersöker det nuvarande grundlagsskyddet för söktjänster inom den privata sektorn. Enligt kommissionens bedömning har svenska journalister fortfarande överlag gynnsamma arbetsvillkor.

Vidare noterar kommissionen att regeringen bereder förslag från en parlamentarisk kommitté om en eventuell ändring av grundlagen för att hantera allvarliga fredstida kriser. Kommissionen noterar även att regeringens hantering av lagstiftningsprocessen har granskats av konstitutionsutskottet. Kommissionen anför också att Institutet för mänskliga rättigheter har en säker finansiering för sin verksamhet och fortsätter arbeta för en ackreditering på A-nivå. Utrymmet för det civila samhället är fortfarande öppet, även om en kombination av nedskärningar i finansieringen och snabbare remisstider påverkar vissa delar av det civila samhället. Kommissionen noterar att ytterligare åtgärder vidtagits när det gäller de pågående reformerna av den rättsliga ramen för finansiering och drift av organisationer i det civila samhället, särskilt med ett nytt förslag om det s.k. demokrativillkoret.

I en bilaga till rapporten lämnar kommissionen följande bedömning av rekommendationerna till Sverige i 2023 års rapport om rättsstatsprincipen. Sverige har

- inte gjort några framsteg med att säkerställa att systemet för att utse nämndemän garanterar deras oberoende, med beaktande av europeiska normer för rättsväsendets oberoende
- helt genomfört utvärderingen av karensreglerna för de högsta funktionerna i regeringen med avseende på omfattning, verkan och tillämpning

- gjort vissa framsteg med att stärka bekämpandet av mutor utomlands, genom att ändra de befintliga lagfästa definitionerna för att förbättra åtal mot och verkställighet av domar i ärenden som rör mutor utomlands
- gjort vissa ytterligare framsteg med att fortsätta arbetet för att se till att de pågående reformerna av reglerna för civilsamhällesorganisationernas finansiering och verksamhet inte påverkar engagemanget i civilsamhället i orimlig utsträckning.

Mot bakgrund av ovanstående bedömning och med hänsyn även till annan utveckling under referensperioden lämnar kommissionen fyra rekommendationer till Sverige i årets rapport. Sverige bör

- säkerställa att systemet för att utse nämndemän garanterar deras oberoende, med beaktande av europeiska normer för rättsväsendets oberoende
- säkerställa lämplig uppföljning av utvärderingen av karensregler
- stärka bekämpandet av mutor utomlands, genom att ändra de befintliga lagfästa definitionerna för att förbättra åtal mot verkställighet av domar i ärenden som rör mutor utomlands
- fortsätta arbetet för att se till att reformerna av reglerna om civilsamhällesorganisationernas finansiering och verksamhet inte påverkar engagemanget i civilsamhället i orimlig utsträckning.

Tidigare riksdagsbehandling

Utskottet har vid tre tidigare tillfällen granskat kommissionens rapport om rättsstatsprincipen (utl. 2018/19:KU37, utl. 2020/21:KU14 och utl. 2022/23:KU31). I sina ställningstaganden har utskottet återkommande understrukt vikten av respekten för grundläggande rättigheter och rättsstaten, vilka är fundament i en demokrati och centrala för samarbetet inom unionen. Utskottet har välkomnat rapporten och framhållit att det värdesätter kommissionens arbete med att stärka och försvara rättsstatsprincipen. Våren 2023 anförde utskottet därtill bl.a. att rapporten blivit bättre inte minst som ett resultat av att den innehöll landsspecifika rekommendationer. Utskottet uttryckte också en oro över de problem kommissionen pekade på i flera av EU:s medlemsstater, vilket enligt utskottet tydliggjorde behovet av att upprätthålla dialogen och kontinuerligt arbeta för att stärka respekten för rättsstatens principer i hela EU. Utskottet noterade att de tre nästkommande ordförandeskapen i EU hade åtagit sig att fortsätta arbetet med den europeiska rättsstatsmekanismen. Därtill konstaterade utskottet att demokratiska värden och den europeiska rättsstatsprincipen var prioriterade frågor under det svenska ordförandeskapet. Utskottet ansåg att det var angelägna frågor som kommissionen tog upp i sina rekommendationer till Sverige. Utskottet framhöll att domstolarnas oberoende är avgörande i en rättsstat och uttalade att det kommer att ta del av 2020 års grundlagskommittés slutsatser och förslag med stort intresse. Vidare underströk utskottet betydelsen av att förebygga och

motverka korruption och otillåten påverkan. Att medborgarna har ett högt förtroende för de politiska processerna, de beslutande organen och den offentliga förvaltningen framhölls som centralt för demokratin.

Svar från kommissionen

Den 4 juli 2023 kom det ett svar till riksdagen från kommissionen (C(2023) 4677) på utskottets granskningsutlåtande över 2022 års rapport om rättsstatsprincipen som skickats till kommissionen för kännedom.

I svaret framhöll kommissionen bl.a. att den uppskattar den vikt som riksdagen fäster vid rättsstatsfrågor och kommissionens roll i denna process samt bekräftade att det är medlemsstaternas och EU-institutionernas delade ansvar att skydda rättsstatsprincipen och grundläggande rättigheter och att upprätthålla de demokratiska konstitutionerna och värdena.

Vidare välkomnade kommissionen riksdagens starka stöd för 2022 års rapport och för införandet av landsspecifika rekommendationer i den. Kommissionen höll även med om vikten av en direkt dialog med medlemsstaterna och bekräftade att en öppen och konstruktiv politisk dialog om rättsstatsprincipen på ministernivå i rådet hade bidragit till en bättre förståelse av hur rättsstatsprincipen upprätthålls och främjas i varje medlemsstat och gjort det möjligt för medlemsstaterna att dela med sig av bästa praxis sinsemellan.

Kommissionen välkomnade även det svenska ordförandeskapets starka stöd för rättsstatsfrågor och riksdagens debatter om kommissionens rapport om rättsstatsprincipen och framhöll den viktiga roll som de nationella parlamenten spelar för att upprätthålla rättsstatsprincipen på nationell nivå.

Utskottets ställningstagande

Grundläggande rättigheter och rättsstaten är fundament i en demokrati och centrala för samarbetet inom unionen. Utskottet vill i likhet med tidigare år understryka vikten av att dessa värden respekteras.

I 2024 års rapport om rättsstatsprincipen konstaterar kommissionen att den årliga rapporteringen under fem på varandra följande år har visat att respekten för rättsstatsprincipen aldrig kan tas för given. Ett konstaterande som tydliggör behovet av ett kontinuerligt arbete för att skydda och upprätthålla de demokratiska institutionerna och värdena. Ansvaret för detta arbete delas mellan medlemsstaterna och EU:s institutioner.

Utskottet värdesätter kommissionens arbete med att stärka och försvara rättsstatsprincipen. Den årliga rättsstatsrapporten har kommit att spela en central roll i arbetet med att upprätthålla rättsstatsprincipen, inte minst genom att rådets rättsstatsdialog utgår från rapporten. Dess innehåll behandlas därmed med återkommande regelbundenhet i rådet där såväl situationen i unionen som helhet som den i enskilda länder diskuteras. Utskottet har även tidigare framhållit vikten av en direkt dialog med medlemsstaterna och noterar att

kommissionen i sitt svar till riksdagen bekräftar att en öppen och konstruktiv politisk dialog i rådet har bidragit till en bättre förståelse av hur rättsstatsprincipen upprätthålls och främjas i varje medlemsstat och gjort det möjligt för medlemsstaterna att dela med sig av bästa praxis sinsemellan.

Sedan 2022 innehåller kommissionens rapport rekommendationer till medlemsstaterna. Kommissionen anger att 68 procent av de rekommendationer som gavs i 2023 års rapport har följts upp av medlemsländerna, vilket är en ökning jämfört med året innan. Kommissionen menar att detta visar att medlemsstaterna gör betydande ansträngningar för att ta itu med rekommendationerna. Slutsatsen ger stöd för att rapporten och dess rekommendationer, genom medlemsstaternas arbete, bidrar till att stärka rättsstatsutvecklingen i unionen.

I likhet med tidigare anser utskottet att det är angelägna frågor som tas upp i kommissionens iakttagelser och rekommendationer till Sverige. Utskottet följer det arbete som pågår, bl.a. i fråga om övergångsrestriktioner för att stärka förtroendet för offentlig verksamhet och översynen av den straffrättsliga lagstiftningen om korruption och tjänstefel. Ett högt förtroende hos medborgarna för de politiska processerna, de beslutande organen och den offentliga förvaltningen är central för demokratin.

I rättsstatsrapporten för 2024 framkommer att kommissionens bedömning är att medlemsstaterna och EU som helhet är mycket bättre förberedda för att upptäcka, förebygga och ta itu med nya utmaningar som rör rättsstatsprincipen än för fem år sedan. Det är i sig positivt. Samtidigt visar kommissionens rapport att det finns allvarliga brister i EU på samtliga områden som granskas av kommissionen. Utskottet ser därför med fortsatt oro på de problem kommissionen pekat på i flera medlemsstater och vill framhålla vikten av att fortsätta arbeta för att stärka respekten för rättsstatens principer i hela EU.

Avslutningsvis välkomnar utskottet att kommissionen för första gången inkluderat fyra kandidatländer i rapporten för att stödja dem i deras reformarbete i fråga om demokrati och rättsstatsprincipen inför en framtida anslutning, men också för att garantera att en hög standard upprätthålls även därefter.

BILAGA

Förteckning över granskade dokument

Kommissionens meddelande 2024 års rapport om rättsstatsprincipen –
Situationen i fråga om rättsstatsprincipen i EU (COM(2024) 800).