



Bryssel den 14 november 2014
(OR. en)

15206/14

FREMP 198
JAI 846
COHOM 152
POLGEN 156

NOT

från: Ordförandeskapet
till: Rådet

Ärende: Säkerställande av respekten för rättsstatsprincipen i Europeiska unionen

I. INLEDNING

1. Europeiska unionen och dess institutioner är fast beslutna att främja EU:s värderingar, inbegripet respekten för rättsstatsprincipen enligt EU-fördragen och stadgan om de grundläggande rättigheterna.
2. Rättsstatsprincipen är en av EU:s grundprinciper med rötter i gemensamma konstitutionella traditioner i samtliga EU:s medlemsstater, och är som sådan en av de centrala värden som hela Europeiska unionen bygger på.
3. Detta initiativ är särskilt inriktat på respekten för rättsstatsprincipen som är en central del i Europeiska unionens identitet.

II. LÄGESRAPPORT

4. I artikel 7 i EU-fördraget föreskrivs förfaranden för att garantera respekten för rättsstatsprincipen och för de grundläggande värden som avses i artikel 2 i EU-fördraget inom unionen.
5. Rådet spelar en viktig roll i det förfarande som fastställs i artikel 7.1 i EU-fördraget. Rådet kan med en majoritet på minst fyra femtedelar av sina medlemmar "*slå fast att det finns en klar risk för att en medlemsstat allvarligt åsidosätter värden som anges i artikel 2*". Rådet får agera "*på grundval av ett motiverat förslag från en tredjedel av medlemsstaterna, från Europaparlamentet eller från Europeiska kommissionen* " och "*efter Europaparlamentets godkännande*". Innan detta slås fast ska rådet "*höra den berörda medlemsstaten och får i enlighet med samma förfarande framföra rekommendationer till denna stat*".¹ Rådet ska därutöver regelbundet kontrollera om de skäl som har lett till ett sådant fastslående fortfarande äger giltighet. I de fall en medlemsstat allvarligt och ihållande åsidosätter unionens värden får rådet som en sista utväg i enlighet med förfarandet i artikel 7.3 i EU-fördraget tillfälligt upphäva vissa av den berörda medlemsstatens rättigheter som följer av tillämpningen av fördragen, inbegripet rösträtten i rådet för regeringsföreträdaren för den aktuella medlemsstaten.
6. De finns många nationella och internationella organisationer och institutioner som utarbetar och genomför standarder avseende mänskliga rättigheter och rättsstatsprincipen. Europarådet, inklusive dess Venedigkommission, Förenta nationerna och Osse spelar en särskilt viktig roll för att fastställa principer som är härledda ur rättsstatsprincipen, för att samordna och utveckla synergier och för att övervaka deras efterlevnad på nationell nivå. I samförståndsavtalet från 2007 mellan Europarådet och EU stadgas att "*Europarådet förblir ett riktmärke för frågor som rör de mänskliga rättigheterna, rättsstatsprincipen och demokratin i Europa*". Samförståndsavtalet fortsätter att ge vägledning och struktur för det värdebaserade partnerskapet mellan Europarådet och EU.²

¹ Artikel 7.1 i EU-fördraget.

² http://www.coe.int/t/der/docs/MoU_EN.pdf.

7. Den 6 mars 2013 skickade utrikesministrarna i Danmark, Finland, Tyskland och Nederländerna en skrivelse till kommissionens ordförande och till ordförandeskapet där man tog upp möjligheten att undersöka en ny mekanism för att garantera rättsstatsprincipen och andra grundläggande värderingar i Europeiska unionen. En första övergripande diskussion i denna fråga ägde rum vid rådet (allmänna frågor) den 22 april 2013.³
8. Den 6 juni 2013 framförde rådet (rättsliga och inrikes frågor) att "*respekten för rättsstatsprincipen är en förutsättning för skyddet av de grundläggande rättigheterna*", och uppmanade kommissionen att "*föra debatten framåt om ett eventuellt behov av och formen på en samordnad och systematisk metod för att ta itu med dessa frågor*".⁴
9. Vid flera tillfällen under 2013 och 2014 uppmanade Europaparlamentet alla EU-institutioner att inleda en gemensam reflektion och debatt om hur EU kan förse med de verktyg som krävs för att uppfylla dess skyldigheter enligt fördraget vad beträffar demokrati, rättsstatsprincipen och grundläggande rättigheter samtidigt som man undviker risken för att dubbla standarder tillämpas bland dess medlemsstater och betonade betydelsen av att säkerställa den fortsatta efterlevnaden av unionens grundläggande värderingar och kraven på demokrati och rättsstatsprincipen.⁵
10. Den 11 mars 2014 offentliggjorde kommissionen ett meddelande om en ny EU-ram för att stärka rättsstatsprincipen⁶. I ramen anges hur kommissionen i ett inledande skede har för avsikt att undersöka huruvida det finns grunder för att den ska använda sig av sin behörighet att lägga fram ett motiverat förslag enligt artikel 7.1 eller 7.2 i EU-fördraget. Meddelandet påverkar inte kommissionens behörighet att inleda överträdelseförfaranden enligt artikel 258 i EUF-fördraget i händelse av överträdelser som faller inom tillämpningsområdet för EU-lagstiftning.⁷

³ Pressmeddelande, 3235:e mötet i rådet (allmänna frågor) i Luxemburg, 22 april 2013.

⁴ Dok.10168/13.

⁵ I flera EP-resolutioner från 2013 och 2014 fastställdes diverse rekommendationer för EU-institutionerna om hur man kan stärka skyddet i artikel 2 i EU-fördraget - se även: [http://www.europarl.europa.eu/RegData/seance_pleniere/textes_adoptes/provisoire/2014/03-12/0231/P7_TA-PROV\(2014\)0231_SV.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/seance_pleniere/textes_adoptes/provisoire/2014/03-12/0231/P7_TA-PROV(2014)0231_SV.pdf)

⁶ Dok. 7632/1/14 REV 1; 7632/14 ADD 1.

⁷ COM(2014) 158 final, s. 5.

11. Den 18 mars 2014 noterade rådet (allmänna frågor) kommissionens föredragning om dess meddelande om rättsstatsprincipen. Rådet höll en inledande diskussion och beslutade att ta upp frågan på nytt⁸.
12. Den 27 maj 2014 avgav rådets juridiska avdelning ett yttrande med svar på flera rättsliga frågor som hade tagits upp i rådet⁹, där den undersökte de rättsliga begränsningar som hänger samman med varje EU-mekanism för rättsstatsprincipen. I huvudsak framgår av yttrandet att rättsstatsprincipen ska tillämpas som ett EU-värde på de områden inom vilka EU har behörighet och i denna omfattning är EU-mekanismer för övervakning också möjliga. Rådets juridiska avdelning erinrade följande: *"det saknas rättslig grund i fördragen som ger institutionerna befogenhet att inrätta en ny mekanism för tillsyn över huruvida medlemsstaterna respekterar rättsstatsprincipen förutom den som fastställs i artikel 7 i EU-fördraget"*. Rådets juridiska avdelning preciserade vidare att *"Unionens möjlighet att använda de befogenheter som avses i artikel 7 i EU-fördraget och artiklarna 258, 259 och 260 i EUF-fördraget måste förbli opåverkade"* om medlemsstaterna inrättar en mekanism genom en internationell överenskommelse.
13. I den 18 månaders-arbetsplan av den 17 juni 2014, som utarbetats av det italienska ordförandeskapet tillsammans med de kommande lettiska och luxemburgska ordförandeskapen och den höga representanten¹⁰, och som antogs av rådet (allmänna frågor) anges följande: *"EU har en avgörande roll att spela i utveckling av en ny universell ram, som bör bygga på den hållbara utvecklingens tre dimensioner (den ekonomiska, den sociala och den miljömässiga) och bör även integrera frågor som rör samhällsstyrning, rättsstatsprincipen, mänskliga rättigheter, jämlikhet och fredliga samhällen"*¹¹.

⁸ Pressmeddelande, 3306:e mötet i rådet (allmänna frågor) i Bryssel den 18 mars 2014.

⁹ Dok. 10296/14.

¹⁰ Dok. 11258/1/14

¹¹ Dok. 11258/1/14

Rådet bekräftade särskilt att EU, inom ramen för sina internationella relationer, förblir ankaret för reformer inom områdena rättsstatsprincipen och grundläggande rättigheter för flera tredjeländer. För att vara trovärdig i detta avseende måste EU först och främst se till att fullständig efterlevnad av rättsstatsprincipen garanteras inom EU. Mot denna bakgrund föreskrivs följande i arbetsprogrammet: "*Rådet kommer att nära följa den kommande utvecklingen av en möjlig ny ram för att stärka rättsstatsprincipen som syftar till att lösa framtida systemhot mot rättsstatsprincipen inom medlemsstaterna innan villkoren för aktivering av den mekanism som anges i artikel 7 i EU-fördraget har uppfyllts.*"¹²

III. DISKUSSIONSPUNKTER

14. Mot denna bakgrund skulle det italienska ordförandeskapet vilja fortsätta diskussionerna om rådets roll i säkerställandet av respekten för rättsstatsprincipen inom ramen för fördragen. Ett sådant tillvägagångssätt skulle inte påverka principerna om tilldelade befogenheter och respekten för nationella identiteter, som ingår som en del i deras politiska och konstitutionella strukturer, och bör lyftas fram i ljuset av principen om lojalt samarbete.
15. Rådet bör spela en central roll för att bidra till en samsyn i fråga om efterlevnaden av rättsstatsprincipen enligt fördragen.
16. För att uppnå detta mål har rådet för avsikt att uppmuntra ett klimat av "respekt för rättsstatsprincipen" genom en konstruktiv dialog mellan medlemsstaterna. Detta skulle kunna åstadkommas genom att den politiska dialogen inom rådet främjas med avseende på principerna om opartiskhet, icke-diskriminering, likabehandling varvid ett evidensbaserat partineutralt tillvägagångssätt tillämpas.

Den politiska dialogen bör utvecklas på ett samverkande sätt, varvid befintliga instrument och befintlig sakkunskap på området ska beaktas.

¹² Dok. 11258/1/14

I detta syfte inbjuder det italienska ordförandeskapet ministrarna till en diskussion om följande punkter:

- a) Kan ministrarna enas om de ovan anförda skälen (punkterna 14, 15 och 16)?
 - b) Hur kan principerna i punkt 16 garanteras? Hur kan principerna göras mer effektiva i praktiken?
 - c) Vilka informationskällor kan anses relevanta och tillförlitliga?
 - d) På vilket sätt ska denna dialog fortsätta (t. ex. en gång per år inom rådet (allmänna frågor), med förberedelse av Coreper)?
-