

Konstitutionsutskottets utlåtande 2020/21:KU14

2020 års rapport om rättsstatsprincipen

Sammanfattning

Konstitutionsutskottet har granskat kommissionens meddelande om 2020 års rapport om rättsstatsprincipen.

Våren 2019 välkomnade konstitutionsutskottet kommissionens initiativ till en diskussion om hur man kan förbättra de verktyg som finns till förfogande för EU:s institutioner för att skydda unionens grundläggande värden, däribland respekten för rättsstaten. Den europeiska rättsstatsmekanismen utgör ett nytt verktyg som kompletterar andra EU-instrument. Den årliga granskningsmodellen syftar till att främja skyddet av rättsstaten och förebygga att rättsstatliga problem uppstår eller förvärras.

I sin första årliga rättsstatsrapport ger kommissionen exempel på positiva trender inom rättsstatsområdet inom EU, men också på allvarliga utmaningar. Utskottet vill återigen understryka vikten av respekten för grundläggande rättigheter och rättsstaten, vilka är fundament i en demokrati och centrala för samarbetet inom unionen. Utskottet välkomnar därför rapporten och bedömer att en årlig granskning och fortlöpande diskussion nationellt och inom EU kan bidra till att öka respekten för rättsstaten.

Covid-19-pandemin innebär stora utmaningar för samhället. Beslut har fattats som inneburit begränsningar av fri- och rättigheter, t.ex. rörelsefriheten och mötesfriheten, och som påverkat konstitutionella kontroller och motvikter. Utskottet vill framhålla vikten av att de åtgärder som vidtagits under pandemin fortsatt följs upp och utvärderas.

I likhet med regeringen välkomnar utskottet den nya förordningen med skydd av unionsbudgeten vid överträdelser av rättsstatens principer.

Granskade dokument

Kommissionens meddelande 2020 års rapport om rättsstatsprincipen – Rättsstatssituationen i EU (COM(2020) 580).

Innehållsförteckning

| | |
|---|----|
| Utskottets förslag till riksdagsbeslut..... | 3 |
| Redogörelse för ärendet | 4 |
| Ärendet och dess beredning..... | 4 |
| Bakgrund och gällande ordning..... | 4 |
| Utskottets granskning | 9 |
| Kommissionens meddelande | 9 |
| Regeringens faktapromemoria..... | 17 |
| Tidigare behandling..... | 17 |
| Utskottets ställningstagande | 18 |
| <i>Bilaga</i> | |
| Förteckning över granskade dokument | 19 |

Utskottets förslag till riksdagsbeslut

2020 års rapport om rättsstatsprincipen

Riksdagen lägger utlåtandet till handlingarna.

Stockholm den 26 januari 2021

På konstitutionsutskottets vägnar

Karin Enström

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Karin Enström (M), Hans Ekström (S), Ida Karkiainen (S), Marta Obminska (M), Matheus Enholm (SD), Per-Arne Håkansson (S), Mia Sydow Mölleby (V), Ida Drougge (M), Fredrik Lindahl (SD), Laila Naraghi (S), Tuve Skånberg (KD), Daniel Andersson (S), Tina Acketoft (L), Mikael Strandman (SD), Camilla Hansén (MP), Lars Jilmstad (M) och Per Schöldberg (C).

Redogörelse för ärendet

Ärendet och dess beredning

Den 30 september 2020 lämnade kommissionen meddelandet 2020 års rapport om rättsstatsprincipen – Rättsstatssituationen i EU (COM(2020) 580). Den svenska språkversionen kom in till riksdagen den 2 oktober 2020.

Efter samråd med gruppledarna beslutade talmannen den 11 november 2020 att dokumentet skulle hänvisas till konstitutionsutskottet för granskning i enlighet med 9 kap. 20 § riksdagsordningen. Kammaren hänvisade dokumentet till utskottet den 13 november.

Regeringen överlämnade en faktagromemoria (2020/21:FPM26) till riksdagen den 4 november 2020.

Chefen för EU-kommissionens representation i Sverige lämnade information till utskottet den 8 december 2020. Ledamöter från bl.a. konstitutionsutskottet hade ett möte med EU-kommissionens vice ordförande Věra Jourová den 20 januari 2021. EU-minister Hans Dahlgren lämnade information till utskottet den 21 januari 2021.

Bakgrund och gällande ordning

Fördraget om Europeiska unionen (EU-fördraget)

Unionens värden

Enligt artikel 3.1 och 13.1 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 de rättigheter som en medlemsstat har, 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 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 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 ett beslut med en majoritet på fyra femtedelar, slås fast i rådet 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 ett enhälligt beslut i Europeiska rådet slås fast att en överträdelse i fråga om 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 på förhand fastställd.

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

Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget)

Överträdelseförfarandet

Kommissionen kan i enlighet med artikel 258–260 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 avge ett motiverat yttrande. Medlemsstaten får då tillfälle att inkomma 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 kan 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.

¹ C-64/16, rad 32.

Ramen för rättsstatsprincipen

Europeiska unionen har ett antal verktyg till sitt förfogande för att skydda unionens grundläggande värden.² Sedan 2014 utgör ramen för rättsstatsprincipen det första steget för att säkra efterlevnaden av rättsstatsprincipen inom unionen. När en ny ram föreslogs av kommissionen angavs 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- och sanktionsförfaranden när det finns en risk att en medlemsstat åsidosätter de värden som anges i artikel 2 i EU-fördraget.³

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. Ramen innefattar i regel tre steg: en bedömning av kommissionen, en rekommendation av kommissionen samt en uppföljning av rekommendationen. Till skillnad mot den europeiska rättsstatsmekanismen, se nedan, riktar ramen in sig på enskilda medlemsstater.

När det gäller ramen för rättsstatsprincipen har den använts vid ett tillfälle när en dialog med Polen inleddes i januari 2016. Enligt kommissionen bidrog visserligen dialogen till att identifiera problem och få till stånd en diskussion, men den löste inte de upptäckta bristerna i rättsstaten, och kommissionen inledde förfarandet enligt artikel 7.1 EU-fördraget i december 2017.⁴

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 av alla medlemsstater.

Det finska ordförandeskapet antog i november 2019 slutsatser om förstärkt rättsstatsdialog som skulle fokusera på en årlig lägesuppdatering avseende utvecklingen på rättsstatsområdet. Denna lägesuppdatering kan enligt slutsatserna ske med stöd av kommissionens årliga rapport om rättsstatsprincipen som omfattar situationen i medlemsstaterna och unionen i sin helhet. Kommissionen uppmanades att nära involvera medlemsstaterna vid framtagandet av rapporten.

Ordförandeskapsslutsatserna blev inte formella rådslutsatser eftersom de inte fick stöd av två medlemsstater.

² För en överblick se faktablad om EU:s verktygslåda för rättsstaten: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/rule_of_law_factsheet_1.pdf

³ COM(2014) 158 En ny ram för att stärka rättsstatsprincipen. Ramen fastställdes av kommissionen 2014 och dess roll har erkänts av EU-domstolen: Kommissionen mot Polen, C-619/18 R, se COM (2019) 163 s. 3.

⁴ COM(2019) 163 Att ytterligare stärka rättsstatsprincipen inom unionen – Läget i dag och vägar framåt.

En europeisk rättstatsmekanism

Europaparlamentet har vid ett flertal tillfällen i resolutioner föreslagit en ny EU-mekanism för demokrati, rättsstatlighet och grundläggande rättigheter.⁵ Den föreslagna rättsstatsmekanismen skulle till skillnad från ramen för rättsstatsprincipen bedöma hur samtliga medlemsstaters följer de värden som anges i artikel 2 i EU-fördraget. Mekanismen skulle bl.a. innehålla en årlig evidensbaserad och objektiv utvärdering inklusive landspecifika 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.⁶ Kommissionens meddelande avsåg dels åtgärder för att stärka och effektivisera redan befintliga verktyg, dels nya verktyg. Ett sådant nytt verktyg är den europeiska rättsstatsmekanismen, en årlig granskning som ska omfatta samtliga medlemsstater. Meddelandet från kommissionen granskades av konstitutionsutskottet (se nedan under tidigare behandling).

Den nya mekanismen har nu resulterat i kommissionens första årliga rapport om rättstatsituationen i EU, som kommissionen fattade beslut om den 30 september 2020 (se vidare nedan). Den 13 oktober 2020 ägde den första diskussionen av rapporten rum inom ramen för rådets årliga rättstatsdialog. Kommissionen gavs då tillfälle att redogöra för den allmänna delen i sin rapport. Under det tyska ordförandeskapet diskuterades de första fem ländernas landskapitel i rådet: Belgien, Bulgarien, Tjeckien, Danmark och Estland. Länderna hade valts ut efter alfabetisk ordning. Det första mötet i rådet då utvecklingen i dessa länder diskuterades ägde rum den 17 november 2020.

Den europeiska rättsstatsmekanismen är inte rättsligt bindande, men de nästkommande tre ordförandeskapen har åtagit sig att fortsätta arbetet med mekanismen.

Europaparlamentet kommenterade den nya mekanismen i sin resolution från den 7 oktober 2020 och framhöll bl.a. följande (punkt 4):

Europaparlamentet välkomnar kommissionens arbete med dess årliga rapport om rättsstatsprincipen. Parlamentet välkomnar att korruption och mediefrihet ingår i den årliga bedömningen. Parlamentet noterar dock att rapporten brister när det gäller belysandet av demokrati och grundläggande rättigheter. Parlamentet beklagar särskilt att föreningsfriheten och det minskade utrymmet för det civila samhället inte ingår i den årliga bedömningen. Parlamentet understryker med oro att utsatta grupper, bland annat kvinnor, funktionsnedsatta, romer, hbtj-personer och äldre människor, fortsätter att se sina rättigheter ringaktas i vissa medlemsstater,

⁵ Europaparlamentets resolution av den 25 oktober 2016, 2015/2254(INL), Europaparlamentets resolution av den 14 november 2018, 2018/2886(RSP) samt Europaparlamentets resolution av den 7 oktober 2020, 2020/2072(INI).

⁶ Se COM(2019) 163 Att ytterligare stärka rättsstatsprincipen inom unionen – Läget idag och vägar framåt, och COM(2019) 343 Att stärka rättsstatsprincipen inom unionen – En åtgärdsplan.

och att dessa grupper inte är helt skyddade mot hat och diskriminering, vilket bryter mot unionens värden enligt artikel 2 i EU-fördraget. Parlamentet påminner om sina upprepade önskemål om en övervakningsmekanism som omfattar hela tillämpningsområdet för artikel 2 i EU-fördraget. Parlamentet upprepar behovet av en objektiv och evidensbaserad övervakningsmekanism som fastställs i en bindande rättsakt, så att de tre institutionerna måste följa en transparent och reglerad process med tydligt definierade ansvarsområden, så att skyddet och främjandet av alla unionens värden blir en bestående och synlig del av unionens agenda.

Förordning om skydd av unionsbudgeten

Den 16 december 2020 beslutades förordning om skydd av unionsbudgeten.⁷ Förordningen trädde i kraft den 1 januari 2021.

Av artikel 6 i förordningen framgår att kommissionen kan föreslå och rådet besluta med kvalificerad majoritet om åtgärder för skydd av unionsbudgeten. Enligt artikel 4 kan åtgärder vidtas om det har fastställts att överträdelse av rättsstatens principer i en medlemsstat påverkar eller riskerar att allvarligt påverka den sunda ekonomiska förvaltningen av unionsbudgeten eller skyddet av unionens ekonomiska intressen på ett tillräckligt direkt sätt. Av skälen framgår att åtgärder får vidtas även vid systematiska överträdelse och inte bara i t.ex. enskilda fall av korruption. I artikel 5 anges de åtgärder som kan vidtas för skydd av unionsbudgeten, t.ex. innehållande av utbetalningar och förbud mot att ingå nya avtal om lån.

⁷ Europaparlamentets och rådets förordning (EU, Euratom) 2020/2092 om en generell villkorlighetsordning för skydd av unionsbudgeten.

Utskottets granskning

Kommissionens meddelande

Sammanfattning

Den europeiska rättsstatsmekanismen är utformad som en årlig cykel som ska främja rättsstatsprincipen och förebygga att rättsstatliga problem uppstår eller förvärras. Strategin bygger på en nära dialog med nationella myndigheter och berörda parter, och omfattar alla medlemsstater på en objektiv och opartisk grund. Resultaten från detta arbete ska varje år sammanställas i en rapport om rättsstatsprincipen, med en bedömning av varje enskild medlemsstat i 27 landskapitel. Arbetet har varit inriktat på fyra huvudpelare: rättssystemet, regelverket för korruptionsbekämpning, mediernas mångfald samt andra institutionella kontroller och motvikt. Rättsstatsrapporten för 2020 tar också upp frågor som rör covid-19-pandemins effekter på rättsstaten. I meddelandet redogör kommissionen för den övergripande utvecklingen när det gäller rättsstatsprincipen i medlemsstaterna.

Kommissionen framhåller i meddelandet att den europeiska rättsstatsmekanismen kommer att bidra till att effektivisera diskussionerna om rättsstatsprincipen på EU-nivån och stärka det interinstitutionella samarbetet. Det kommer att ge Europaparlamentets och rådets arbete en årlig rytm och leda till en strukturerad och målinriktad uppföljning, och även till samarbete med de nationella parlamenten.

Kommissionen uppmanar i sin slutsats i meddelandet de nationella parlamenten och de nationella myndigheterna att diskutera rapporten, inbegripet landskapitlen.

Meddelandet innehåller inte några förslag till beslut.

Inledning

Rättsstatsprincipen

Kommissionen anför i meddelandet att rättsstaten är ett av de värden som den Europeiska unionen bygger på och återspeglar medlemsstaternas gemensamma konstitutionella traditioner och gemensamma identitet. I meddelandet beskriver kommissionen rättsstatsprincipen enligt följande:⁸

I artikel 2 i fördraget om Europeiska unionen fastställs rättsstaten som ett av de gemensamma värdena för alla medlemsstater. I en rättsstat utövas all offentlig makt alltid inom de ramar som anges i lagstiftningen, i enlighet med värden som demokrati och grundläggande rättigheter, och under överinseende av oberoende och opartiska domstolar. Rättsstaten omfattar

⁸ Se även COM(2019) 163 Att ytterligare stärka rättsstatsprincipen inom unionen – Läget idag och vägar framåt, och COM(2019) 343 Att stärka rättsstatsprincipen inom unionen – En åtgärdsplan. Den senaste rättspraxisen från Europeiska unionens domstol är också av särskild vikt.

principer som laglighet – vilket förutsätter att lagarna stiftas i en öppen, redovisningsskyldig, demokratisk och pluralistisk process, rättssäkerhet, förbud mot godtyckligt utövande av den verkställande makten, effektivt rättsligt skydd av oberoende och opartiska domstolar, effektiv rättslig prövning inbegripet kontroll av respekten för grundläggande rättigheter, maktindelning samt likhet inför lagen. Dessa principer har erkänts av Europeiska unionens domstol och Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna. Europarådet har också utarbetat standarder och utfärdat yttranden och rekommendationer, som ger väletablerad vägledning för att främja och upprätthålla rättsstatsprincipen.

Vidare anförts att EU bygger på rättsstatsprincipen. Brister i en medlemsstat påverkar andra medlemsstater och EU som helhet. Ansvaret för att säkerställa respekten för rättsstatsprincipen ligger först och främst hos varje medlemsstat, men unionen har ett gemensamt intresse av att lösa rättsstatliga problem var de än förekommer. Respekt för rättsstatsprincipen är också central för den inre marknadens funktion, för samarbete inom rättsområdet utifrån ömsesidigt förtroende och erkännande samt för skydd av unionens ekonomiska intressen.

En europeisk rättsstatsmekanism

Kommissionens meddelande innehåller den första rapporten som tagits fram inom ramen för den europeiska rättsstatsmekanismen.

Mekanismen är utformad som en årlig cykel som ska främja rättsstatsprincipen och förebygga att rättsstatliga problem uppstår eller förvärras. Strategin bygger på en nära dialog med nationella myndigheter och berörda parter, och omfattar alla medlemsstater på en objektiv och opartisk grund. Resultaten från detta arbete ska varje år sammanställas i en rapport om rättsstatsprincipen, med en bedömning av varje enskild medlemsstat i 27 landskapitel. Arbetet har varit inriktat på fyra huvudpelare: rättssystemet, regelverket för korruptionsbekämpning, mediernas mångfald samt andra institutionella kontroller och motvikt. Rättsstatsrapporten för 2020 tar också upp frågor som rör covid-19-pandemins effekter på rättsstatsprincipen.

Den europeiska rättsstatsmekanismen förstärker och kompletterar andra EU-instrument som uppmuntrar medlemsstaterna att genomföra struktur-reformer på områden som omfattas av mekanismen, inbegripet resultatavlan för rättskipningen i EU och den europeiska planeringsterminen samt nu även det tillfälliga återhämtningsinstrumentet Next Generation EU. Bedömningarna i årsrapporten ska utgöra en referenspunkt för dessa instrument. Andra delar inom EU:s verktygslåda för rättsstatsprincipen, i synnerhet överträdelse- och artikel 7-förfarandena, ska enligt kommissionen även fortsättningsvis svara för en effektiv och proportionerlig reaktion på rättsstatliga utmaningar.

Kommissionen framhåller i meddelandet att den europeiska rättsstatsmekanismen kommer att bidra till att effektivisera diskussionerna om rättsstatsprincipen på EU-nivå och stärka det interinstitutionella samarbetet. Det kommer att ge Europaparlamentets och rådets arbete en årlig rytm och leda till en strukturerad och målinriktad uppföljning, och även till samarbete med de nationella parlamenten.

Den första rapporten om rättsstatsprincipen

Med den här rapporten och dess 27 landskapitel med specifika bedömningar av varje medlemsstat vill kommissionen beskriva de centrala aspekterna av situationen i medlemsstaterna. Den nya cykeln för rättsstatsmekanismen och framtida rapporter ska sedan kunna bygga på denna grund.

Kommissionen framhåller att rapporten är ett resultat av ett nära samarbete med medlemsstaterna, både på politisk nivå i rådet och genom bilaterala politiska möten, och den bygger på en rad olika källor. Ett nätverk av nationella kontaktpunkter för rättsstatsprincipen har upprättats som hjälp för att inrätta mekanismen och dess metoder, och det ska fungera som en kontinuerlig kommunikationskanal. Nätverket har haft två möten. Alla medlemsstater har deltagit i arbetet med rapporten genom att lämna skriftliga bidrag och delta i särskilda virtuella landsbesök. Under dessa landsbesök diskuterade kommissionen hur rättsstatsprincipen har utvecklats med medlemsstaternas nationella myndigheter, däribland rättsliga och oberoende myndigheter, polisen och andra berörda parter, som journalistförbund och civilsamhället. Innan rapporten antogs har medlemsstaterna fått möjlighet att lämna uppdaterade faktauppgifter till sitt landskapitel.

Ett riktat samråd med berörda parter genomfördes också, vilket enligt kommissionen gav värdefulla bidrag från olika EU-organ, europeiska nätverk, nationella och europeiska organisationer i det civila samhället, yrkesorganisationer och internationella och europeiska aktörer. Bland dessa ingår Europeiska unionens byrå för grundläggande rättigheter (FRA), det europeiska nätverket för domstolsadministrationer (ENCJ), det europeiska nätverket för ordförande vid högsta domstolarna i EU, det europeiska nätverket av nationella människorättsinstitutioner (ENNHRI), Rådet för advokat-samfunden i Europeiska unionen (CCBE), Europarådet, Organisationen för säkerhet och samarbete i Europa (OSSE) och Organisationen för ekonomiskt samarbete och utveckling (OECD) liksom nationella och internationella organisationer i det civila samhället samt journalistorganisationer.

Landskapitlen bygger på en kvalitativ bedömning som kommissionen genomfört, med fokus på en sammanfattning av viktiga utvecklingstendenser sedan januari 2019. I bedömningen beskrivs både utmaningar och positiva aspekter, inklusive god praxis. En enhetlig och likvärdig strategi har enligt kommissionen säkerställts genom att tillämpa samma metod och undersöka samma frågor i alla medlemsstater, och samtidigt vara proportionerlig i förhållande till situationen och utvecklingen.

Bedömningen i rapporten om rättsstatsprincipen bygger på denna process med dialog, samråd och expertbidrag. Den ger, enligt kommissionen, en solid och väldokumenterad grund för diskussion och vidare arbete i Europaparlamentet och rådet.

Covid-19-pandemin – ett stresstest för rättsstaten

Kommissionen framhåller att covid-19-pandemin visade sig vara ett verkligt stresstest av de nationella systemens resiliens i kristid. Alla medlemsstater har vidtagit exceptionella åtgärder för att skydda folkhälsan, och de flesta har utlyst någon form av allmänt nödläge eller beviljat särskilda befogenheter i enlighet med konstitutionella bestämmelser eller folkhälsoskyddslagar. Att ändra eller upphäva hävdvunna kontroller och motvikter kan innebära särskilda utmaningar för rättsstatsprincipen, och denna utveckling blev en viktig fråga i den offentliga debatten i vissa medlemsstater. Kommissionen framhåller därför att den noga har övervakat hur nödåtgärder har tillämpats och att detta återspeglas i förekommande fall i landskapitlen.

Vidare understryker kommissionen att åtgärderna med anledning av pandemikrisen måste respektera våra grundläggande principer och värderingar i enlighet med fördragen. I kontroller av nödåtgärderna har man bedömt om åtgärderna var tidsbegränsade, om det fanns säkerhetsåtgärder för att säkerställa att de var strikt nödvändiga och proportionerliga och om parlamentarisk och rättslig tillsyn liksom mediernas och civilsamhällets kontroll kunde bibehållas. Reaktionerna på krisen visade, enligt kommissionen, överlag på en stark resiliens i de nationella systemen.

Kommission gör i meddelandet ett antal ytterligare reflektioner. I en första reflektion framhålls att covid-19-pandemin har belyst vikten av att säkerställa att det brådskande och ändamålsenliga beslutsfattande som krävs för att skydda folkhälsan, inte leder till att etablerade kontroller och motvikter förbigås, inbegripet parlamenten, särskilt inte när åtgärderna påverkar de grundläggande friheterna och rättigheterna för befolkningen som helhet.

En andra reflektion berör konsekvenserna för mediernas och det civila samhällets arbete med att utöva demokratisk kontroll. När de institutionella kontrollerna av beslutsfattarna minskar på grund av krisbefogenheterna, blir mediernas och civilsamhällets kontroll av offentliga beslut desto viktigare. I vissa medlemsstater har dock medierna och civilsamhället ställts inför nya hinder. Sådana situationer har bl.a. bidragit till spridning av desinformation och minskat förtroende för myndigheter.

En tredje reflektion handlar om rättssystemets resiliens. Tillgång till en oberoende domstol och rättslig prövning är en grundläggande del av rättsstatsprincipen. Den partiella stängningen av nationella domstolar – som också fungerar som unionsdomstolar när de tillämpar EU-rätt – har avslöjat en stor sårbarhet. Ett antal medlemsstater har vidtagit åtgärder för att minska effekterna av pandemin och kunde återuppta förhandlingar genom att tillämpa distanseringsregler eller genom videokonferens. Pandemin har också främjat digitaliseringen av förfarandena i ett antal medlemsstater.

Iakttagelser om den rättsstatliga situationen i medlemsstaterna

Arbetet med rapporten har varit inriktad på fyra huvudpelare: rättssystemet, regelverket för korruptionsbekämpning, mediernas mångfald samt andra

institutionella kontroller och motvikter. För varje pelare har de bestämmelser i EU-rätten tillämpats som varit relevanta för bedömningen. Hänvisningar har också gjorts till Europarådets yttranden och rekommendationer. Nedan följer en kortfattad sammanställning av kommissionens huvudsakliga iakttagelser i rapporten.

Rättssystemet

När det gäller rättssystemet pågår insatser i ett antal medlemsstater för att stärka rättsväsendets oberoende och minska den verkställande eller lagstiftande maktens inflytande över rättsväsendet. Det handlar bl.a. om att inrätta eller stärka ett oberoende nationellt domstolsråd.

Åklagarväsendets oberoende i förhållande till den verkställande makten diskuteras allt oftare eftersom det har betydande konsekvenser för kapaciteten att bekämpa brottslighet och korruption.

Trots reformarbete i ett antal medlemsstater för att stärka rättsväsendets oberoende ger utvecklingen enligt kommissionen anledning till oro i några av dem. I vissa medlemsstater har förändringarnas inriktning gett upphov till allvarlig oro över reformernas inverkan på rättsväsendets oberoende. Det kan röra sig om allt från oro över domstolsrådets kapacitet att utöva sina funktioner till mer strukturella problem med den verkställande och lagstiftande maktens ökade inflytande över rättssystemens funktion, inbegripet författningsdomstolar och högsta domstolar. En del av denna utveckling har föranlett kommissionen att inleda överträdelseförfaranden eller uttrycka farhågor inom ramen för artikel 7.1-förfarandet i EU-fördraget.

Politiska angrepp och mediekampanjer mot domare och åklagare rapporteras ofta i vissa medlemsstater. Åtgärder, inklusive disciplinära åtgärder, har också vidtagits som påverkar domares frihet att begära förhandsavgöranden från Europeiska unionens domstol. Sådana angrepp och åtgärder kan ha en negativ inverkan på allmänhetens förtroende för rättsväsendet, vilket påverkar dess oberoende.

Covid-19-pandemin och digitaliseringen av rättsväsendet

Många initiativ pågår i medlemsstaterna för att åstadkomma reella förbättringar för användarna av rättssystemen. Covid-19-pandemin har gett ytterligare eftertryck åt dessa ansträngningar och visat på vikten av att påskynda reformer för att digitalisera rättsväsendets hantering av mål, utbytet av information och handlingar med parter och advokater samt kontinuerlig och enkel tillgång till rättslig prövning för alla.

Regelverk för korruptionsbekämpning

I fråga om regelverket för korruptionsbekämpning framhåller kommissionen att flera medlemsstater har antagit omfattande nya eller reviderade strategier mot korruption.

Vissa medlemsstater har också genomfört reformer för att anpassa sin strafflagstiftning till internationella normer för korruptionsbekämpning.

Det är, enligt kommissionen, av avgörande betydelse att de institutioner som ansvarar för kontrollen av att straffrätten följs arbetar på ett effektivt och opartiskt sätt. Rättsväsen, åklagarmyndigheter och brottsbekämpande organ måste ha den finansiering, de personalresurser, den tekniska kapacitet och de specialkunskaper som krävs. Åtgärder för att stärka den institutionella ramens kapacitet att bekämpa korruption och minska hindren för effektiv lagföring har införts i vissa medlemsstater.

Samtidigt finns det enligt kommissionen farhågor i flera medlemsstater om effektiviteten i utredningar, lagföring och domar i korruptionsmål, inklusive fall av korruption på hög nivå.

Strategierna för att förebygga korruption omfattar många områden, t.ex. etiska regler, informationsåtgärder, regler om redovisning av tillgångar, oförenligheter och intressekonflikter, interna kontrollmekanismer, regler om lobbyverksamhet och svängdörrsproblem. Öppenhet, tillgång till offentlig information, skydd av visselblåsare och en allmän integritetskultur i det offentliga livet är viktiga faktorer som gör det möjligt att förebygga och upptäcka korruption.

Mediernas mångfald och mediefrihet

Den första rapporten om rättsstatsprincipen har fokuserat på några fundamentala element i fråga om mediernas frihet och mångfald med en särskild inverkan på rättsstatsprincipen: en oberoende tillsynsmyndighet för medier, insyn i medieägandet, statlig reklam, journalisternas säkerhet och tillgång till information. Andra aspekter i medielandskapet som ännu inte behandlats i denna första rapport, exempelvis public service-mediernas roll och oberoende, är också enligt kommissionen ytterst viktiga i sammanhanget och kommer att tas upp under de kommande åren.

När det gäller mediernas mångfald och mediefrihet rapporteras vissa farhågor om effektivitet, tillräckliga resurser och risken för politisering av medietillsynsmyndigheter. I många medlemsstater finns det inte heller någon särskild lagstiftning för att garantera rättvisa och transparenta regler för fördelningen av statlig reklam till mediekanaler.

I landskapitlet identifieras ett antal fall där berörda parter har framfört allvarliga farhågor när det gäller mediernas politiska oberoende. Journalister och andra medieaktörer utsätts också för hot och attacker i flera EU-länder, i synnerhet kvinnliga journalister.

Pandemin och medierna

Covid-19-pandemin har enligt kommissionen ytterligare bekräftat den viktiga roll som fria och pluralistiska medier spelar och vilken samhällsviktig tjänst de tillhandahåller genom att förmedla faktakontrollerad information – och därmed bidra till arbetet mot desinformation – och upprätthålla den demokratiska insynen. Dessutom har de potentiella risker som restriktioner innebär

för yttrandefrihet och tillgång till information blivit tydliga. Pandemikrisen har också visat att åtgärder mot infodemin kan användas som en förevändning för att undergräva grundläggande fri- och rättigheter eller missbrukas i politiskt syfte. Den har också förvärrat branschens redan svåra ekonomiska situation genom drastiskt minskade reklaminkomster trots större publik. Situationen är särskilt svår för sårbara mindre aktörer och lokala och regionala medier. Följden blir att mediesektorns styrka och mångfald riskerar att försvagas inom EU.

Andra institutionella frågor som rör kontroller och motvikt

Kommissionen framhåller att ett antal EU-länder har inlett konstitutionella reformer för att stärka kontroller och motvikt. Till exempel har insatser gjorts i flera medlemsstater för att öka kunskapen hos allmänheten och för att skapa nya kanaler för medborgarna att bestrida hur den verkställande och lagstiftande makten utövar sina befogenheter.

I några medlemsstater har upprepade tillämpningar av påskyndat lagstiftningsförfarande i parlamentet eller undantagsförordningar från regeringen väckt farhågor, särskilt då de tillämpas i samband med breda reformer som påverkar de grundläggande rättigheterna eller de centrala statliga institutionernas funktion, som exempelvis rättsväsendet eller författningsdomstolen.

När det gäller civilsamhället framhåller kommissionen att EU-domstolen nyligen slog fast i en dom⁹ att civila samhällsorganisationer måste kunna ”bedriva sin verksamhet utan omotiverat statligt ingripande”. Domstolen erkände att föreningsfriheten utgör en av de väsentliga grunderna för ett demokratiskt och pluralistiskt samhälle, eftersom den gör det möjligt för medborgarna att agera kollektivt inom områden av gemensamt intresse och därigenom bidra till att det offentliga livet fungerar väl. I en del medlemsstater finns det enligt kommissionen exempel på att civilsamhället har utsatts för stora påfrestningar i fråga om smutskastningskampanjer eller ny lagstiftning som begränsar tillgången till utländsk finansiering.

Granskningen av åtgärder som vidtagits för att hantera pandemin

Av kommissionens meddelande framgår att reaktionerna på covid-19-pandemin överlag visar på en stark resiliens i de nationella systemen. I många medlemsstater har parlamentariska kontroller och debatter varit viktiga bidrag i utformningen av förslag för att utlysa undantagstillstånd, alternativt hälso-nödläge, och i efterhandskontrollen av förordningar som antagits av regeringen. Dessutom har dessa åtgärder ofta granskats av författningsdomstolar, högsta domstolar eller vanliga domstolar. Mekanismer för författningsprövning på förhand, innan lagar antas, har varit särskilt relevanta i detta sammanhang där snabba insatser och respekten för grundläggande rättigheter måste gå hand i hand.

⁹ C-78/18, EU:C:2020:476, punkterna 112 och 113.

Utveckling och åtgärder på EU-nivå

Kommissionen redogör i meddelandet för de diskussioner som förts inom EU:s institutioner om rättsstatsprincipen och de olika verktyg som finns till förfogande (se även s. 4–8 ovan).

Vidare anför kommissionen bl.a. i meddelandet att Europeiska rådet i slutsatserna från mötet den 17–21 juli erinrade om vikten av att rättsstatsprincipen och EU:s grundläggande värden respekteras i förhållande till unionens budget. Europeiska rådet erinrade om vikten av att skydda unionens budget i enlighet med värdena i artikel 2 i EU-fördraget och gav sitt stöd för att införa ett system med villkor och åtgärder vid eventuella överträdelser. Europeiska rådets åtagande bör enligt kommissionen påskynda antagandet av kommissionens förslag att skydda EU:s budget vid överträdelser av rättsstatsprincipen i en medlemsstat.¹⁰ Syftet är att skydda EU:s budget i situationer där unionens ekonomiska intressen kan vara hotade på grund av generella brister som rör rättsstatsprincipen i en medlemsstat.

Slutsatser och nästa steg

I rapporten bedöms den rättsstatliga utvecklingen i medlemsländerna. Kommissionen framhåller att många medlemsstater har höga standarder när det gäller rättsstatsprincipen och att de även internationellt anses tillhandahålla den bästa praxis när det gäller att tillämpa de centrala principerna i rättsstaten. I rapporten konstateras dock stora utmaningar: när rättsväsendets oberoende sätts på prov, när system inte har visat sig tillräckligt resilienta mot korruption, när hot mot mediefriheten och mediernas mångfald äventyrar det demokratiska ansvarsutkrävandet eller när det har förekommit utmaningar gällande kontroller och motvikter som är nödvändiga för ett ändamålsenligt system.

Kommissionen har uppmuntrats av att alla medlemsstater har samarbetat under arbetet med rapporten och uppmanar dem att fortsätta detta samarbete i uppföljningen av rapporten.

Kommissionen ser fram emot att Europaparlamentet och rådet fortsätter att engagera sig i frågor som rör rättsstatsprincipen och anser att 2020 års rapport om rättsstatsprincipen utgör en solid grund för ytterligare interinstitutionellt arbete. Kommissionen uppmanar också de nationella parlamenten och de nationella myndigheterna att diskutera den här rapporten, inbegripet landskapitlen, och att söka ömsesidigt stöd för att uppmuntra till reformer och acceptans för europeisk solidaritet. Den vida kretsen av nationella aktörer, förutom statliga myndigheter, som har varit engagerade och bidragit till rapporten visar också att det finns ett behov av att hålla nationella debatter.

Denna första rapport om rättsstatsprincipen är grunden för en ny och dynamisk process som inbegriper en fortlöpande dialog med medlemsstaterna,

¹⁰ Kommissionens förslag: COM(2018) 324. Förordningen antogs i december 2020 och trädde i kraft den 1 januari 2021, se ovan.

Europaparlamentet och de nationella parlamenten men också med andra berörda parter på nationell nivå och EU-nivå.

Regeringens faktapromemoria

Regeringen välkomnar i en faktapromemoria till riksdagen kommissionens första årliga rättsstatsrapport och anser att den utgör en solid grund för rådets årliga rättsstatsdialog (2020/21:FPM26). Enligt regeringen ger rapporten en balanserad bild av både positiva och negativa trender på rättsstatsområdet inom EU. Vidare har rapporten identifierat allvarliga utmaningar på rättsstatsområdet.

Regeringen välkomnar även att kommissionen har lagt ett förslag om en förordning som innebär att EU-lagstiftaren villkorar EU-utgifter med efterlevnad av rättsstatsprincipen.

Regeringen anför slutligen att oavsett hur arbetet på rättsstatsområdet utvecklas kommer regeringen att fortsätta att vara tydlig med att EU:s grundläggande värden inte är förhandlingsbara och att alla medlemsstater måste leva upp till sina åtaganden enligt både EU:s, Europarådets och FN:s regelverk.

Tidigare behandling

Utskottet behandlade våren 2016 motioner om rättsstatsprincipen i betänkandet Fri- och rättigheter (bet. 2015/16:KU15). I sitt ställningstagande framhöll utskottet bl.a. att de mänskliga rättigheterna och människors demokratiska delaktighet är hörnstenar som ska genomsyra arbetet såväl i EU som globalt. Det ansågs därför positivt att ett ramverk inrättats i EU för att stärka rättsstaten. Utskottet såg likaså positivt på att rådet för allmänna frågor ska hålla en årlig dialog om rättsstatsfrågor. Motionsyrkandena om att bl.a. införa av en kraftfull rättsstatsmekanism avstyrktes dock av utskottet med hänvisning till att den årliga dialogen skulle utvärderas i slutet av 2016.

Under våren 2017 yttrade sig utskottet över skrivelse 2016/17:115 Verksamheten i Europeiska unionen under 2016 (bet. 2016/17:KU5y). I sitt ställningstagande anförde utskottet följande:

Konstitutionsutskottet värdesätter att Europeiska kommissionen fortsätter sitt arbete för att främja och försvara rättsstatsprincipen. Respekten för mänskliga rättigheter och rättsstaten är fundament i en demokrati. EU har åtagit sig att garantera de rättigheter som uttrycks i stadgan om de grundläggande rättigheterna och att slå vakt om att stadgan följs i medlemsstaterna. Mänskliga rättigheter och människors demokratiska delaktighet är hörnstenar som bör värnas och genomsyra arbetet såväl i EU som globalt.

Utskottet ansåg mot den bakgrunden att utrikesutskottet borde tillstyrka en motion om rättsstatsprincipen.

Utskottet upprepade liknande ställningstaganden bl.a. i sina yttranden över kommissionens arbetsprogram för 2018 (bet. 2017/18:KU3y), kommissionens

arbetsprogram för 2019 (bet. 2018/19:KU2y) och kommissionens arbetsprogram för 2020 (bet. 2019/20:KU6y) respektive skrivelsen om verksamheten i Europeiska unionen under 2018 (bet. 2018/19:KU3y).

Utskottet granskade (bet. 2018/19:KU37) under våren 2019 kommissionens meddelande om att ytterligare stärka rättsstatsprincipen inom EU (COM(2019) 163). I sitt ställningstagande framhöll utskottet följande:

Konstitutionsutskottet värdesätter att kommissionen fortsätter sitt arbete för att främja och försvara rättsstatsprincipen. Respekten för mänskliga rättigheter och rättsstaten är fundament i en demokrati.

Konstitutionsutskottet delar regeringens oro över utvecklingen på rättsstatsområdet. Utskottet välkomnar därför att kommissionen tagit initiativ till en diskussion om hur man kan förbättra de verktyg som finns till förfogande för EU:s institutioner för att skydda unionens grundläggande värden, däribland respekten för rättsstaten. Utskottet anser att det är av stor vikt att de verktyg som finns till förfogande används och att nya kan bidra till att stärka tillämpningen av rättsstatsprincipen inom unionen.

EU:s grundläggande värden är inte förhandlingsbara, vilket regeringen också framhåller. Utskottet anser att den bredare diskussion om att ytterligare stärka rättsstatsprincipen som kommissionen tagit initiativ till är angelägen och utskottet kommer att följa det fortsatta arbetet.

Utskottets ställningstagande

Våren 2019 välkomnade konstitutionsutskottet kommissionens initiativ till en diskussion om hur man kan förbättra de verktyg som finns till förfogande för EU:s institutioner för att skydda unionens grundläggande värden, däribland respekten för rättsstaten. Den europeiska rättsstatsmekanismen utgör ett nytt verktyg som kompletterar andra EU-instrument. Den årliga granskningsmodellen syftar till att främja skyddet av rättsstaten och förebygga att rättsstatliga problem uppstår eller förvärras.

I sin första årliga rättsstatsrapport ger kommissionen exempel på positiva trender inom rättsstatsområdet inom EU, men också på allvarliga utmaningar. Utskottet vill återigen understryka vikten av respekten för grundläggande rättigheter och rättsstaten, vilka är fundament i en demokrati och centrala för samarbetet inom unionen. Utskottet välkomnar därför rapporten och bedömer att en årlig granskning och fortlöpande diskussion nationellt och inom EU kan bidra till att öka respekten för rättsstaten.

Covid-19-pandemin innebär stora utmaningar för samhället. Beslut har fattats som inneburit begränsningar av fri- och rättigheter, t.ex. rörelsefriheten och mötesfriheten, och som påverkat konstitutionella kontroller och motvikt. Utskottet vill framhålla vikten av att de åtgärder som vidtagits under pandemin fortsatt följs upp och utvärderas.

I likhet med regeringen välkomnar utskottet den nya förordningen med skydd av unionsbudgeten vid överträdelse av rättsstatens principer.

BILAGA

Förteckning över granskade dokument

Kommissionens meddelande 2020 års rapport om rättsstatsprincipen –
Rättstatssituationen i EU (COM(2020) 580).