

Bruxelles, den 26.4.2019
COM(2019) 198 final

**MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET, RÅDET,
DEN EUROPÆISKE CENTRALBANK, DET EUROPÆISKE ØKONOMISKE OG
SOCIALE UDVALG OG REGIONSUDVALGET**

EU's resultattavle for retsområdet 2019

"Den Europæiske Union er et retsfællesskab. At respektere retsstatsprincippet og overholde rettens afgørelser er ikke valgfrit."

Kommissionsformand Jean-Claude Junckers tale om Unionens tilstand 2018¹

*"Overholdelsen af retsstatsprincippet er ikke kun en forudsætning for beskyttelsen af alle de grundlæggende værdier, der er omhandlet i artikel 2. Det er også en forudsætning for at opretholde alle de rettigheder og pligter, der følger af traktaterne, og for at skabe gensidig tillid mellem borgere, virksomheder og nationale retslige myndigheder i alle medlemsstaterne."*²

Første næstformand Frans Timmermans, Europa-Parlamentets plenarmøde, 28. februar 2018

*"Vi arbejder for at øge tilliden til retsvæsenet. Tilvejebringelse af tilstrækkelige finansielle ressourcer til retssystemet er ikke en omkostning, det er en investering. Lande med et velfungerende retsvæsen er bedre til at tiltrække investorer."*³

Kommissær Věra Jourová, Wien, 30. november 2018

¹ Tale om Unionens tilstand 2018 for Europa-Parlamentet den 12.9.2018: https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/soteu2018-speech_da_0.pdf.

² Kommissionens udtalelse ved første næstformand Frans Timmermans, Europa-Parlamentets plenarmøde den 28.2.2018 om Kommissionens afgørelse om at aktivere artikel 7, stk. 1, i TEU vedrørende situationen i Polen.

³ Tale i Wien den 30.11.2018 på Conference on the Effectiveness of Justice Systems.

1 INDLEDNING

Uafhængighed, kvalitet og effektivitet, de vigtigste elementer i effektive retssystemer, er en forudsætning for opretholdelsen af retsstatsprincippet og de værdier, som Unionen bygger på. Effektive retssystemer er afgørende for gennemførelsen af EU-retten. De nationale domstole optræder som EU-domstole, når de anvender EU-retten. Det er de nationale domstole, der i første omgang sikrer, at rettigheder og forpligtelser ifølge EU-retten håndhæves effektivt⁴. Som EU-Domstolen har udtrykt det, er eksistensen af effektiv retsbeskyttelse udøvet af uafhængige domstole selve essensen af retsstatsprincippet⁵.

I meddelelsen om *Yderligere styrkelse af retsstatsprincippet i Unionen – Status og eventuelle næste skridt*, som blev vedtaget den 3. april 2019, udpeges EU's resultattavle som et af EU's midler til at styrke retsstatsprincippet ved at bidrage til fremme af en retsreform og retsstatsnormer⁶. Overholdelsen af retsstatsprincippet, herunder retssystemernes uafhængighed, har stor indvirkning på investeringsbeslutninger og er af afgørende betydning for at tiltrække virksomheder. Derfor er forbedringen af effektiviteten af de nationale retssystemer en prioritet for det europæiske semester – EU's årlige cyklus for samordning af den økonomiske politik. I den årlige vækstundersøgelse 2019, som udpeger de økonomiske og sociale prioriteter for EU og medlemsstaterne i det kommende år, gentages det, at der er en forbindelse mellem retsstatsprincippet og effektive retssystemer på den ene side og et erhvervsvenligt miljø og økonomisk vækst på den anden side⁷.

Ved overvågningen af retsreformer og deres virkninger i medlemsstaterne har EU's resultattavle (herefter "resultattavlen") siden 2013 opstillet en årlig oversigt over indikatorer vedrørende retssystemernes uafhængighed, kvalitet og effektivitet, der er væsentlige parametre for et effektivt retssystem. I 2019-udgaven videreudvikles indikatorerne vedrørende alle tre elementer, og for første gang indeholder resultattavlen indikatorer vedrørende:

- detaljeret anvendelse af finansielle ressourcer i de enkelte retssystemer
- standarder, der anvendes for at forbedre kvaliteten af domme fra de højeste retsinstanser
- beføjelser til at forvalte de nationale anklagemyndigheder og til at udnævne og afsætte nationale anklagere
- myndigheder, der er involveret i disciplinærsager vedrørende dommere
- standarder og praksis i forbindelse med forvaltning af domstolenes sagsbyrde og efterslæb.

⁴ Artikel 19 i traktaten om Den Europæiske Union (TEU).

⁵ Domstolens dom (Store Afdeling) af 27.2.2018, Associação Sindical dos Juizes Portugueses mod Tribunal de Contas, C-64/16, ECLI:EU:C:2018:117.

⁶ COM(2019) 163.

⁷ Meddelelse fra Kommissionen – Årlig vækstundersøgelse 2019, 21.11.2018, COM(2018) 770 final, s. 12.

Hvad er EU's resultattavle for retsområdet?

EU's resultattavle for retsområdet er et sammenlignende informationsværktøj, der har til formål at hjælpe Unionen og medlemsstaterne med på årsbasis at forbedre effektiviteten af deres nationale retssystemer ved at tilvejebringe objektive, pålidelige og sammenlignelige data om en række indikatorer, der er relevante for vurderingen af retssystemernes kvalitet, uafhængighed og effektivitet i alle medlemsstater. I resultattavlen opstilles der ikke en samlet rangordning, men en oversigt over, hvordan alle retssystemerne fungerer, baseret på forskellige indikatorer, som er af fælles interesse for alle medlemsstater.

Resultattavlen fremhæver ikke en bestemt type retssystem og behandler alle medlemsstater lige.

Uafhængighed, kvalitet og effektivitet er væsentlige parametre for et effektivt retssystem, uanset det nationale retsvæsens opbygning eller den retstradition, som retsvæsenet er forankret i. Figurer vedrørende disse tre parametre bør læses sammen, da alle tre elementer er nødvendige for et retssystems effektivitet og ofte hænger sammen (initiativer, der har til formål at forbedre et af elementerne, påvirker ofte de øvrige).

Resultattavlen fokuserer hovedsagelig på civil- og handelsretlige sager anlagt som følge af en tvist samt forvaltningsretlige sager med henblik på at bistå medlemsstaterne i deres bestræbelser på at skabe et mere investerings-, erhvervs- og borgervenligt klima. Resultattavlen er et sammenlignende informationsværktøj, der udvikles i dialog med medlemsstaterne og Europa-Parlamentet⁸. Den har til formål at identificere de væsentlige parametre for et effektivt retssystem og tilvejebringe relevante data på årsbasis.

Hvad er metoderne i EU's resultattavle for retsområdet?

Resultattavlen benytter forskellige informationskilder. En stor del af de kvantitative oplysninger kommer fra Commission for the Efficiency of Justice (Den Europæiske Kommission for et Effektivt Retsvæsen (CEPEJ)) under Europarådet, som Europa-Kommissionen har indgået en aftale med om gennemførelse af en særlig årlig undersøgelse. Disse data dækker perioden 2010-2017 og kommer fra medlemsstaterne i overensstemmelse med CEPEJ's metoder. Undersøgelsen indeholder også detaljerede kommentarer og landespecifikke faktablade, som giver flere baggrundsoplysninger og skal læses sammen med tallene⁹.

Data om retssagernes varighed, som er indsamlet af CEPEJ, viser "gennemløbstiden", som er en beregnet varighed af retssager (baseret på forholdet mellem verserende og afsluttede sager). Data om domstolenes effektivitet, når EU-retten finder anvendelse på særlige områder, viser den gennemsnitlige varighed af sager ud fra retssagernes faktiske varighed. Det bør bemærkes, at varigheden af retssager geografisk set kan variere betydeligt inden for en medlemsstat, navnlig i byområder, hvor erhvervsaktiviteter kan medføre en større sagsbyrde.

Andre datakilder omfatter gruppen af kontaktpersoner vedrørende nationale retssystemer¹⁰, Det Europæiske Netværk af Domstolsadministrationer (ENCJ)¹¹, Netværket af Præsidenterne for Den Europæiske Unions Øverste Domstole (NPSJC)¹², Sammenslutningen af Statsråd og Forvaltningsdomstole i Den Europæiske Union (ACA-Europa)¹³, Det Europæiske Konkurrencenetværk (ECN)¹⁴,

⁸ Europa-Parlamentet vedtog sin beslutning af 29.5.2018 om EU's resultattavle for retsområdet 2017 (P8_TA(2018)0216), som er lagt til grund for denne udgave og vil blive lagt til grund for kommende udgaver af EU's resultattavle for retsområdet.

⁹ https://ec.europa.eu/info/strategy/justice-and-fundamental-rights/effective-justice/eu-justice-scoreboard_en.

¹⁰ Med henblik på at udarbejde EU's resultattavle for retsområdet og fremme udvekslingen af bedste praksis for retssystemernes effektivitet bad Kommissionen medlemsstaterne om at udpege to kontaktpersoner, én blandt dommerne og én fra justitsministeriet. Der holdes regelmæssige møder i denne uformelle gruppe.

¹¹ ENCJ samler de nationale institutioner i EU-medlemsstaterne, som er uafhængige af den udøvende og den lovgivende magt, og som er ansvarlige for at bistå retsvæsenet med at sikre en uafhængig behandling ved domstolene: <https://www.encj.eu/>.

¹² NPSJC er et forum, som giver europæiske institutioner mulighed for at anmode om højesteretsudtalelser og komme tættere på hinanden ved at tilskynde til drøftelse og udveksling af idéer: <http://network-presidents.eu/>.

¹³ ACA-Europa består af EU-Domstolen og statsrådene eller forvaltningsdomstolene i hver EU-medlemsstat: <http://www.juradmin.eu/index.php/en/>.

¹⁴ ECN er et forum for drøftelser og samarbejde mellem europæiske konkurrencemyndigheder i sager, hvor artikel 101 og 102 TEUF finder anvendelse. ECN er rammen for de tætte samarbejds mekanismer, der er fastlagt ved Rådets forordning (EF) nr. 1/2003. Gennem ECN samarbejder Kommissionen og de nationale

Kommunikationsudvalget (COCOM)¹⁵, Det Europæiske Observationscenter for Krænkelser af Intellektuelle Ejendomsrettigheder¹⁶, Ekspertgruppen vedrørende Hvidvask af Penge og Finansiering af Terrorisme (EGMLTF)¹⁷, Eurostat¹⁸, Det Europæiske Netværk for Uddannelse af Dommere og Anklagere (EJTN)¹⁹ og Det Verdensøkonomiske Forum (WEF)²⁰.

Metoderne for resultattavlen er blevet forbedret i tæt samarbejde med gruppen af kontaktpersoner vedrørende nationale retssystemer, især gennem et spørgeskema og indsamling af data om visse aspekter af retssystemernes funktionsmåde.

Adgangen til data, navnlig vedrørende indikatorer for retssystemernes effektivitet, bliver bedre og bedre, da mange medlemsstater har investeret i kapacitet til at udarbejde bedre retslige statistikker. I de tilfælde, hvor der fortsat er vanskeligheder med at indsamle eller tilvejebringe data, skyldes det enten utilstrækkelig statistisk kapacitet eller det forhold, at de nationale dataindsamlingskategorier ikke helt svarer til dem, der anvendes i resultattavlen. Kun i ganske få tilfælde skyldes datamanglen visse nationale myndigheders manglende vilje til at bidrage. Kommissionen opfordrer fortsat medlemsstaterne til yderligere at nedbringe denne forskel i datamængden og til at deltage aktivt i udvekslingen af bedste praksis.

Hvordan giver EU's resultattavle for retsområdet input til det europæiske semester?

Resultattavlen giver en sammenlignende oversigt over de nationale retssystemers uafhængighed, kvalitet og effektivitet og hjælper dermed medlemsstaterne med at forbedre deres nationale retssystemers kapacitet. Det gør det lettere at udpege mangler og bedste praksis og at gøre status over udfordringer og fremskridt. Inden for rammerne af det europæiske semester gennemføres der landespecifikke vurderinger gennem en bilateral dialog med de berørte nationale myndigheder og interessenter. Denne vurdering afspejles i de årlige landerapporter under semestret og kombinerer erfaringerne fra resultattavlen med en kvalitativ analyse, hvor der tages hensyn til retssystemets særlige forhold og den generelle situation i de berørte medlemsstater. Analysen under semestret kan få Kommissionen til at foreslå Rådet at vedtage landespecifikke henstillinger vedrørende forbedring af de nationale retssystemer i de enkelte medlemsstater.

Hvorfor er effektive retssystemer vigtige for et investeringsvenligt miljø?

Effektive retssystemer, som værner om retsstatsprincippet, har i lang tid vist sig at have en positiv økonomisk virkning. Hvis retssystemerne garanterer håndhævelsen af rettigheder, er kreditorer mere tilbøjelige til at låne ud, virksomheder afstår fra en opportunistisk adfærd, transaktionsomkostningerne nedbringes, og innovative virksomheder er mere tilbøjelige til at investere. Den positive virkning, som velfungerende nationale retssystemer har på økonomien, understøttes af en række undersøgelser og

konkurrencemyndigheder i alle EU-medlemsstater med hinanden:
http://ec.europa.eu/competition/ecn/index_en.html.

¹⁵ COCOM er sammensat af repræsentanter for EU-medlemsstaterne. Dets primære rolle er at afgive udtalelser om udkast til retsakter om det digitale indre marked, som Kommissionen har til hensigt at vedtage: <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/communications-committee>.

¹⁶ Det Europæiske Observationscenter for Krænkelser af Intellektuelle Ejendomsrettigheder er et netværk af eksperter og interessenter med specialviden. Det er sammensat af repræsentanter fra den offentlige og den private sektor, som samarbejder i aktive arbejdsgrupper: <https://euipo.europa.eu/ohimportal/en/web/observatory/home>.

¹⁷ EGMLTF mødes regelmæssigt for at udveksle synspunkter og hjælpe Kommissionen med at fastlægge politikker og udforme ny lovgivning vedrørende hvidvask af penge og finansiering af terrorisme: http://ec.europa.eu/justice/civil/financial-crime/index_en.htm.

¹⁸ Eurostat er Unionens statistiske kontor: <http://ec.europa.eu/eurostat/about/overview>.

¹⁹ EJTN er den primære platform for og leder af uddannelse og udveksling af viden for det europæiske retsvæsen. Netværket udvikler uddannelsesstandards og undervisningsplaner og koordinerer uddannelsesudveksling og -programmer for anklagere og dommere, formidler ekspertise i uddannelse og fremmer samarbejdet mellem de juridiske uddannelsesinstitutioner i Unionen. EJTN har omkring 34 medlemmer, som repræsenterer EU-medlemsstater og tværnationale EU-organer: <http://www.ejtn.eu/>.

²⁰ WEF er en international organisation for offentlig-privat samarbejde, hvis medlemmer kommer fra erhvervslivet: <https://www.weforum.org/>.

akademisk litteratur, bl.a. fra Den Internationale Valutafond²¹, Den Europæiske Centralbank²², OECD²³, Det Verdensøkonomiske Forum²⁴ og Verdensbanken²⁵.

En nyere undersøgelse har vist, at en nedbringelse af retssagers varighed med 1 % (målt i gennemløbstid²⁶) kan øge virksomheders vækst²⁷, og at en stigning i andelen af virksomheder, der opfatter retssystemet som uafhængigt, på 1 % ofte kan forbindes med højere omsætning og produktivitetsvækst²⁸. En anden undersøgelse har vist en positiv korrelation mellem opfattelsen af retsvæsenets uafhængighed og udenlandske direkte investeringsstrømme i Central- og Østeuropa²⁹.

Derudover har adskillige undersøgelser understreget vigtigheden af de nationale retssystemers effektivitet for virksomhederne. I en undersøgelse svarede f.eks. 93 % af de store virksomheder, at de systematisk foretager en løbende gennemgang af retsstatsforholdene (herunder domstolenes uafhængighed) i de lande, de investerer i³⁰, og i en anden svarede over halvdelen af de små og mellemstore virksomheder, at omkostninger og langvarige retssager var blandt hovedårsagerne til, at de afstår fra at anlægge retssager på grund af krænkelse af intellektuelle ejendomsrettigheder³¹.

²¹ IMF, Regional Economic Outlook, november 2017, *Europe: Europe Hitting its Stride*, s. xviii, ss. 40, 70: <https://www.imf.org/~media/Files/Publications/REO/EUR/2017/November/eur-booked-print.ashx?la=en>.

²² ECB, "Structural policies in the euro area", juni 2018, ECB Occasional Paper Series nr. 210: <https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/scpops/ecb.op210.en.pdf?3db9355b1d1599799aa0e475e5624651>.

²³ Se f.eks. "What makes civil justice effective?", OECD Economics Department Policy Notes, nr. 18, juni 2013, og "The Economics of Civil Justice: New Cross-Country Data and Empirics", OECD Economics Department Working Papers, nr. 1060.

²⁴ Det Verdensøkonomiske Forum, "The Global Competitiveness Report 2018", oktober 2018: <https://www.weforum.org/reports/the-global-competitiveness-report-2018>.

²⁵ Verdensbanken, "World Development Report 2017: Governance and the Law, Chapter 3: The role of law", ss. 83, 140: <http://www.worldbank.org/en/publication/wdr2017>.

²⁶ Indikatoren "gennemløbstid" er antallet af uafsluttede sager divideret med antallet af afsluttede sager ved årets udgang ganget med 365 (dage). Det er en standardindikator defineret af Europarådets CEPEJ: http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/cepej/evaluation/default_en.asp.

²⁷ Vincenzo Bove og Leandro Elia; The judicial system and economic development across EU Member States, JRC Technical Report, EUR 28440 EN, Den Europæiske Unions Publikationskontor, Luxembourg, 2017: http://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/bitstream/JRC104594/jrc104594_2017_the_judicial_system_and_economic_development_across_eu_member_states.pdf.

²⁸ Som ovenfor.

²⁹ Effect of judicial independence to FDI into Eastern Europe and South Asia; Bülent Dogru; 2012, MPRA Munich Personal RePEc Archive: https://mpra.ub.uni-muenchen.de/40471/1/MPRA_paper_40322.pdf. Følgende EU-medlemsstater var omfattet af undersøgelsen: BG, HR, CZ, EE, HU, LV, LT, RO, SK og SI.

³⁰ The Economist Intelligence Unit: "Risk and Return – Foreign Direct Investment and the Rule of Law", 2015, http://www.biicl.org/documents/625_d4_fdi_main_report.pdf, s. 22.

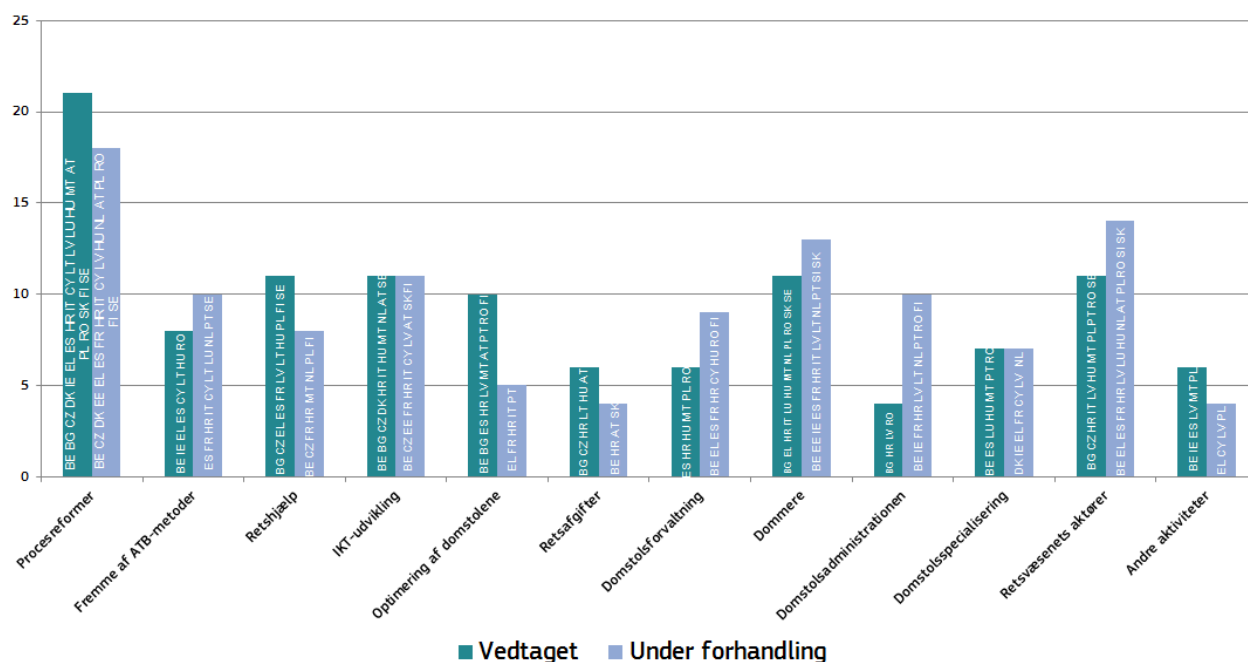
³¹ Den Europæiske Unions Kontor for Intellectuel Ejendomsret (EUIPO), Intellectual Property (IP) SME Scoreboard 2016: https://euiipo.europa.eu/tunnel-web/secure/webdav/guest/document_library/observatory/documents/sme_scoreboard_study_2016/Executive-summary_en.pdf.

2. BAGGRUND: VÆSENTLIG UDVIKLING I RETSREFORMERNE I 2018

2.1. Kortlægning af retsreformer

I 2018 fortsatte et stort antal medlemsstater deres indsats for yderligere at forbedre effektiviteten af deres retssystemer. Figur 1 viser en oversigt over vedtagne og planlagte foranstaltninger på tværs af de forskellige funktionsområder i medlemsstaternes retssystemer.

Figur 1: Lovgivnings- og reguleringsmæssige aktiviteter vedrørende retssystemerne i 2018 (vedtagne foranstaltninger/initiativer under forhandling pr. medlemsstat) (kilde: Europa-Kommissionen³²).



I 2018 var procesret stadig et fokusområde for mange medlemsstater, og et betydeligt antal lovgivningsmæssige aktiviteter var enten allerede i gang eller planlagt for den nærmeste fremtid. Dommernes status, reformer vedrørende retsvæsenets aktører, udvikling af informations- og kommunikationsteknologi, retshjælp og foranstaltninger til optimering af domstolene var også genstand for øget aktivitet. En sammenligning med den foregående resultattavle viser, at aktiviteterne fik større fremdrift i visse områder, da medlemsstaterne fulgte op på tidligere varslede reformplaner, mens der i nogle områder må forventes yderligere reformer inden for den nærmeste fremtid. Dette bekræfter endvidere, at retsreformer tager tid – nogle gange flere år fra den første meddelelse om nye reformer over vedtagelsen af love og forskrifter til den faktiske gennemførelse af de vedtagne retsakter.

³² Oplysningerne er indsamlet i samarbejde med gruppen af kontaktpersoner vedrørende de nationale retssystemer i 26 medlemsstater. UK fremsendte ingen oplysninger. DE forklarede, at en række retsreformer er undervejs, og at anvendelsesområdet og omfanget af reformprocessen kan variere mellem de 16 delstater.

2.2. Overvågning af retsreformer

I 2018 fortsatte Kommissionen overvågningen af medlemsstaternes reformarbejde.

– Resultater af det europæiske semester 2018 –

Forbedring af retssystemernes uafhængighed, kvalitet og effektivitet er en veletableret prioritet for de strukturreformer, der fremmes gennem det europæiske semester. Det europæiske semesters cyklus starter hvert år i november med Kommissionens fremlæggelse af prioriteterne for det næste år (meddelelse om den årlige vækstundersøgelse). I februar fremlægger Kommissionens tjenestegrene landespecifikke vurderinger, som dækker alle forhold, der er omfattet af semestret, i landerapporterne. I maj/juni fremlægger Kommissionen sine forslag til de landespecifikke henstillinger, der er rettet til medlemsstaterne. Disse henstillinger vedtages af Rådet i juli, når de er blevet godkendt af Det Europæiske Råd.

I det europæiske semester 2018 rettede Rådet på grundlag af et forslag fra Kommissionen landespecifikke henstillinger til fem medlemsstater vedrørende deres retssystem³³. Ud over de medlemsstater, der har modtaget landespecifikke henstillinger, står yderligere 11 medlemsstater over for specifikke udfordringer med hensyn til deres retssystem, herunder retsstatsprincippet og retsvæsenets uafhængighed, og de overvåges af Kommissionen gennem det europæiske semester³⁴.

– 2018-rapporter under mekanismen for samarbejde og kontrol –

Mekanismen for samarbejde og kontrol blev etableret i forbindelse med Bulgarien og Rumæniens tiltrædelse af Unionen i 2007³⁵ og havde til formål at afhjælpe manglerne i retsreformen og i bekæmpelsen af korruption og – for Bulgariens vedkommende – organiseret kriminalitet. Målet med rapporterne om mekanismen for samarbejde og kontrol har efterfølgende været at bidrage til at målrette de rumænske og bulgarske myndigheders indsats gennem specifikke henstillinger samt at kortlægge de fremskridt, der er gjort³⁶.

I rapporten om mekanismen for samarbejde og kontrol fra november 2018 gjorde Kommissionen status over de opnåede resultater set i forhold til de henstillinger, der var indeholdt i de tidligere rapporter. I rapporten om Rumænien blev det bemærket, at Rumænien havde taget skridt til

³³ HR, IT, CY, PT, SK. Se Rådets henstilling af 13.7.2018 om Kroatiens nationale reformprogram for 2018 og med Rådets udtalelse om Kroatiens konvergensprogram for 2018 (2018/C 320/10), Rådets henstilling af 13.7.2018 om Italiens nationale reformprogram for 2018 og med Rådets udtalelse om Italiens stabilitetsprogram for 2018 (2018/C 320/11), Rådets henstilling af 13.7.2018 om Cyperns nationale reformprogram for 2018 og med Rådets udtalelse om Cyperns stabilitetsprogram for 2018 (2018/C 320/12), Rådets henstilling af 13.7.2018 om Portugals nationale reformprogram for 2018 og med Rådets udtalelse om Portugals stabilitetsprogram for 2018 (2018/C 320/21), Rådets henstilling af 13.7.2018 om Slovakiets nationale reformprogram for 2018 og med Rådets udtalelse om Slovakiets stabilitetsprogram for 2018 (2018/C 320/24).

³⁴ BE, BG, IE, EL, ES, LV, HU, MT, PL, RO, SI. Disse udfordringer fremgår af betragtningerne til de landespecifikke henstillinger og landerapporterne om disse medlemsstater. De seneste landerapporter for 2019, som blev offentliggjort den 27.2.2019, findes på: https://ec.europa.eu/info/publications/2019-european-semester-country-reports_en.

³⁵ Konklusioner vedtaget af Rådet den 17.10.2006 (13339/06), Kommissionens beslutning af 13.12.2006 om oprettelse af en mekanisme for samarbejde og kontrol vedrørende Bulgariens fremskridt med opfyldelsen af specifikke benchmarks på områderne retsreform og bekæmpelse af korruption og organiseret kriminalitet (K(2006) 6570).

Konklusioner vedtaget af Rådet den 17.10.2006 (13339/06), Kommissionens beslutning af 13.12.2006 om oprettelse af en mekanisme for samarbejde og kontrol vedrørende Rumæniens fremskridt med opfyldelsen af specifikke benchmarks på områderne retsreform og bekæmpelse af korruption (K(2006) 6569).

³⁶ https://ec.europa.eu/info/strategy/justice-and-fundamental-rights/effective-justice/rule-law/assistance-bulgaria-and-romania-under-cvm/reports-progress-bulgaria-and-romania_en.

gennemførelse af de endelige henstillinger, men at den seneste udvikling var et skridt i den forkerte retning og satte spørgsmålstegn ved den positive vurdering, der blev foretaget i januar 2017. For Bulgariens vedkommende blev det konkluderet i rapporten, at adskillige henstillinger allerede var blevet gennemført, og at flere andre var tæt på at være gennemført. Kommissionen har fulgt behørigt op på begge disse rapporter.

2.3. Støtte til retsreformer

– Europæiske struktur- og investeringsfonde –

Kommissionen støtter finansielt en række retsreformer gennem de europæiske struktur- og investeringsfonde (ESI-fonde). Siden 2007 har 16 medlemsstater anvendt såvel Den Europæiske Socialfond (ESF) som Den Europæiske Fond for Regionaludvikling (EFRU) til at forbedre effektiviteten af deres retssystemer³⁷. I perioden 2007-2020 vil disse medlemsstater have brugt mere end 900 mio. EUR til at øge effektiviteten og forbedre kvaliteten af deres retssystemer³⁸. Støttede aktiviteter omfatter:

- udvikling og opgradering af domstolenes forretningsgange og indførelse af sagsstyringssystemer eller udvikling eller opgradering af procedurer for forvaltning af menneskelige ressourcer
- digitalisering af domstolstjenester og indkøb af informations- og kommunikationsteknologisystemer (IKT)
- uddannelse af dommere, anklagere, domstolsmedarbejdere, fogeder, notarer og advokater og oplysning af borgerne om deres rettigheder.

Kommissionen lægger særlig vægt på at sikre, at EU-midlerne anvendes hensigtsmæssigt til de nødvendige reformer i overensstemmelse med retsstatsprincippet. Kommissionen understreger betydningen af at benytte en resultatorienteret tilgang ved gennemførelsen af finansieringsprioriteringer og opfordrer medlemsstaterne til at evaluere virkningen af ESI-fondenes støtte.

– Teknisk bistand –

Medlemsstaterne benytter også teknisk bistand fra Kommissionens Strukturreformtjeneste under støtteprogrammet for strukturreformer³⁹, som har et samlet budget på 222,8 mio. EUR for perioden 2017-2020. Siden 2017 har 16 medlemsstater⁴⁰ allerede modtaget eller anmodet om teknisk bistand til en lang række områder, f.eks. teknisk bistand til forbedring af domstolssystemets effektivitet, omstrukturering af domstolene, domstolenes organisation, udformning eller gennemførelse af e-justice-programmer og digital retfærdighed, sagsstyringssystemer, proceduren for udvælgelse og forfremmelse af dommere, uddannelse af dommere og udenretlig løsning af forbrugertvister. I maj 2018 fremlagde Kommissionen sine forslag til den næste flerårige finansieringsperiode 2021-2027, især til et nyt reformstøtteprogram med et samlet budget på 25 mia. EUR, som skal yde finansiell og teknisk bistand til samtlige medlemsstater med henblik på at fortsætte og gennemføre reformer, der har til formål at

³⁷ BG, CZ, EE, EL, ES, HR, IT, LV, LT, HU, MT, PL, PT, RO, SI og SK.

³⁸ De fremlagte oplysninger er baseret på data indsamlet i efteråret 2017 og ajourført i juni 2018. Eftersom den nuværende programmeringsperiode 2014-2020 stadig løber, kan det samlede beløb til retssystemer stige, og fordelingen til de forskellige typer aktiviteter kan ændres inden programmeringsperiodens afslutning i 2023.

³⁹ https://ec.europa.eu/info/funding-tenders/funding-opportunities/funding-programmes/overview-funding-programmes/structural-reform-support-programme-srsp_en.

⁴⁰ BE, BG, CZ, EE, EL, ES, HR, IT, CY, LV, HU, MT, PL, PT, SI og SK.

modernisere deres økonomier, navnlig reformprioriteter, som blev identificeret inden for rammerne af det europæiske semester⁴¹.

2.4. Sikring af retsvæsenernes uafhængighed

EU benytter forskellige instrumenter til at forbedre uafhængigheden af medlemsstaternes retsvæsen med henblik på at beskytte EU's funktionsmåde.

– Traktatbrudssager og afgørelser fra EU-Domstolen –

Kommissionen er fast besluttet på at forfølge alle sager, hvor den nationale lovgivning forhindrer, at nationale retssystemer sikrer effektiv anvendelse af EU-retten i overensstemmelse med retsstatsprincippet og artikel 47 i EU's charter om grundlæggende rettigheder⁴².

I september 2018 besluttede Kommissionen at indbringe Polen for EU-Domstolen for krænkelse af princippet om dommers uafsættelighed og uafhængighed med loven om højesteret⁴³. Kommissionens bekymringer vedrører den pludselige sænkelse af pensionsalderen for højesteretsdommere og den skønsbeføjelse, landets præsident tillægges til at forlænge disse dommers aktive tjeneste uden klare kriterier og uden nogen domstolsprøvelse af den endelige afgørelse, der træffes i denne henseende. Dette udgør ifølge Kommissionen en krænkelse af artikel 19, stk. 1, i TEU sammenholdt med chartrets artikel 47⁴⁴. Den 17. december 2018 traf EU-Domstolen på Kommissionens anmodning foreløbige foranstaltninger, hvorved Polen blev tilsagt at gendanne situationen for højesteret, som den så ud inden den 3. april 2018, hvor den omtvistede lov trådte i kraft, indtil der afsiges endelig dom i sagen⁴⁵. Den 1. januar 2019 trådte en lov vedtaget af det polske parlament til gennemførelse af Domstolens kendelse i kraft. Den 11. april 2019 fastslog Domstolens generaladvokat, at Domstolen skulle afsige dom om, at bestemmelserne i polsk lovgivning om sænkelse af pensionsalderen for højesteretsdommere er i modstrid med EU-retten, da de krænker principperne om dommernes uafsættelighed og retsvæsenets uafhængighed⁴⁶.

Den 3. april 2019 indledte Kommissionen en traktatbrudsprocedure ved fremsendelse af en åbningsskrivelse til Polen vedrørende den nye disciplinærordning for almindelige dommere med den begrundelse, at ordningen undergraver dommernes uafhængighed, da den ikke giver dem de nødvendige garantier, som beskytter dem mod politisk kontrol⁴⁷.

Vigtigheden af, at medlemsstaterne sikrer de nationale domstoles uafhængighed, fremhæves med hensyn til EU-retten i EU-Domstolens nylige retspraksis⁴⁸. Domstolen forklarede navnlig, at

⁴¹ Se pressemeddelelse IP/18/3972 af 31.5.2018, findes på: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-3972_en.htm.

⁴² Meddelelse fra Kommissionen – EU-retten: Bedre resultater gennem bedre anvendelse (2017/C 18/02) (EUT C 18 af 19.1.2017, s. 10-20).

⁴³ I december 2017 besluttede Kommissionen at indbringe den polske regering for EU-Domstolen for overtrædelse af EU-retten med loven om de almindelige domstoles organisation. Kommissionen er af den opfattelse, at denne lov krænker artikel 19, stk. 1, i TEU sammenholdt med artikel 47 i chartret om grundlæggende rettigheder. Der findes yderligere oplysninger på adressen: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-5367_en.pdf.

⁴⁴ http://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-5830_en.htm.

⁴⁵ <https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2018-12/cp180204en.pdf>.

⁴⁶ Jf. forslag til afgørelse fra generaladvokat E. Tanchev af 11.4.2019, Europa-Kommissionen mod Republikken Polen, ECLI:EU:C:2019:325.

⁴⁷ Se pressemeddelelse IP/19/1957 af 3.4.2019, findes på: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-19-1957_en.pdf.

⁴⁸ Jf. navnlig Domstolens dom (Store Afdeling) af 27.2.2018, Associação Sindical dos Juizes Portugueses mod Tribunal de Contas, C-64/16, ECLI:EU:C:2018:117, findes på: <https://goo.gl/utc5GR>. Domstolens dom (Store Afdeling) af 25.7.2018, LM, C-216/18 PPU, ECLI:EU:C:2018:586, findes på: <https://goo.gl/ty1fnk>.

kravet om uafhængighed tillige fordrer, at disciplinærordningen for dem, som har til opgave at udøve dømmende myndighed, frembyder de nødvendige garantier for at undgå enhver risiko for, at en sådan ordning anvendes som et system til politisk kontrol med retsafgørelsesers indhold⁴⁹.

I 2018 forelagde en række nationale domstole deres sager for EU-Domstolen inden for rammerne af den præjudicielle forelæggelsesmekanisme (artikel 267 TEUF) for at få klarlagt EU-rettens krav til retsvæsenets uafhængighed. Polens øverste domstol forelagde f.eks. seks sådanne sager⁵⁰, mens den øverste domstol i forvaltningsretlige sager forelagde én⁵¹, og tre kom fra almindelige domstole^{52,53}.

– *Retssager i medfør af artikel 7 i TEU og den retlige ramme for beskyttelse af retsstatsprincippet*

Artikel 7, stk. 1, i TEU indeholder en forebyggelsesmekanisme, som kan aktiveres i tilfælde af, at "der er en klar fare for, at en medlemsstat groft overtræder" de værdier, der er nævnt i artikel 2, og artikel 7, stk. 2, i TEU indeholder en sanktionsmekanisme, der kan anvendes i tilfælde af, at "en medlemsstat groft og vedvarende overtræder" disse værdier. EU's retlige ramme for beskyttelse af retsstatsprincippet blev oprettet af Kommissionen i 2014⁵⁴, og dens rolle er blevet bekræftet af Domstolen⁵⁵. Den giver mulighed for en trinvis dialogproces med en medlemsstat, som struktureres med udtalelser og henstillinger fra Kommissionen. Formålet er at forebygge fremkomsten af en systemisk trussel mod retsstatsprincippet, som ville kræve iværksættelse af artikel 7-proceduren. Den første – og hidtil eneste – gang, EU's retlige ramme for beskyttelse af retsstatsprincippet er blevet anvendt, var, da der blev indledt en dialog med Polen i januar 2016⁵⁶. Mens dialogen hjalp med at identificere problemer og skabe en ramme for drøftelserne, afhjalp den ikke de påviste mangler for så vidt angår retsstatsprincippet, og Kommissionen udløste proceduren i artikel 7, stk. 1, i TEU i december 2017⁵⁷. Den 26. juni, 18. september og 11. december 2018 afholdt Rådet tre høringer om Polen inden for rammerne af artikel 7, stk. 1, i TEU.

Den 12. september 2018 fremsatte Europa-Parlamentet et begrundet forslag i henhold til artikel 7, stk. 1, i TEU for at få Rådet til at fastslå, at der er en klar fare for, at Ungarn groft overtræder EU's værdigrundlag⁵⁸.

⁴⁹ Domstolens dom (Store Afdeling) af 25.7.2018, LM, C-216/18 PPU, ECLI:EU:C:2018:586, præmis 67, findes på: <https://goo.gl/ty1fnk>.

⁵⁰ Sag C-522/18, C-537/18, C-585/18, C-624/18, C-625/18, C-668/18.

⁵¹ Sag C-824/18.

⁵² Sag C-558/18, C-563/18, C-623/18.

⁵³ Disse anmodninger om præjudiciel afgørelse vedrører bl.a. overensstemmelsen mellem den nye disciplinærordning for dommere, sammensætningen af den nationale domstolsadministration og den nyetablerede afdeling for disciplinærsager i højesteret og så EU-kravene om retsvæsenets uafhængighed.

⁵⁴ Meddelelse fra Kommissionen til Europa-Parlamentet og Rådet af 11.3.2014, "En ny EU-retlig ramme for at styrke retsstatsprincippet" (COM(2014) 158 final/2). Se også pressemeddelelse IP-14-237 af 11.3.2014, findes på: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-14-237_en.htm.

⁵⁵ Se sag C-619/18 R, Europa-Kommissionen mod Republikken Polen, kendelse af 17.12.2018.

⁵⁶ Dialogen fandt sted i perioden januar 2016 til december 2017. Kommissionen vedtog en udtalelse den 1.6.2016 og fire henstillinger den 27.7.2016, 21.12.2016, 26.7.2017 og 20.12.2017. Den 20.12.2017 konkluderede Kommissionen, at der var en klar fare for, at Polen groft ville overtræde retsstatsprincippet, og den foreslog derfor Rådet at vedtage en afgørelse i henhold til artikel 7, stk. 1, i TEU.

⁵⁷ COM(2017) 835 final.

⁵⁸ <http://www.europarl.europa.eu/news/da/press-room/20180906IPR12104/rule-of-law-in-hungary-parliament-calls-on-the-eu-to-act>.

3. CENTRALE KONKLUSIONER I EU'S RESULTATTAVLE FOR RETSOMRÅDET 2019

Effektivitet, kvalitet og uafhængighed er de vigtigste parametre for et effektivt retssystem, og resultattavlen opstiller indikatorer for alle tre områder.

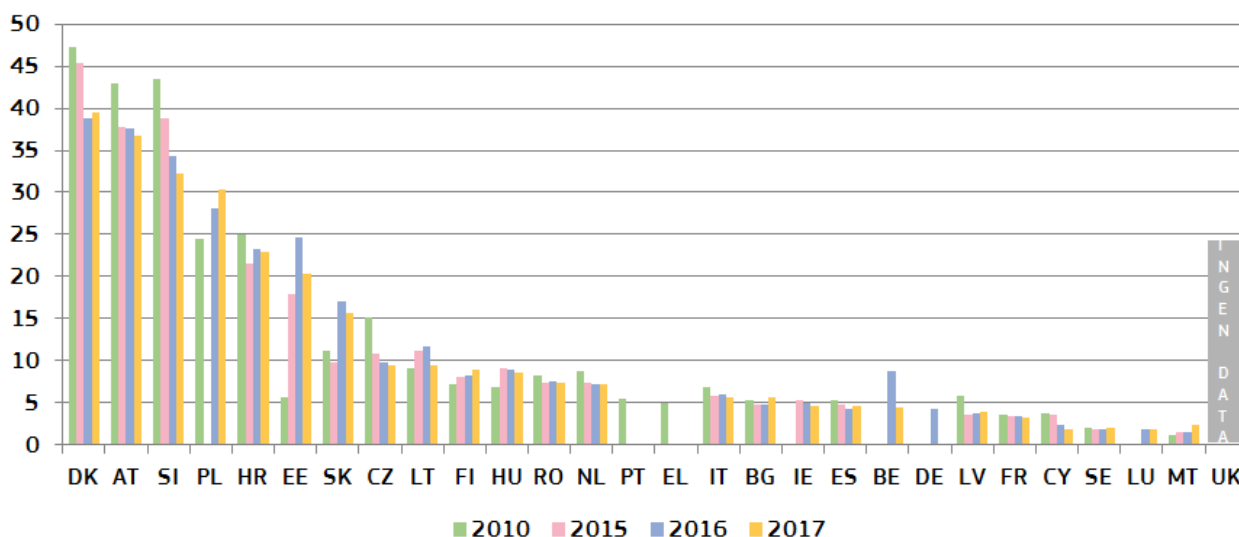
3.1. Retssystemernes effektivitet

I resultattavlen præsenteres indikatorer for retssagernes effektivitet inden for de brede områder for civil-, handels- og forvaltningsretlige sager og inden for specifikke områder, hvor forvaltningsmyndigheder og domstole anvender EU-retten⁵⁹.

3.1.1. Udvikling i sagsbyrden

Sagsbyrden i medlemsstaternes retssystemer er høj og stabil, om end niveauet varierer betydeligt fra medlemsstat til medlemsstat (figur 2). Dette viser, at det er vigtigt at fortsætte indsatsen for at sikre retssystemernes effektivitet.

Figur 2: Antal indkomne civil-, handels- og forvaltningsretlige sager samt andre sager (*) (første instans/pr. 100 indbyggere) (kilde: CEPEJ-undersøgelse⁶⁰)

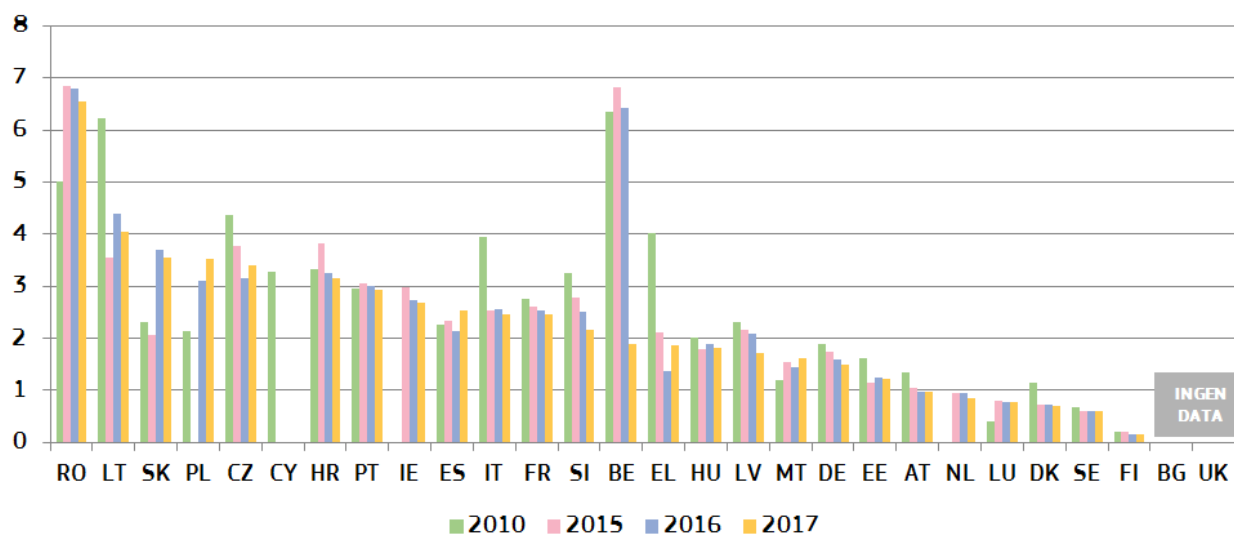


(*) Ifølge CEPEJ's metode omfatter denne kategori alle civil- og handelsretlige sager (uanset om der foreligger en tvist mellem parterne), tinglysnings- og virksomhedsregistersager (ikke anlagt som følge af en tvist), andre registersager, andre sager (ikke anlagt som følge af en tvist), forvaltningsretlige sager og andre ikkestrafferetlige sager. Metoden er ændret i SK.

⁵⁹ Håndhævelsen af retsafgørelser er også vigtig for et retssystems effektivitet. Der foreligger dog ikke sammenlignelige data for de fleste medlemsstater.

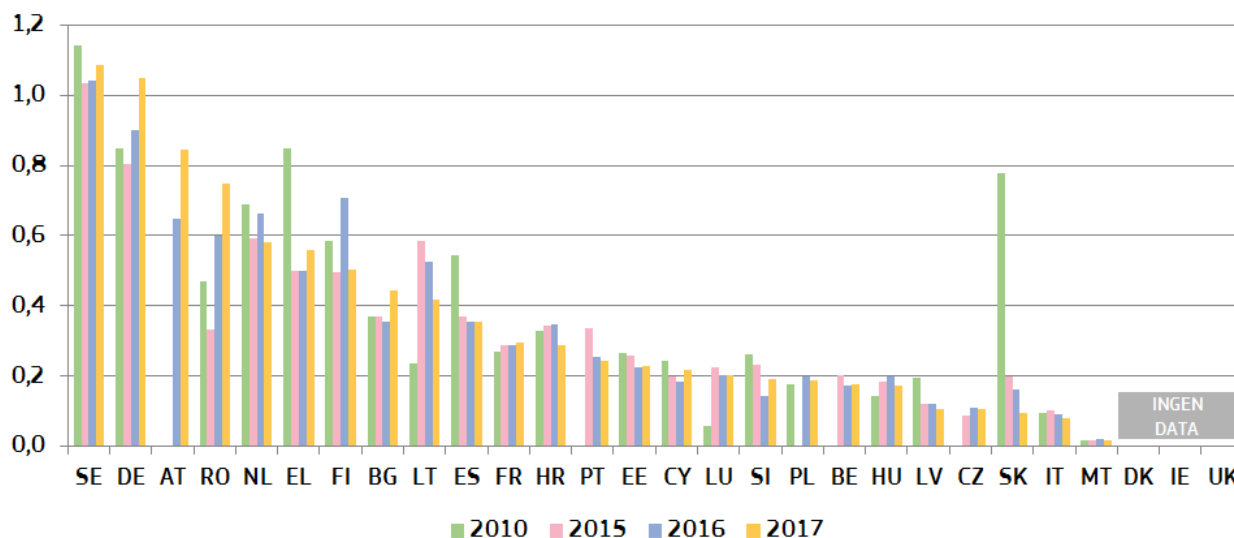
⁶⁰ 2019-undersøgelse om, hvordan EU-medlemsstaternes retssystemer fungerer, gennemført for Kommissionen af CEPEJ's sekretariat: https://ec.europa.eu/info/strategy/justice-and-fundamental-rights/effective-justice/eu-justice-scoreboard_en.

Figur 3: Antal indkomne civil- og handelsretlige sager anlagt som følge af en tvist (*) (første instans/pr. 100 indbyggere) (kilde: CEPEJ-undersøgelse)



(*) Ifølge CEPEJ's metode omfatter civil- og handelsretlige sager anlagt som følge af en tvist tvister mellem parter, f.eks. tvister angående kontrakter. Civil- og handelsretlige sager, hvor der ikke foreligger en tvist mellem parterne, vedrører eksempelvis ubestridte betalingspåkrav. Metoden er ændret i EL og SK. Data for NL omfatter sager, hvor der ikke foreligger en tvist.

Figur 4: Antal indkomne forvaltningsretlige sager (*) (første instans/pr. 100 indbyggere) (kilde: CEPEJ-undersøgelse)



(*) Ifølge CEPEJ's metode omfatter forvaltningsretlige sager tvister mellem borgere og lokale, regionale eller nationale myndigheder. Metoden er ændret i EL og SK. DK og IE registrerer ikke forvaltningsretlige sager separat.

3.1.2. Generelle data om effektivitet

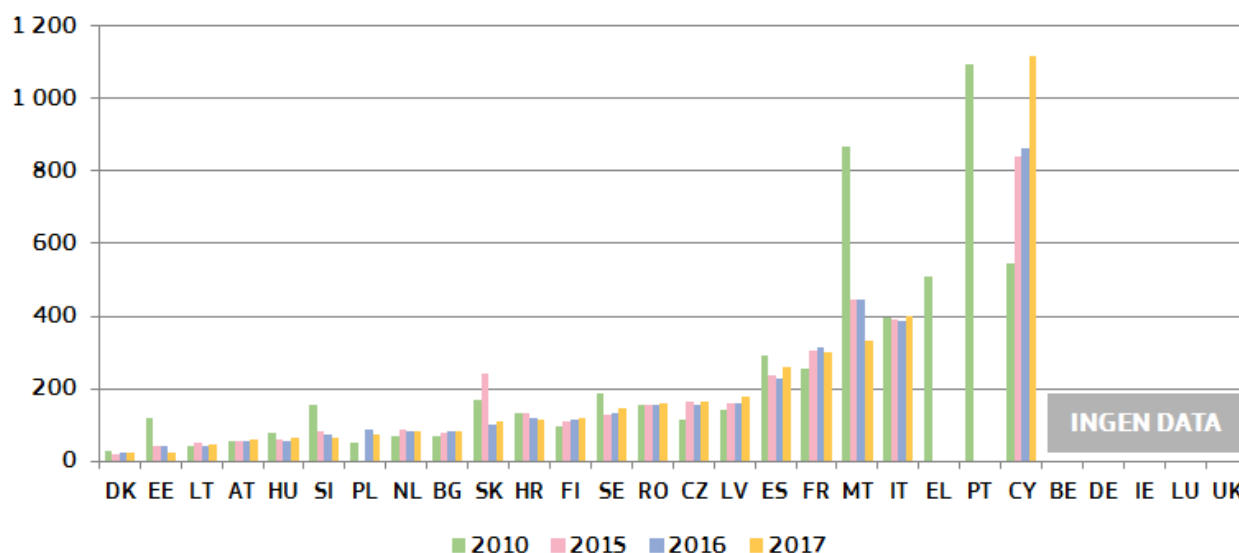
De indikatorer, der er forbundet med retssagernes effektivitet inden for de brede områder for civil-, handels- og forvaltningsretlige sager, er følgende: retssagernes varighed (gennemløbstiden), gennemførelsesprocenten og antallet af verserende sager.

– Retssagernes varighed –

En retssags varighed er et udtryk for den forventede tid (i antal dage), der er nødvendig for at behandle en sag ved retten og nå frem til en afgørelse i første instans. Indikatoren "gennemløbstid" er antallet af uafsluttede sager divideret med antallet af afsluttede sager ved årets udgang ganget med 365 (dage)⁶¹. Figurerne vedrører primært retssager i første instans og sammenligner eventuelle data for 2010, 2015, 2016 og 2017⁶². To figurer viser gennemløbstiden i 2017 i civil- og handelsretlige sager anlagt som følge af en tvist og forvaltningsretlige sager i alle instanser.

Figur 5: Tid, der er nødvendig for at afgøre civil-, handels- og forvaltningsretlige sager samt andre sager (*)

(første instans/i dage) (kilde: CEPEJ-undersøgelse)

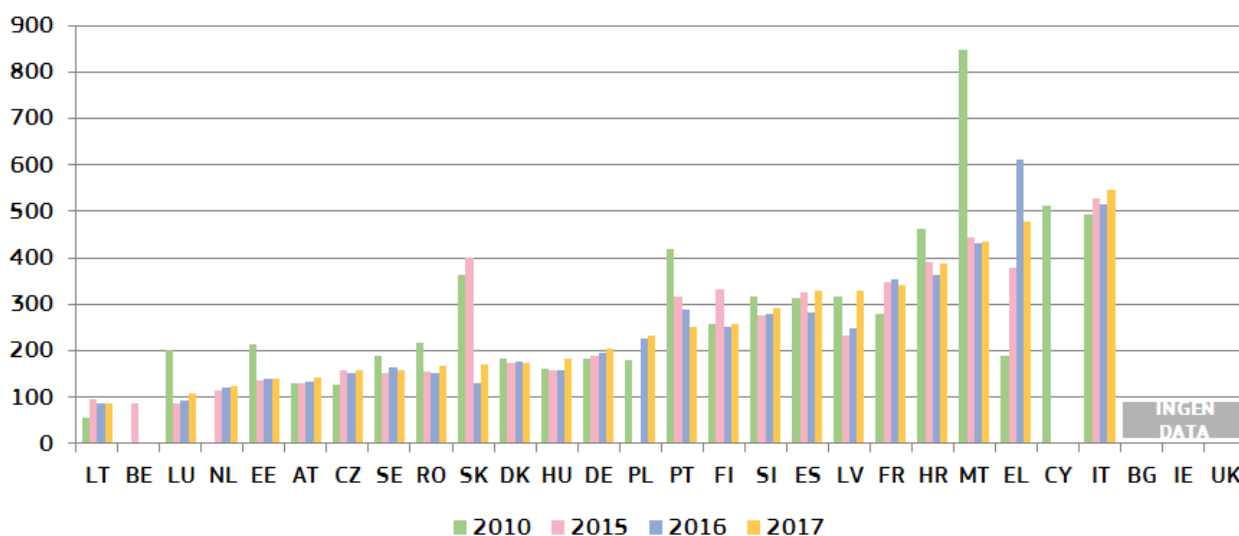


(*) Ifølge CEPEJ's metode omfatter denne kategori alle civil- og handelsretlige sager (uanset om der foreligger en tvist mellem parterne), tinglysnings- og virksomhedsregistersager (ikke anlagt som følge af en tvist), andre registersager, andre sager (ikke anlagt som følge af en tvist), forvaltningsretlige sager og andre ikkestrafferetlige sager. Metoden er ændret i SK. Verserende sager omfatter alle instanser i CZ og indtil 2016 i SK.

⁶¹ Retssagernes varighed, gennemførelsesprocenten og antallet af verserende sager er standardindikatorer defineret af CEPEJ: http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/cepej/evaluation/default_en.asp.

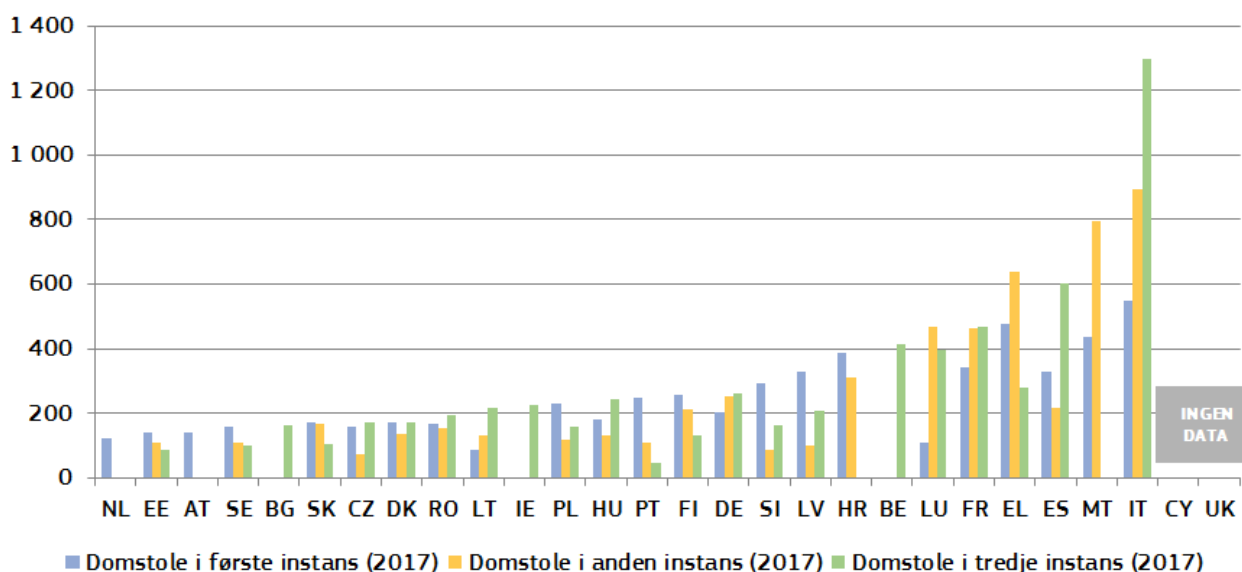
⁶² Disse år blev valgt for at bevare det syvårige perspektiv med 2010 som basislinje og samtidig undgå at overfylde figurerne. Data for 2012, 2013 og 2014 findes i CEPEJ-rapporten.

Figur 6: Tid, der er nødvendig for at afgøre civil- og handelsretlige sager anlagt som følge af en tvist (*)
(første instans/i dage) (kilde: CEPEJ-undersøgelse)



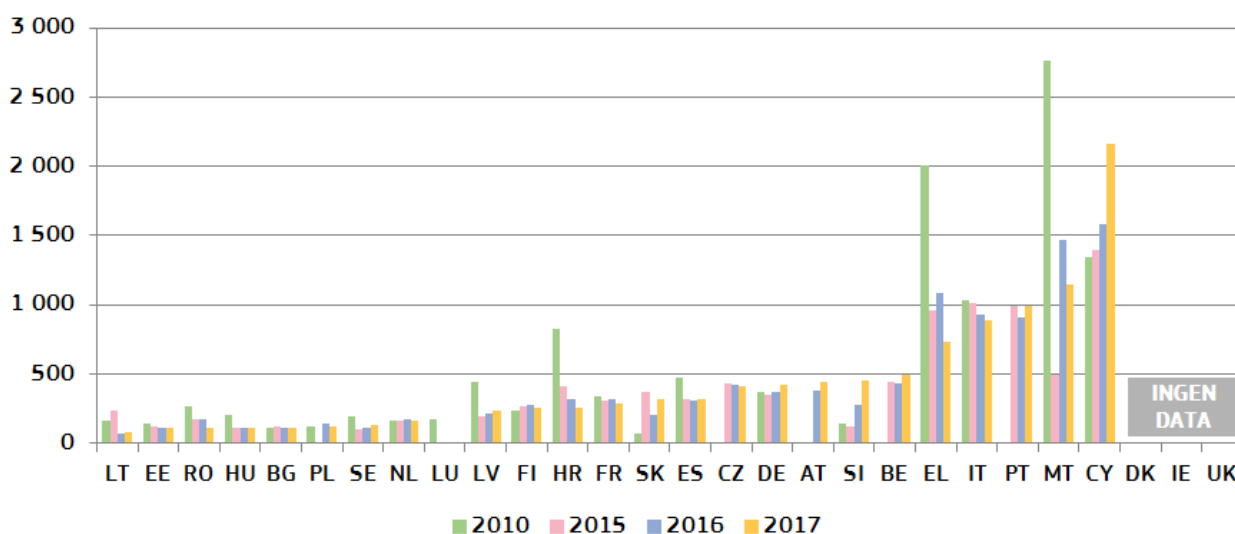
(*) Ifølge CEPEJ's metode omfatter civil- og handelsretlige sager anlagt som følge af en tvist tvister mellem parter, f.eks. tvister angående kontrakter. Civil- og handelsretlige sager, hvor der ikke foreligger en tvist mellem parterne, vedrører eksempelvis ubestridte betalingspåkrav. Metoden er ændret i **EL** og **SK**. Verserende sager omfatter alle instanser i **CZ** og indtil 2016 i **SK**. Data for **NL** omfatter sager, hvor der ikke foreligger en tvist.

Figur 7: Tid, der er nødvendig for at afgøre civil- og handelsretlige sager anlagt som følge af en tvist (*) i alle instanser i 2017 (første, anden og tredje instans/i dage) (kilde: CEPEJ-undersøgelse)



(*) Rækkefølgen bestemmes af den retsinstans, der har den længste sagsbehandlingstid i hver medlemsstat. Der foreligger ingen data for domstole i første og anden instans i **BE**, **BG** og **IE**, for domstole i anden og tredje instans i **NL** og **AT** og for domstole i tredje instans i **HR**. Der er ingen domstol i tredje instans i **MT**. Adgang til domstolen i tredje instans kan være begrænset i nogle medlemsstater.

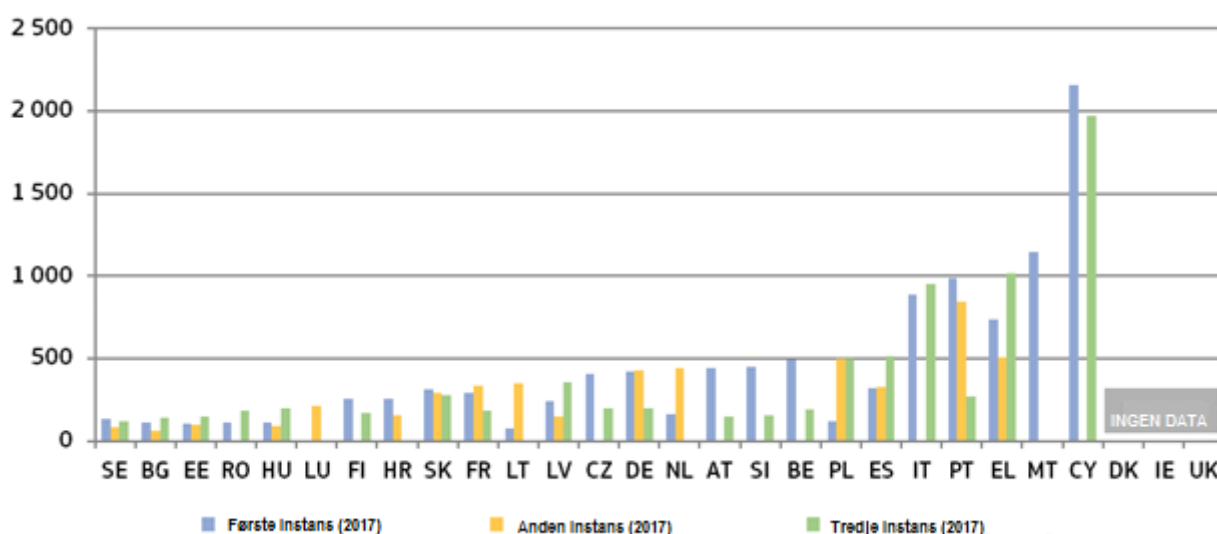
Figur 8: Tid, der er nødvendig for at afgøre forvaltningsretlige sager (*) (første instans/i dage) (kilde: CEPEJ-undersøgelse)



(*) Ifølge CEPEJ's metode omfatter forvaltningsretlige sager tvister mellem borgere og lokale, regionale eller nationale myndigheder. Metoden er ændret i **EL** og **SK**. Verserende sager omfatter alle instanser i **CZ** og indtil 2016 i **SK**. **DK** og **IE** registrerer ikke forvaltningsretlige sager separat.

Figur 9: Tid, der er nødvendig for at afgøre forvaltningsretlige sager (*) i alle instanser i 2017

(første og, hvis de findes, anden og tredje instans/i dage) (kilde: CEPEJ-undersøgelse)



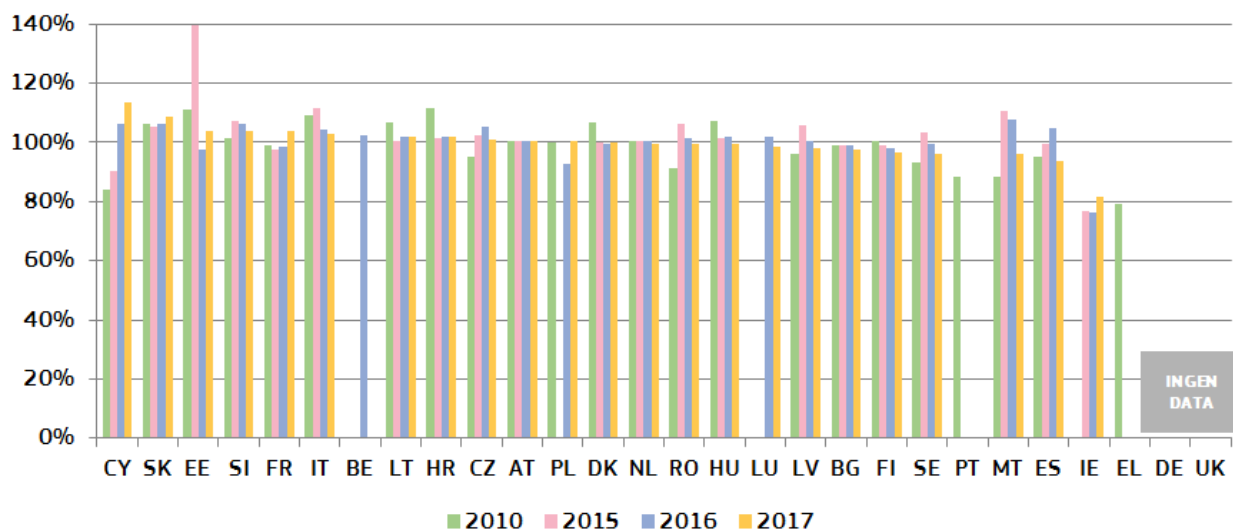
(*) Rækkefølgen bestemmes af den retsinstans, der har den længste sagsbehandlingstid i hver medlemsstat. Data foreligger ikke: for domstole i første instans i **LU**, for domstole i anden instans i **MT** og **RO** og for domstolen i tredje instans i **NL**. Højesteret er den eneste appelinstans i **CZ**, **IT**, **CY**, **AT**, **SI** og **FI**. Der er ingen domstol i tredje instans for disse typer sager i **HR**, **LT**, **LU** og **MT**. Den højeste forvaltningsdomstol er første og eneste instans for visse sager i **BE**. Adgang til domstolen i tredje instans kan være begrænset i nogle medlemsstater. **DK** og **IE** registrerer ikke forvaltningsretlige sager separat.

– Gennemførelsesprocent –

Gennemførelsesprocenten er antallet af afgjorte sager i forhold til antallet af indkomne sager. Den er et mål for, om en domstol kan følge med den indkommende sagsbyrde. Når gennemførelsesprocenten er på 100 % eller derover, betyder det, at retssystemet kan afgøre mindst lige så mange sager, som der bliver anlagt. Når gennemførelsesprocenten er på under 100 %, betyder det, at domstolene afgør færre sager, end der kommer ind.

Figur 10: Afgørelsesprocent for civil-, handels- og forvaltningsretlige sager samt andre sager (*)

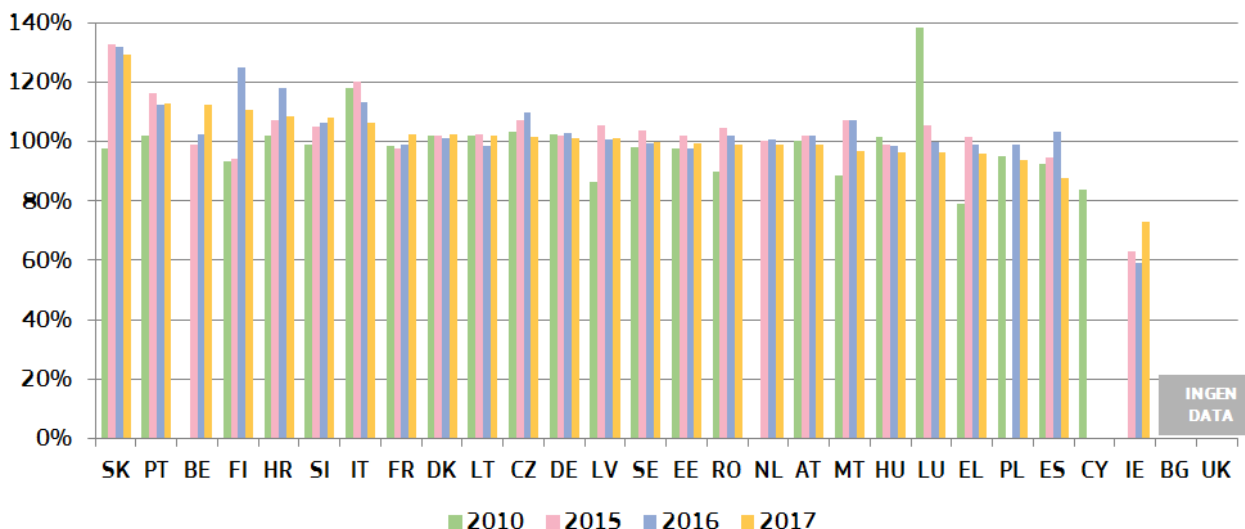
(første instans/i % – værdier over 100 % viser, at der afgøres flere sager, end der anlægges, mens værdier under 100 % angiver, at der afgøres færre sager, end der anlægges) (kilde: CEPEJ-undersøgelse)



(*) Metoden er ændret i SK. IE: Antallet af afgjorte sager forventes at være angivet for lavt som følge af den anvendte metode.

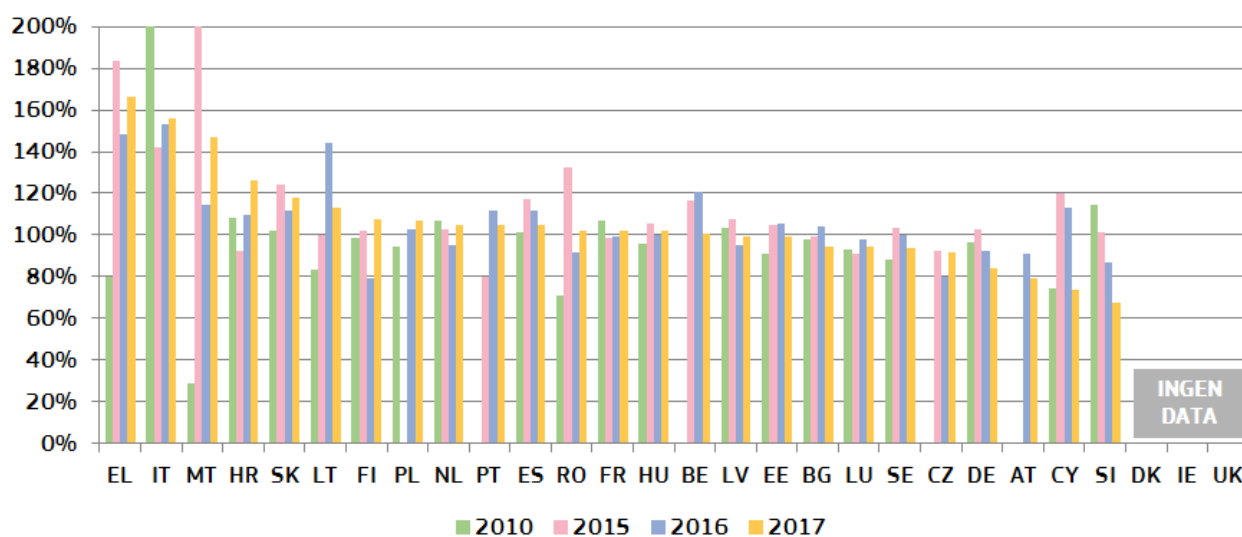
Figur 11: Afgørelsesprocent for civil- og handelsretlige sager anlagt som følge af en tvist (*)

(første instans/i %) (kilde: CEPEJ-undersøgelse)



(*) Metoden er ændret i EL og SK. IE: Antallet af afgjorte sager forventes at være angivet for lavt som følge af den anvendte metode. Data for NL omfatter sager, hvor der ikke foreligger en tvist.

Figur 12: Afgørelsesprocent for forvaltningsretlige sager (*) (første instans/i %) (kilde: CEPEJ-undersøgelse)

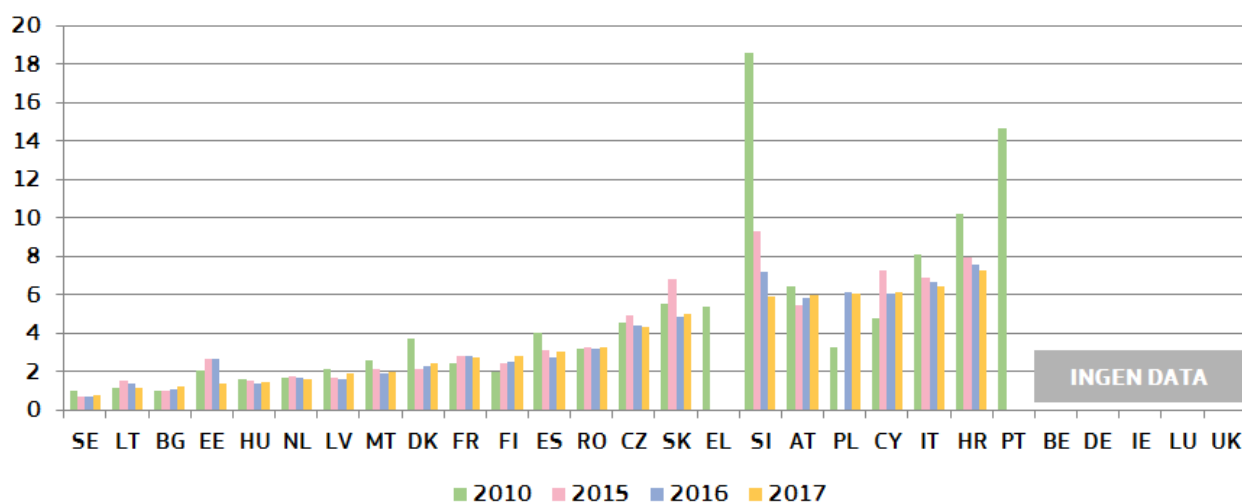


(*) Tidligere værdier for nogle medlemsstater er reduceret af hensyn til præsentationen (MT i 2015 = 411 %, IT i 2010 = 316 %). Metoden er ændret i EL og SK. DK og IE registrerer ikke forvaltningsretlige sager separat.

– Verserende sager –

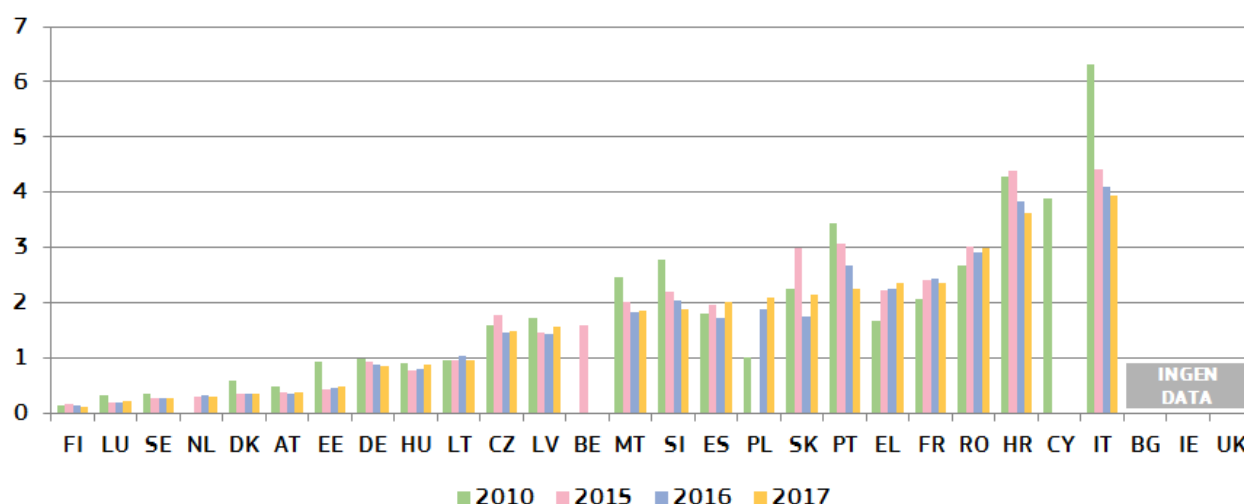
Antallet af verserende sager er et udtryk for det antal sager, som stadig ikke er blevet afgjort ved udgangen af det pågældende år. Det påvirker ligeledes gennemløbstiden.

Figur 13: Antal verserende civil-, handels- og forvaltningsretlige sager samt andre sager (*) (første instans/pr. 100 indbyggere) (kilde: CEPEJ-undersøgelse)



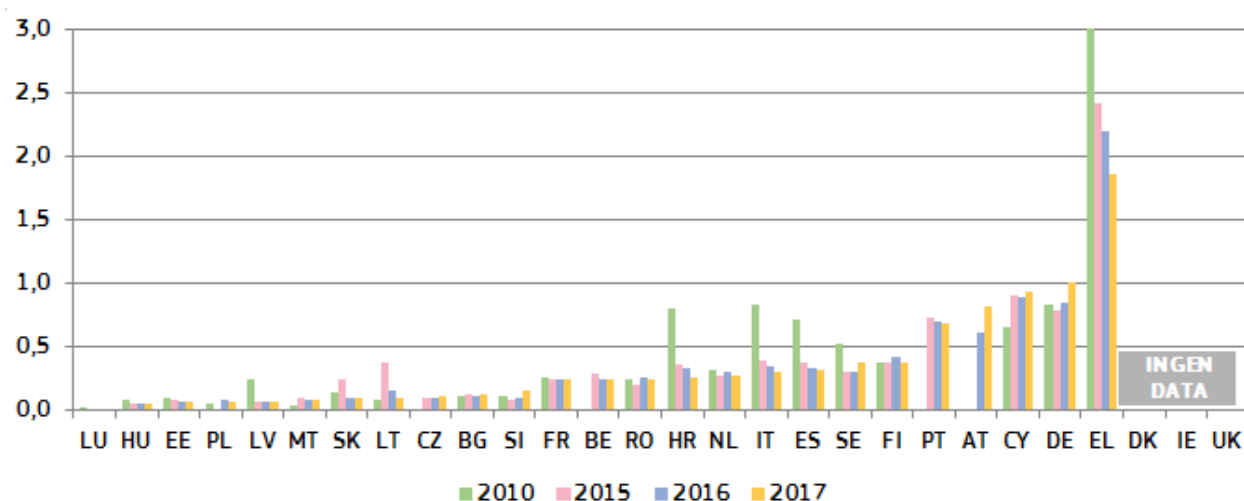
(*) Metoden er ændret i SK. Verserende sager omfatter alle instanser i CZ og indtil 2016 i SK.

Figur 14: Antal verserende civil- og handelsretlige sager anlagt som følge af en tvist (*) (første instans/pr. 100 indbyggere) (kilde: CEPEJ-undersøgelse)



(*) Metoden er ændret i **EL** og **SK**. Verserende sager omfatter alle instanser i **CZ** og indtil 2016 i **SK**. Data for **NL** omfatter sager, hvor der ikke foreligger en tvist.

Figur 15: Antal verserende forvaltningsretlige sager (*) (første instans/pr. 100 indbyggere) (kilde: CEPEJ-undersøgelse)



(*) Tidligere værdier for nogle medlemsstater er reduceret af hensyn til præsentationen (**EL** i 2010 = 3,7). Metoden er ændret i **EL** og **SK**. Verserende sager omfatter alle instanser i **CZ** og indtil 2016 i **SK**. **DK** og **IE** registrerer ikke forvaltningsretlige sager separat.

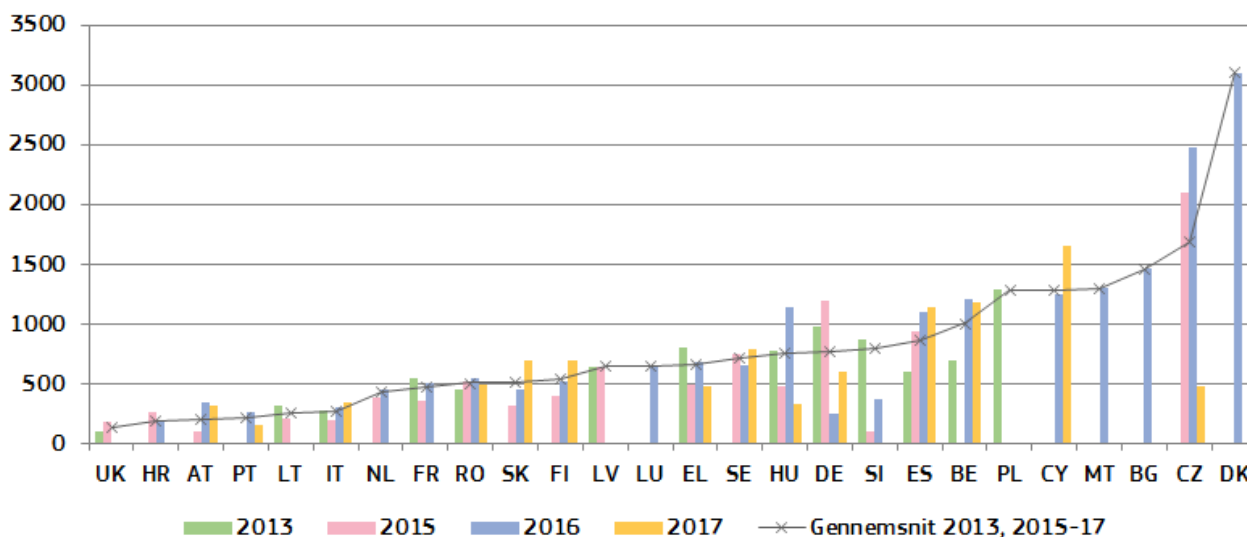
3.1.3. Effektivitet inden for særlige områder af EU-retten

Dette afsnit supplerer de generelle data om retssystemernes effektivitet og præsenterer den gennemsnitlige varighed af retssager⁶³ på særlige områder, når EU-retten finder anvendelse. Resultattavlen for 2019 bygger videre på tidligere dataindsamlinger inden for konkurrence, elektronisk kommunikation, EU-varemærker og bekæmpelse af hvidvask af penge. Områderne er udvalgt på grundlag af deres relevans for det indre marked og erhvervsklimaet. Store forsinkelser i retssager kan generelt have negative konsekvenser for de rettigheder, der følger af EU-retten, f.eks. når der ikke længere foreligger passende retsmidler, eller alvorlige økonomiske tab ikke kan inddrives.

– Konkurrence –

Effektiv håndhævelse af konkurrenceretten sikrer lige konkurrencevilkår for virksomheder og er derfor afgørende for et attraktivt erhvervsklima. I figur 16 nedenfor præsenteres den gennemsnitlige varighed af domstolsprøvelser af afgørelser truffet af nationale konkurrencemyndigheder, hvor artikel 101 og 102 i TEUF⁶⁴ finder anvendelse.

Figur 16: Konkurrence: Gennemsnitlig varighed af domstolsprøvelser (*) (første instans/i dage) (kilde: Europa-Kommissionen sammen med Det Europæiske Konkurrencenetværk)



(*) **EE:** Ingen sager. **IE og AT:** Scenariet er ikke relevant, da myndighederne ikke har beføjelse til at træffe sådanne afgørelser. **AT:** Data omfatter sager afgjort af karteldomstolen vedrørende overtrædelse af artikel 101 og 102 i TEUF, men er ikke baseret på klager over den nationale konkurrencemyndighed. Et estimat af varigheden er anvendt i **BG og IT.** En tom kolonne kan vise, at medlemsstaten ikke indberettede sager for det pågældende år. Antallet af sager er lavt (under fem om året) i mange medlemsstater. Det betyder, at de årlige data kan afhænge af en særligt langvarig eller kortvarig sag. Nogle af de længstvarende sager i datasættet omfattede den tid, der medgik til en forelæggelse for EU-Domstolen (f.eks. **LT**), forfatningsmæssig prøvelse (f.eks. **SK**) eller specifikke forsinkelser i proceduren (f.eks. **CZ, EL og HU**).

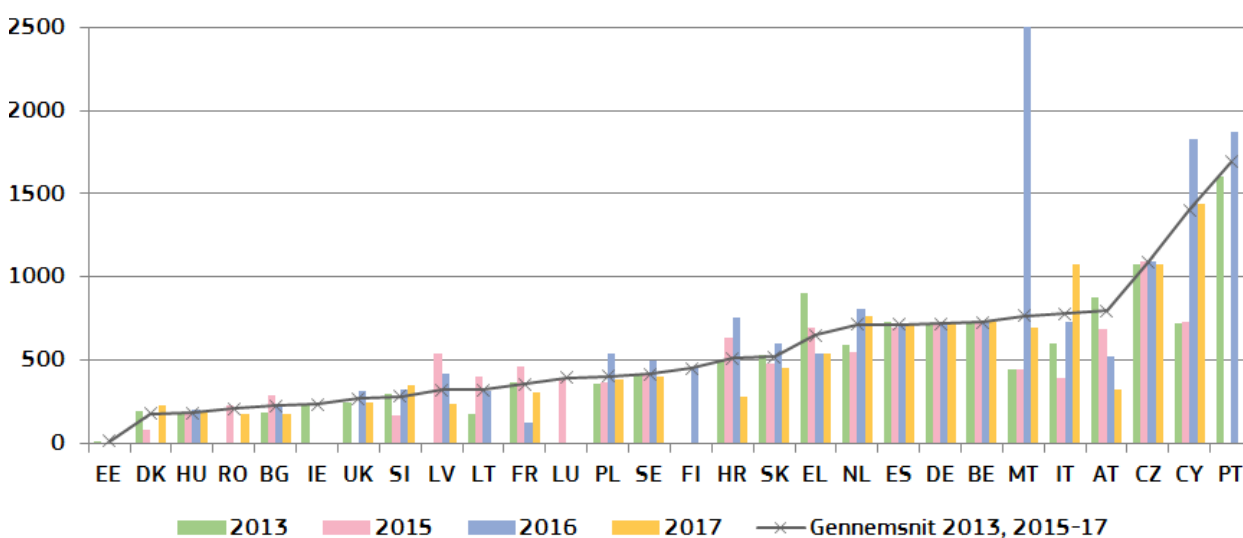
⁶³ Varigheden af retssager inden for særlige områder beregnes i kalenderdage at regne fra den dag, hvor der blev anlagt en sag ved eller indgivet en klage til domstolen (eller tiltalen blev endelig), og til den dag, på hvilken domstolen traf den endelige afgørelse (figur 18-21, 23 og 24). Værdierne er opstillet på baggrund af det vægtede gennemsnit af data for 2013, 2014, 2015 og 2016 for figur 18-21, data for 2015 og 2016 for figur 23 og data for 2014, 2015 og 2016 for figur 22 og 24. Hvis data ikke var tilgængelige for alle årene, afspejler gennemsnittet de tilgængelige data beregnet på grundlag af alle sager, en stikprøve af sager eller estimerer.

⁶⁴ Se <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:12012E/TXT&from=EN>.

– Elektronisk kommunikation –

EU-lovgivningen om elektronisk kommunikation har til formål at øge konkurrencen, bidrage til det indre markeds udvikling og skabe investeringer, innovation og vækst. De positive virkninger for forbrugerne kan sikres gennem effektiv håndhævelse af denne lovgivning, som kan føre til lavere slutbrugerpriser og tjenester af bedre kvalitet. I figur 17 nedenfor præsenteres den gennemsnitlige varighed af domstolsprøvelser af afgørelser truffet af de nationale tilsynsmyndigheder, hvor EU-lovgivning om elektronisk kommunikation⁶⁵ finder anvendelse. Den dækker et bredt spektrum af sager, der varierer fra mere komplekse "markedsanalyse"-prøvelser til forbrugerorienterede emner.

Figur 17: Elektronisk kommunikation: Gennemsnitlig varighed af domstolsprøvelser (*) (første instans/i dage) (kilde: Europa-Kommissionen sammen med Kommunikationsudvalget)



(*) Antallet af sager varierer medlemsstaterne imellem. En tom kolonne viser, at medlemsstaten ikke indberettede sager for det pågældende år (undtagen **PT** for 2017: ingen data). I nogle retsinstanser betyder det begrænsede antal relevante sager (**LV**, **LT**, **MT**, **SK** og **SE**), at de årlige data kan afhænge af en særligt langvarig eller kortvarig sag, og at der kan være store forskelle fra år til år. **DK**: Et domstolslignende organ har ansvaret for klagesager i første instans. **ES**, **AT** og **PL**: Forskellige domstole har ansvaret alt efter sagens genstand. **MT**: I 2016 blev der indberettet en usædvanligt langvarig sag på 2 500 dage, som vedrørte et vanskeligt spørgsmål, hvor en lokal myndighed sammen med en række borgere anlagde sag vedrørende skadelige emissioner fra jordstationer til mobil radiokommunikation.

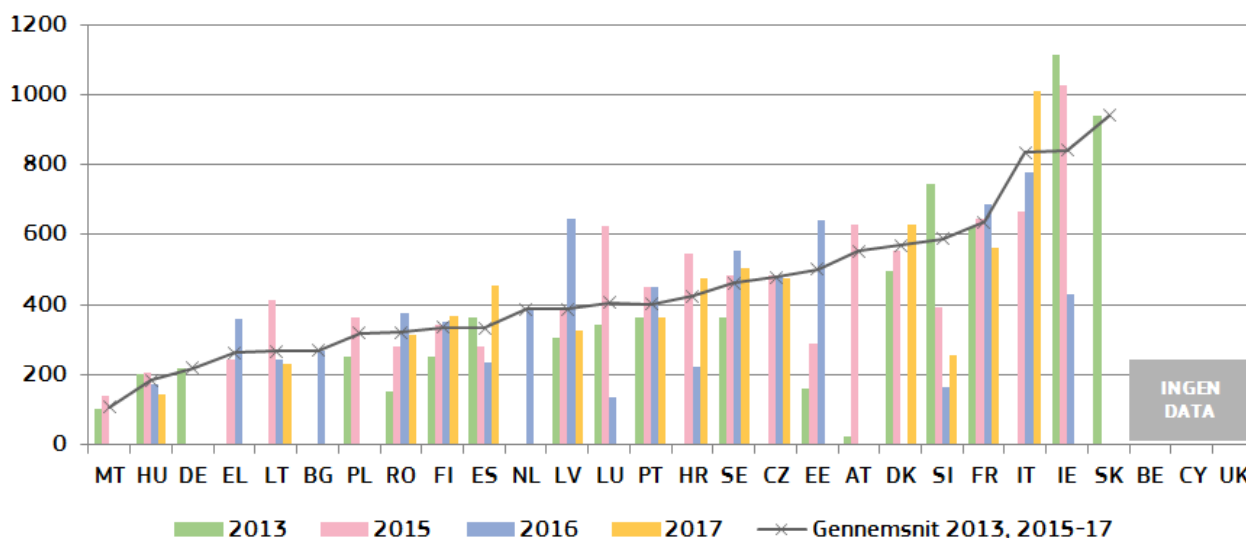
– EU-varemærke –

Effektiv håndhævelse af intellektuelle ejendomsrettigheder er helt afgørende for at stimulere investeringer i innovation. EU's lovgivning om EU-varemærker⁶⁶ lader de nationale domstole spille en væsentlig rolle, idet de optræder som EU-domstole og træffer afgørelser, som påvirker det indre marked. I figur 18 nedenfor vises den gennemsnitlige varighed af sager om krænkelse af EU-varemærker mellem private parter.

⁶⁵ Beregningen er foretaget på baggrund af varigheden af klagesager over afgørelser truffet af de nationale tilsynsmyndigheder, hvor de nationale love finder anvendelse, dvs. love, som gennemfører de fælles rammebestemmelser for elektronisk kommunikation (direktiv 2002/19/EF (adgangsdirektivet), direktiv 2002/20/EF (tilladelsesdirektivet), direktiv 2002/21/EF (rammedirektivet), direktiv 2002/22/EF (forsyningspligt-direktivet) og anden relevant EU-lovgivning såsom radiofrekvenspolitikprogrammet, Kommissionens afgørelse om frekvenser, undtagen direktiv 2002/58/EF om databeskyttelse inden for elektronisk kommunikation.

⁶⁶ Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2017/1001 af 14.6.2017 om EU-varemærker (EUT L 154 af 16.6.2017, s. 1-99).

Figur 18: EU-varemærke: Gennemsnitlig varighed af sager om krænkelse af EU-varemærker (*)
(første instans/i dage) (kilde: Europa-Kommissionen sammen med Det Europæiske Observationscenter for Krænkelser af Intellektuelle Ejendomsrettigheder)



(*) **FR, IT, LT, LU:** En stikprøve af sager er anvendt for data for visse år. **BG:** Domstolenes estimater er anvendt for 2016. **PL:** Domstolenes estimater er anvendt for 2015. Særligt langvarige sager påvirkede det indberettede gennemsnit for **EE, IE, LV** og **SE**. **EL:** Data baseret på vægtet gennemsnitlig varighed fra to domstole. **ES:** Sager vedrørende andre intellektuelle ejendomsrettigheder i henhold til EU-retten er medtaget i beregningen af den gennemsnitlige varighed. **DK:** Data fra alle sager om varemærker – ikke kun om EU-varemærker – i Sø- og Handelsretten.

– Hvidvask af penge –

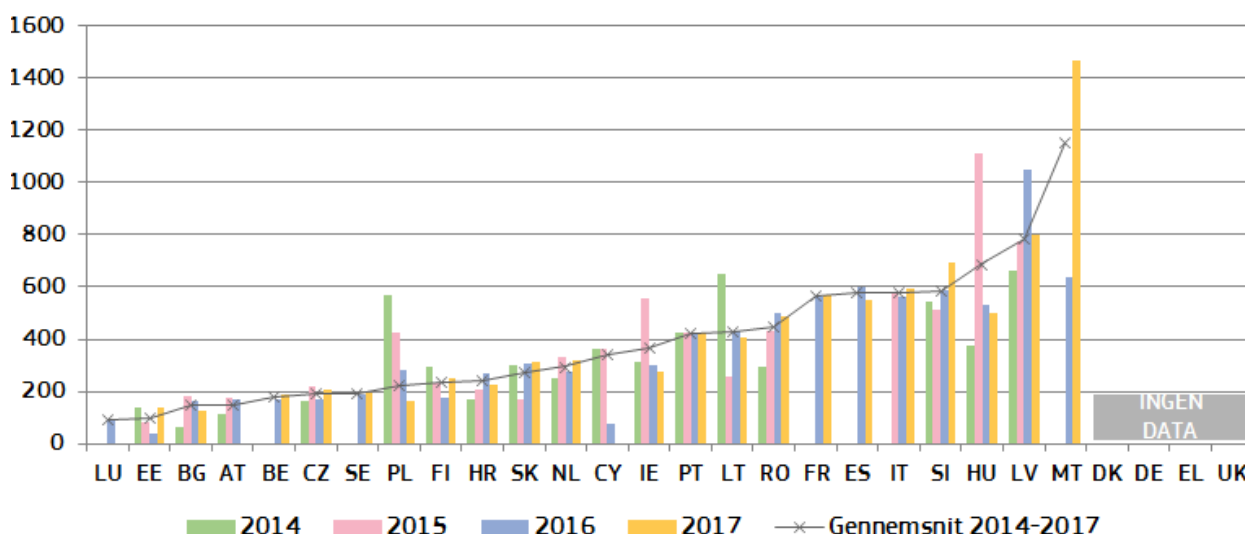
Ud over at bidrage til bekæmpelsen af kriminalitet er effektiviteten af bekæmpelsen af hvidvask af penge afgørende for den finansielle sektors soliditet, integritet og stabilitet, tilliden til det finansielle system og retfærdig konkurrence på det indre marked⁶⁷. Som Den Internationale Valutafond har understreget, kan hvidvask af penge afskrække udenlandske investorer, fordreje de internationale kapitalstrømme og have negative følger for et lands makroøkonomiske resultater, således at der opstår tab af velfærd, og ressourcer drænes fra mere produktive økonomiske aktiviteter⁶⁸. I henhold til direktivet om bekæmpelse af hvidvask af penge skal medlemsstaterne føre statistikker over effektiviteten af deres systemer til bekæmpelse af hvidvask af penge og finansiering af terrorisme⁶⁹. I samarbejde med medlemsstaterne er der via et ajourført spørgeskema indsamlet data om de forskellige retsforhandlingsfaser i de nationale systemer til bekæmpelse af hvidvask af penge. I figur 19 vises den gennemsnitlige varighed af førsteinstanssager vedrørende hvidvask af penge.

⁶⁷ Betragtning 2 til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv (EU) 2015/849 af 20.5.2015 om forebyggende foranstaltninger mod anvendelse af det finansielle system til hvidvask af penge og finansiering af terrorisme.

⁶⁸ IMF Factsheet, 6.10.2016: <http://www.imf.org/en/About/Factsheets/Sheets/2016/08/01/16/31/Fight-Against-Money-Laundering-the-Financing-of-Terrorism>.

⁶⁹ Artikel 44, stk. 1, i direktiv (EU) 2015/849. Se også den reviderede artikel 44 i direktiv (EU) 2018/843, som trådte i kraft i juni 2018 og skal gennemføres af medlemsstaterne inden januar 2020.

Figur 19: Hvidvask af penge: Gennemsnitlig varighed af domstolssager (*) (første instans/i dage) (kilde: Europa-Kommissionen sammen med Ekspertgruppen vedrørende Hvidvask af Penge og Finansiering af Terrorisme)



(*) Ingen data for 2017: LU, AT, CY, PL og FR. ES: estimeret varighed. LV: Som følge af relativt få sager i 2016 kan forskellige faktorer påvirke varigheden af domstolssager, f.eks. udsættelse af en enkelt sag af objektive grunde. PL: Beregningen af varigheden for 2016 er baseret på en stikprøve af sager. SE: Beregningen i 2017 er baseret på en stikprøve af afsluttede sager. IT: Dataene henviser til de responderende domstole og dækker ca. 91 % af det samlede antal sager i 2015 og ca. 99 % i 2016 og 2017. Dataene vedrører både hovedforhandlingen og de indledende retsmøder.

3.1.4. Oversigt over retssystemernes effektivitet

Et effektivt retssystem forvalter sin sagsbyrde og sit efterslæb og træffer afgørelser uden forsinkelser. De hovedindikatorer, der anvendes i EU's resultattavle for retsområdet til overvågning af retssystemernes effektivitet, er derfor *retssagernes varighed* (skønnet eller gennemsnitlig tid i antal dage, der er nødvendige for at afgøre en sag), gennemførelsesprocenten (forholdet mellem antallet af afsluttede sager og antallet af indkomne sager) og antallet af *verserende sager* (som stadig skal behandles ved årets udgang).

Generelle data om effektivitet

EU's resultattavle for retsområdet 2019 indeholder data om effektiviteten for otte år (2010-2017). Denne periode gør det muligt at kortlægge visse tendenser og tage hensyn til, at det ofte tager tid, inden virkningerne af retsreformer slår igennem.

Ifølge de data, der er blevet indberettet siden 2010 i civil-, handels- og forvaltningsretlige sager, er effektiviteten blevet forbedret eller forblevet stabil i 11 medlemsstater, mens den er blevet forringet, om end ofte marginalt, i 10 medlemsstater.

Der kan konstateres positive tendenser i de fleste af de medlemsstater, som inden for rammerne af det europæiske semester er blevet udpeget som medlemsstater med særlige udfordringer⁷⁰:

⁷⁰ Se afsnit 2 [HR, IT, CY, PT og SK, som inden for rammerne af det europæiske semester 2018 modtog landespecifikke henstillinger, og BE, BG, IE, EL, ES, LV, HU, MT, PL, RO og SI, for hvem disse udfordringer fremgår af betragtningerne til de landespecifikke henstillinger for 2018 og landerapporterne om disse medlemsstater inden for rammerne af det europæiske semester 2019].

Forskelle i resultaterne for de otte undersøgte år kan udspringe af kontekstuelle faktorer (variationer på mere end 10 % af de indkomne sager er ikke ualmindelige) eller systembetingede mangler (manglende fleksibilitet og reaktionsevne eller uoverensstemmelser i reformprocessen).

- I næsten alle disse medlemsstater er **varigheden af førsteinstanssager** i den brede kategori "alle sager" (figur 5) og civil- og handelsretlige sager anlagt som følge af en tvist (figur 6) siden 2010 faldet eller forblevet stabil. I forvaltningsretlige sager (figur 8) er varigheden af sager siden 2010 faldet eller forblevet stabil i de fleste af disse medlemsstater. For enkelte medlemsstater, som stod over for de største udfordringer, steg varigheden af sager imidlertid i 2017.
- Resultattavlen indeholder data om **retssagernes varighed i alle instanser** for civil- og handelsretlige sager anlagt som følge af en tvist (figur 7) og forvaltningsretlige sager (figur 9). Det fremgår, at flere af de medlemsstater, der er udpeget som medlemsstater med udfordringer for så vidt angår varigheden af førsteinstanssager, er mere effektive ved højere retsinstanser. Til gengæld er den gennemsnitlige varighed af sager ved højere retsinstanser endnu længere end i første instans i nogle af medlemsstaterne med udfordringer.
- For den brede kategori "alle sager" og kategorierne civil- og handelsretlige sager anlagt som følge af en tvist (figur 10 og 11) er antallet af medlemsstater, hvor **gennemførelsesprocenten** er under 100 %, faldet siden 2010. I 2017 indberettede næsten alle medlemsstater, herunder medlemsstaterne med udfordringer, en høj gennemførelsesprocent (over 97 %), hvilket betyder, at domstolene generelt er i stand til at håndtere alle de indkomne sager inden for disse kategorier. I forvaltningsretlige sager (figur 12) kan der konstateres en større variation i gennemførelsesprocenten fra år til år, og selv om den samlet set er lavere end i de andre kategorier af sager, har nogle medlemsstater gjort store fremskridt.
- Siden 2010 er fremskridtene fortsat i stort set alle de medlemsstater, der har de største udfordringer med deres **efterslæb**, uanset kategori. Ofte er der opnået betydelige forbedringer med at reducere antallet af verserende sager i civil- og handelsretlige sager anlagt som følge af en tvist (figur 14) og i forvaltningsretlige sager (figur 15). På trods af disse forbedringer er forskellen mellem medlemsstaterne med forholdsvis få verserende sager og medlemsstaterne med mange verserende sager stor.

Effektivitet inden for særlige områder af EU-retten

Data om den gennemsnitlige varighed af sager inden for særlige områder af EU-retten (figur 16-19) viser, hvordan retssystemerne fungerer i disse typer erhvervsrelaterede tvister.

Data om effektiviteten inden for særlige retsområder indsamles på grundlag af snævert definerede scenarier, og antallet af relevante sager kan synes lavt. Sammenlignet med den beregnede varighed af sager, som præsenteres under de generelle data om effektivitet, viser disse figurer imidlertid den faktiske gennemsnitlige varighed af alle relevante sager inden for særlige områder i et år. Det skal derfor bemærkes, at flere medlemsstater, som ifølge de generelle data om effektivitet ikke står over for udfordringer, indberetter en betydeligt længere gennemsnitlig sagsvarighed inden for særlige områder af EU-retten. Samtidig kan varigheden af sager inden for forskellige særlige områder også variere betydeligt inden for den samme medlemsstat.

Figurerne for særlige områder af EU-retten viser følgende tendenser:

- For **konkurrencesager** (figur 16) er den generelle sagsbyrde på tværs af medlemsstaterne faldet markant, hvilket betyder, at domstolsprøvelsen i syv medlemsstater er blevet kortere, mens den er forblevet stabil eller blevet længere i syv andre medlemsstater. Som tegn på fremskridt kan det nævnes, at kun tre medlemsstater i 2017 indberettede en gennemsnitlig varighed på over 1 000 dage, mens dette var tilfældet for otte medlemsstater året før.
- På området for **elektronisk kommunikation** (figur 17) kan der på trods af en markant stigning i domstolenes sagsbyrde konstateres en – nogle gange særdeles – positiv tendens med hensyn til kortere varighed af sager i hele EU, og kun ganske få medlemsstater var ude af stand til at reducere eller i det mindste opretholde den tidligere gennemsnitlige varighed.

- For så vidt angår **sager om krænkelse af EU-varemærker** (figur 18) var domstolene i nogle medlemsstater i stand til at håndtere sagsbyrden bedre og reducere den tid, der var nødvendig for at afgøre sager, mens den gennemsnitlige varighed i andre medlemsstater steg ganske betydeligt.
- Den effektive bekæmpelse af **hvidvask af penge** er afgørende for at beskytte det finansielle system, sikre retfærdig konkurrence og forhindre negative økonomiske følger. Udfordringer med hensyn til varigheden af sager om hvidvask af penge kan påvirke den effektive bekæmpelse af hvidvask af penge. EU's resultattavle for retsområdet 2019 indeholder ajourførte data om varigheden af retssager vedrørende hvidvask af penge (figur 19), som viser, at mens disse sager i første instans i omkring halvdelen af medlemsstaterne i gennemsnit varer et år, varer de i gennemsnit omkring to år i en række medlemsstater med udfordringer⁷¹.

3.2. Retssystemernes kvalitet

Der findes ikke én bestemt metode til at måle retssystemernes kvalitet. I EU's resultattavle for retsområdet 2019 undersøges igen faktorer, der er almindeligt accepterede som relevante for forbedringen af retssystemernes kvalitet. Som i de forgangne år er de opdelt i fire kategorier:

- 1) adgang til domstolsprøvelse for borgere og virksomheder
- 2) tilstrækkelige materielle og menneskelige ressourcer
- 3) indførelse af vurderingsværktøjer
- 4) anvendelse af kvalitetsstandarder.

3.2.1. Adgang

Det er nødvendigt med adgang i hele retskæden for at gøre det lettere at indhente relevante oplysninger – om retssystemet, om anlæggelse af en sag og de dermed forbundne økonomiske aspekter samt om retssagers status helt indtil deres afgørelse – således at der hurtigt er onlineadgang til retsafgørelsen⁷².

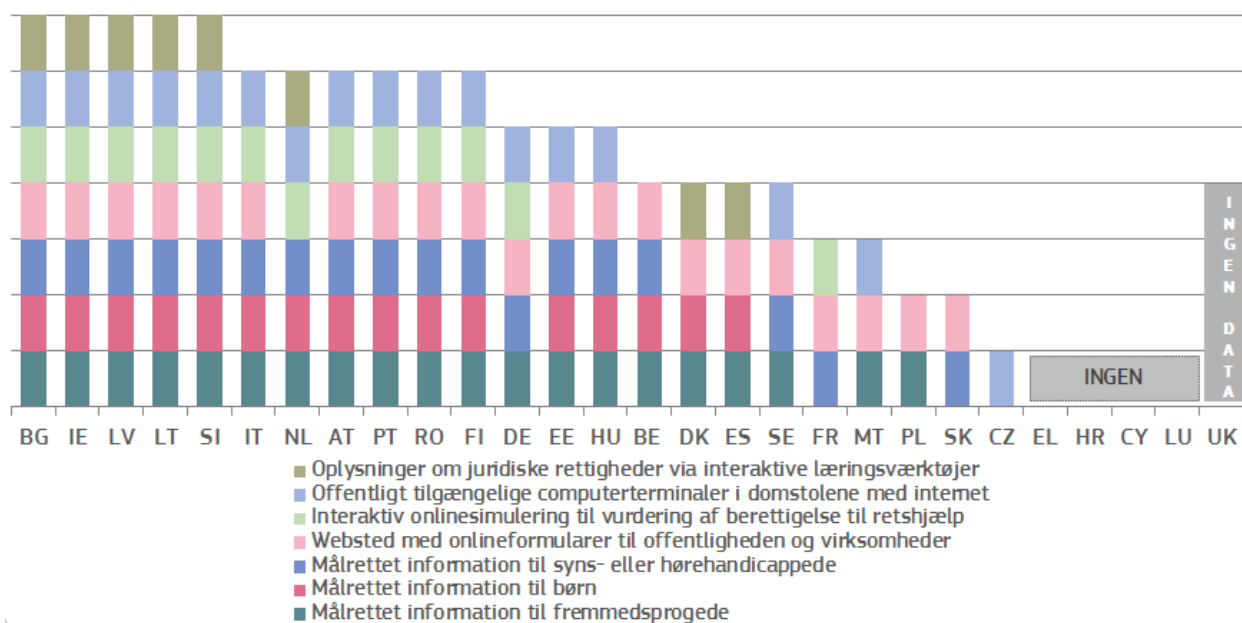
– *Formidling af oplysninger om retssystemet* –

Et borgervenligt retssystem forudsætter, at oplysninger om retssystemet gives på en måde, der er lettilgængelig, og at disse oplysninger præsenteres på en måde, der er særligt tilpasset specifikke samfundsgrupper, som ellers vil have vanskeligt ved at få adgang til disse oplysninger. I figur 20 vises tilgængeligheden af onlineoplysninger om specifikke aspekter af retssystemet og for specifikke samfundsgrupper.

⁷¹ Europa-Parlamentets og Rådets direktiv (EU) 2018/1673 af 23.10.2018 om strafferetlig bekæmpelse af hvidvask af penge vil fjerne juridiske hindringer, der kan forsinke retsforfølgelsen, f.eks. at retsforfølgelse af hvidvask af penge først kan indledes, når sagen vedrørende den underliggende lovovertrædelse er afsluttet. Medlemsstaterne skal gennemføre dette direktiv senest den 8.12.2020.

⁷² Det bør bemærkes, at Sammenslutningen af Statsråd og Forvaltningsdomstole i Den Europæiske Union (ACA-Europa) har offentliggjort en tværfaglig undersøgelse med titlen "Access to administrative supreme courts and to their decisions": http://www.juradmin.eu/images/media_kit/aca_surveys/Transversal-Analysis---Annex-1.pdf.

Figur 20: Tilgængelighed af onlineoplysninger om retssystemet for offentligheden (*) (kilde: Europa-Kommissionen⁷³)



(*) DE: Hver delstat og forbundsregering beslutter, hvilke oplysninger der skal afgives online.

– Retshjælp og retsafgifter –

Adgang til retshjælp er en grundlæggende rettighed, som er nedfældet i EU's charter om grundlæggende rettigheder⁷⁴. De fleste medlemsstater yder retshjælp på baggrund af ansøgerens indkomst⁷⁵.

Figur 21 viser mulighederne for at modtage fuld eller delvis retshjælp i et scenarie med et krav på 6 000 EUR i forhold til indkomst og levevilkår i de enkelte medlemsstater⁷⁶. Den indeholder en procentvis sammenligning af indkomstgrænserne for retshjælp med Eurostats fattigdomsgrænse i hver medlemsstat. Hvis grænsen for retshjælp angives som 20 %, betyder det f.eks., at en ansøger med en indkomst, der er 20 % højere end Eurostats fattigdomsgrænse for den pågældende medlemsstat, stadig kan modtage retshjælp. Hvis grænsen for retshjælp angives som under 0, betyder det til gengæld, at en person med en indkomst på under fattigdomsgrænsen ikke nødvendigvis er berettiget til retshjælp.

Nogle medlemsstater har et retshjælpssystem, der dækker 100 % af retsomkostningerne (fuld retshjælp), suppleret med et system, som dækker dele af omkostningerne (delvis retshjælp), hvor

⁷³ Dataene for 2018 er indsamlet i samarbejde med gruppen af kontaktpersoner vedrørende de nationale retssystemer.

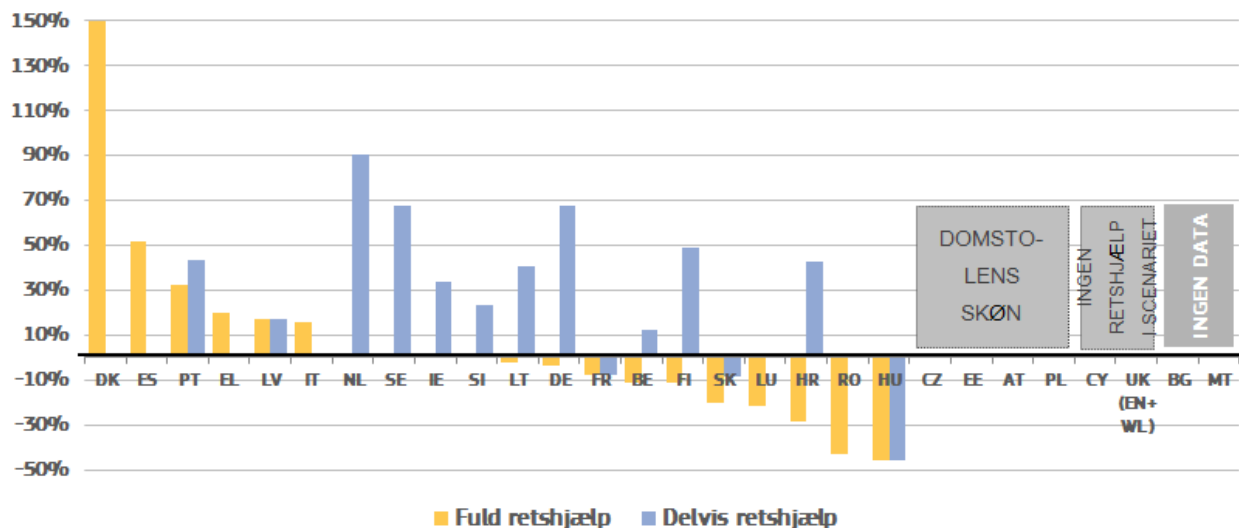
⁷⁴ Artikel 47, stk. 3, i EU's charter om grundlæggende rettigheder.

⁷⁵ Medlemsstaterne anvender forskellige metoder til fastlæggelse af grænsen for berettigelse til retshjælp, f.eks. forskellige referenceperioder (månedlig/årlig indkomst). Omkring halvdelen af medlemsstaterne har også en grænse for ansøgerens personlige formue. Den er ikke taget i betragtning i denne figur. I BE, IE, ES, FR, HR, HU, LT, LV, LU og NL er visse kategorier af personer (f.eks. enkeltpersoner, der modtager visse ydelser) automatisk berettiget til at modtage retshjælp i civil- og handelsretlige tvister. Yderligere kriterier, som medlemsstaterne måtte anvende, f.eks. sagens realitet, er ikke afspejlet i denne figur. Selv om det ikke hænger direkte sammen med figuren, skal det bemærkes, at retshjælp i flere medlemsstater (AT, CZ, DE, DK, EE, ES, FR, IT, NL, PL, PT, SI, UK(EW)) ikke er begrænset til fysiske personer.

⁷⁶ Med henblik på at indsamle sammenlignelige data er medlemsstaternes fattigdomsgrænser i henhold til Eurostat blevet omregnet til en månedlig indkomst. Fattigdomsrisikotærsklen (AROP) er fastsat til 60 % af den nationale ækvivalerede medianindkomst. Europæisk undersøgelse om indkomstforhold og levevilkår, Eurostat table ilc_li01, findes på: <http://ec.europa.eu/eurostat/web/income-and-living-conditions/data/database>.

kriterierne for berettigelse i sidstnævnte system er forskellige fra kriterierne i det første. Andre medlemsstater har enten kun et system med fuld retshjælp eller kun et system med delvis retshjælp.

Figur 21: Indkomstgrænse for retshjælp i en specifik forbrugersag (*) (forskelle i % i forhold til Eurostats fattigdomsgrænse) (kilde: Europa-Kommissionen sammen med CCBE⁷⁷)

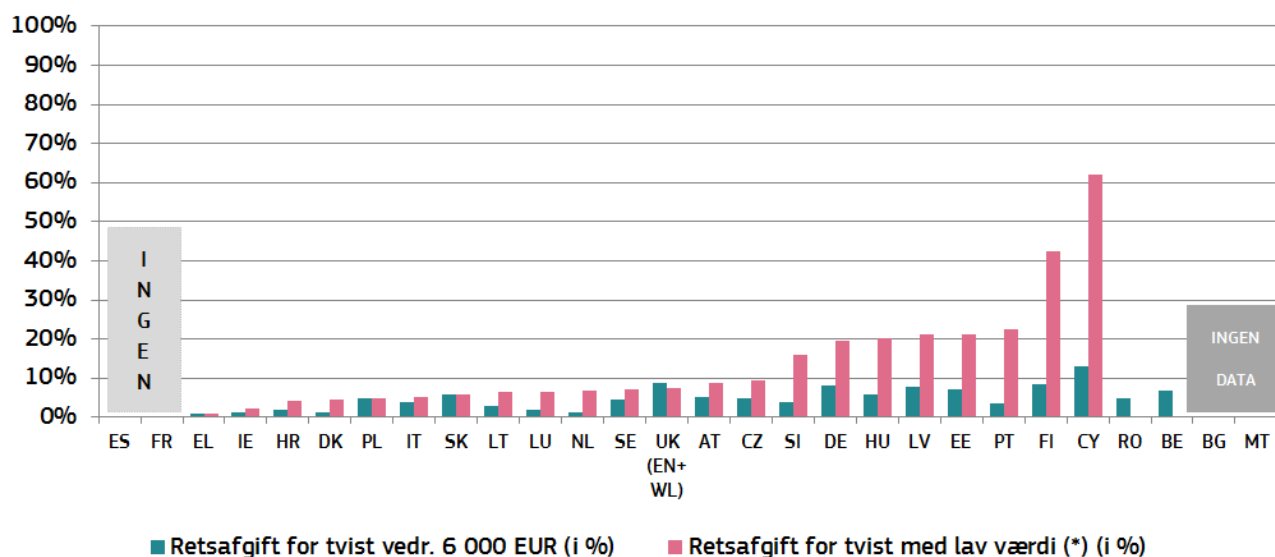


(*) **LV:** Indkomstgrænserne kan ikke sammenlignes med det foregående år, da beregningsmetoden er blevet tilpasset. **EE:** Beslutningen om at yde retshjælp træffes ikke på baggrund af ansøgerens økonomiske situation. **IE:** Indkomstgrænsen for fuld retshjælp kan ikke sammenlignes med det foregående år, da beregningsmetoden er blevet tilpasset. Ved delvis retshjælp skal der også tages hensyn til ansøgerens disponible aktiver.

De fleste medlemsstater kræver, at parterne betaler en retsafgift, når en retssag indledes. Modtagere af retshjælp er ofte fritaget for retsafgifter. Kun EE, IE, NL og SI kræver, at modtagere af retshjælp betaler retsafgift. I CZ afgør retten i hver sag, om en modtager af retshjælp kan fritages for retsafgifter. I figur 22 sammenlignes størrelsen af retsafgiften som en andel af tvistens værdi i to scenarier. Hvis retsafgiften f.eks. er 10 % af en tvist på 6 000 EUR i figuren nedenfor, skal forbrugeren betale en retsafgift på 600 EUR for at indlede en retssag. Tvisten med lav værdi er baseret på Eurostats fattigdomsgrænse for hver medlemsstat.

⁷⁷ Data for 2018 er blevet indsamlet via svar fra CCBE-medlemmer på et spørgeskema på baggrund af følgende specifikke scenarie: en tvist mellem en forbruger og en virksomhed (to forskellige værdier er anført: 6 000 EUR og Eurostats fattigdomsgrænse i hver medlemsstat). Da betingelserne for retshjælp afhænger af ansøgerens situation, blev følgende scenarie anvendt: en ugift 35-årig ansøger i beskæftigelse uden forsørgerpligt og retshjælpsforsikring samt med fast indkomst og i lejebolig.

Figur 22: Retsafgift for at indlede en retssag i en specifik forbrugersag (*) (retsafgiftens størrelse som en andel af tvistens værdi) (kilde: Europa-Kommissionen sammen med CCBE⁷⁸)



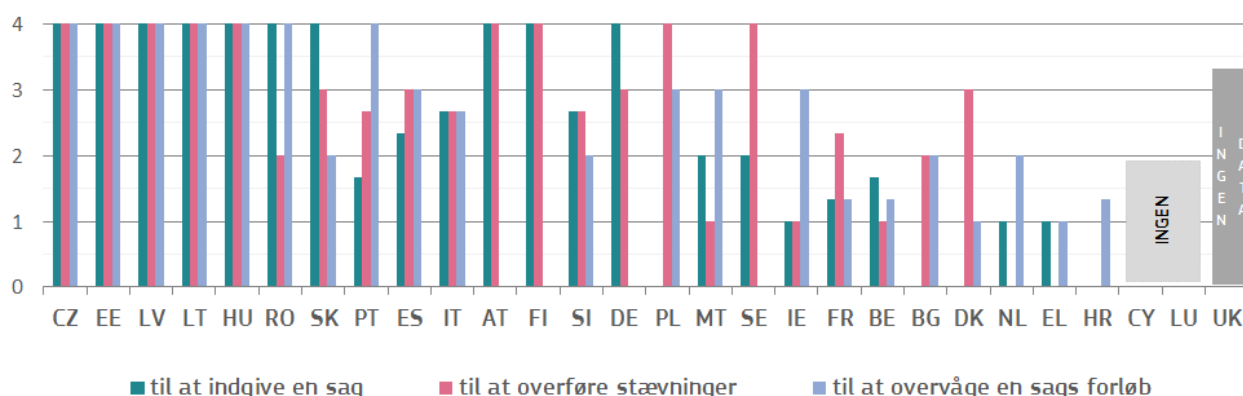
(*) "Tvist med lav værdi" er en tvist, der svarer til Eurostats fattigdomsgrænse for en ugift i hver medlemsstat omregnet til månedlig indkomst (i 2018 varierede denne værdi f.eks. fra 110 EUR i RO til 1 716 EUR i LU). BE og RO: Der forelå ingen oplysninger om retsafgifter for tvister med lav værdi. LU: Sagsparter skal betale fogedafgifter for at anlægge sag som sagsøger, medmindre de modtager retshjælp. NL: Retsafgifter for indkomst <2 242 EUR/måned.

– Indgivelse af og opfølgning på et krav online –

Muligheden for at gennemføre visse trin i retsproceduren elektronisk er en vigtig del af retssystemernes kvalitet, fordi elektronisk indgivelse af krav og muligheden for at overvåge og føre en sag videre online gør det lettere at få adgang til domstolsprøvelse og nedbringer omfanget af forsinkelser og omkostninger. IKT-systemer ved domstolene spiller også en stadig større rolle ved samarbejde på tværs af grænserne mellem retsmyndigheder og fremmer dermed gennemførelsen af EU-retten vedrørende f.eks. småkravsprocedurer.

⁷⁸ Dataene henviser til indkomstgrænserne i 2018 og er blevet indsamlet via svar fra CCBE-medlemmer på et spørgeskema på baggrund af følgende specifikke scenarie: en tvist mellem en forbruger og en virksomhed (to forskellige værdier er anført: 6 000 EUR og Eurostats fattigdomsgrænse i hver medlemsstat).

Figur 23: Tilgængelighed af elektroniske midler (*) (0 = tilgængelige i 0 % af domstolene, 4 = tilgængelige i 100 % af domstolene⁷⁹) (kilde: CEPEJ-undersøgelse)

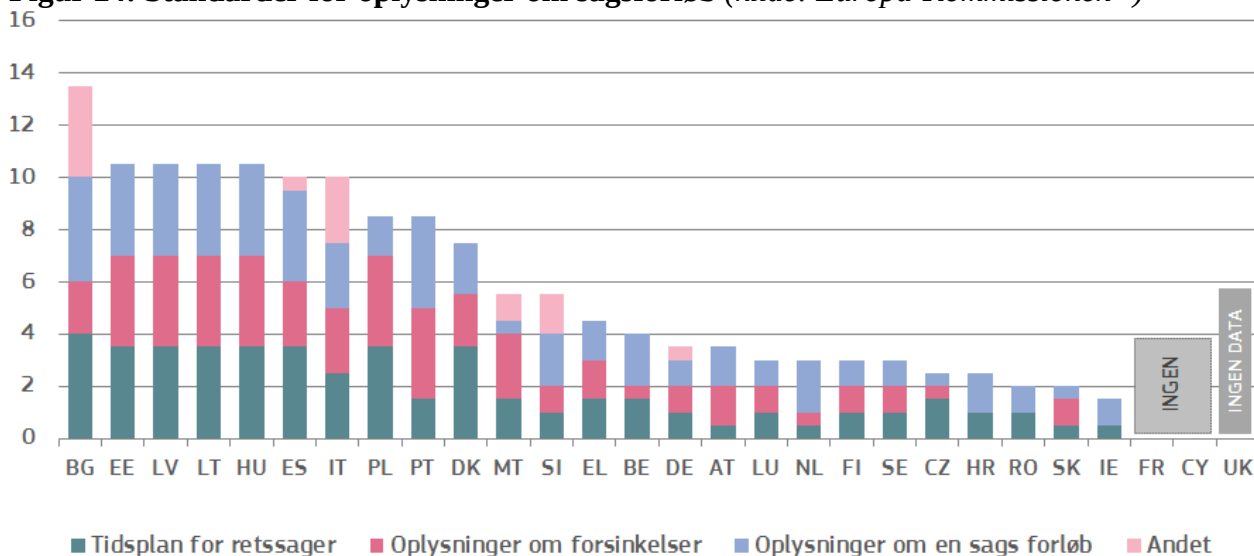


(*) DK og RO: Sager kan indgives til domstolene pr. e-mail.

– Oplysninger til parterne –

I figur 24 præsenteres standarder for den måde, hvorpå parter informeres, og den type oplysninger, de modtager om forløbet af deres sag, idet der især fokuseres på anvendelsen af elektroniske og automatiske metoder. Nogle medlemsstater har et system med automatisk underretning pr. e-mail eller SMS med oplysninger om forsinkelser, tidsplaner eller sagens generelle forløb. Andre giver onlineadgang til oplysningerne i løbet af sagen, og endnu andre lader det være op til de enkelte domstole.

Figur 24: Standarder for oplysninger om sagsforløb (kilde: Europa-Kommissionen⁸⁰)



(*) Maksimum: 16 point. Medlemsstaterne fik point afhængigt af den metode, de anvendte til at give de forskellige typer oplysninger. 1,5 point for automatisk underretning pr. e-mail eller SMS, 1 point for onlineadgang til sagen i løbet af retssagen og 0,5 point for henholdsvis oplysninger efter anmodning fra parterne, domstolsskøn eller andre anvendte metoder. LU: Kommunikation pr. e-mail er ikke juridisk bindende (stadig i gennemførelsesfasen). SI: I

⁷⁹ Dataene vedrører 2017. Udstyrsprocent fra 100 % (udstyr i fuld anvendelse) til 0 % (udstyr ikkeeksisterende) viser den funktionelle tilstedeværelse i domstolene af det udstyr, der er omfattet af diagrammet, jf. følgende skala: 100 % = 4 point, hvis gældende for alle sager/1,33 point pr. specifik sag, 50-99 % = 3 point, hvis gældende for alle sager/1 point pr. specifik sag, 10-49 % = 2 point, hvis gældende for alle sager/0,66 point pr. specifik sag, 1-9 % = 1 point, hvis gældende for alle sager/0,33 point pr. specifik sag. "Sag" vedrører den type retssager, der behandles (civil- og handelsretlige, strafferetlige, forvaltningsretlige eller andre sager).

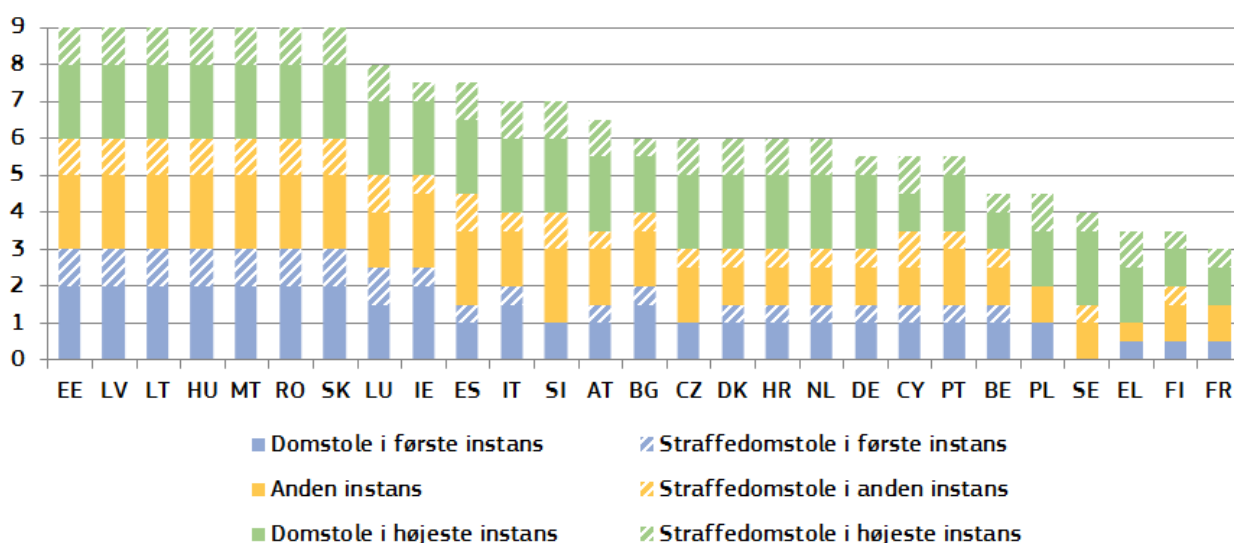
⁸⁰ Dataene for 2018 er indsamlet i samarbejde med gruppen af kontaktpersoner vedrørende de nationale retssystemer.

henhold til de nye domstolsregler har domstolene pligt til at muliggøre onlinevisning af data, der er registreret i sagsakssystemer. Dette er endnu ikke blevet gennemført.

– Adgang til retsafgørelser –

Offentliggørelse af retsafgørelser online bidrager til at fremme gennemsigtigheden af retssystemerne, hjælper borgere og virksomheder med at forstå deres rettigheder og kan bidrage til at øge kontinuiteten vedrørende retspraksis. Ordningerne for offentliggørelse af retsafgørelser online er vigtige for at sikre brugervenlige søgefaciliteter⁸¹, som gør det nemmere at få adgang til retspraksis for både retsvæsenets aktører og offentligheden. Offentliggørelse af retsafgørelser online kræver, at der skabes balance mellem mange forskelligartede interesser inden for de juridiske og politiske rammer⁸². Europa-Kommissionen støtter initiativer vedrørende åbne data fra den offentlige sektor, herunder retssystemet⁸³.

Figur 25: Offentlighedens adgang til offentliggjorte retsafgørelser online (*) (civil- og handelsretlige samt forvaltningsretlige sager og straffesager, alle instanser) (kilde: Europa-Kommissionen⁸⁴)



(*) Maksimum: 9 point. For henholdsvis civil- og handelsretlige samt forvaltningsretlige sager og straffesager er der givet ét point for hver instans, hvis alle retsafgørelser er tilgængelige online (0,5 point, hvis kun visse retsafgørelser foreligger). Hvis en medlemsstat kun har to instanser, er der givet point for tre instanser ved at kopiere dataene fra den pågældende højere instans til den ikkeeksisterende instans. For de medlemsstater, der ikke skelner mellem de to retsområder (civil- og handelsretlige sager og forvaltningsretlige sager), er der givet samme antal point for begge retsområder. **BG:** Alle kassationsrettens afgørelser i straffesager offentliggøres med undtagelse af dem, der indeholder fortrolige oplysninger. **LU og SE:** Domstolene offentliggør ikke retsafgørelser regelmæssigt online (kun i skelsættende sager). **LV:** For retsafgørelser i lukkede sager offentliggøres kun de offentlige dele online. **DE:** Hver delstat beslutter, om retsafgørelser i første instans skal gøres tilgængelige online. **IE:** I summariske sager (straffesager) er retsafgørelsen normalt ikke skriftlig. **CY:** I forvaltningsretlige sager og straffesager bestemmer dommerne, hvilke afgørelser der skal offentliggøres. **NL:** Domstolene bestemmer, hvilke retsafgørelser der skal offentliggøres, i henhold til offentliggjorte kriterier. **PL:** I forvaltningsretlige sager bestemmer afdelingslederne ved de enkelte domstole, hvilke retsafgørelser der skal offentliggøres. **PT:** I civilretlige sager og straffesager bestemmer et udvalg ved domstolen, om retsafgørelserne skal offentliggøres.

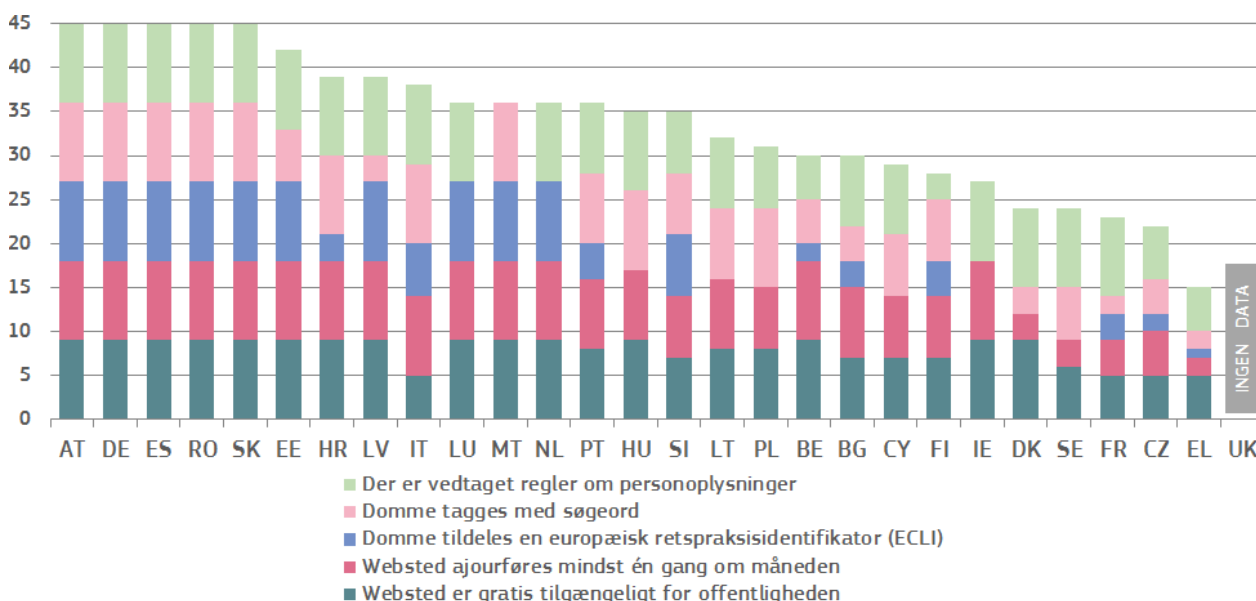
⁸¹ Se *Best practice guide for managing Supreme Courts*, under projektet Supreme Courts as guarantee for effectiveness of judicial systems, s. 29.

⁸² Konklusioner fra Rådet og repræsentanterne for medlemsstaternes regeringer, forsamlet i Rådet, om bedste praksis vedrørende onlineoffentliggørelse af retsafgørelser (EUT C 362 af 8.10.2018, s. 2).

⁸³ <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/open-data>.

⁸⁴ Dataene for 2018 er indsamlet i samarbejde med gruppen af kontaktpersoner vedrørende de nationale retssystemer.

Figur 26: Ordninger for offentliggørelse online af retsafgørelser i alle instanser (*) (civil- og handelsretlige samt forvaltningsretlige sager og straffesager) (kilde: Europa-Kommissionen⁸⁵)



(*) Maksimum: 45 point. For hver af de tre instanser kan der gives tre point, hvis civil- og handelsretlige samt forvaltningsretlige sager og straffesager er omfattet. Hvis kun en kategori af sager er omfattet, gives kun et point pr. instans. Hvis en medlemsstat kun har to instanser, er der givet point for tre instanser ved at kopiere dataene fra den pågældende højere instans til den ikkeeksisterende instans. For de medlemsstater, der ikke skelner mellem forvaltningsretlige sager og civil- og handelsretlige sager, er der givet samme antal point for begge retsområder. **CZ:** Nogle afgørelser i anden instans i civil- og handelsretlige sager tildeles et ECLI. **IE:** De forvaltningsretlige sager er inkluderet i kategorien civil- og handelsretlige sager i den irske retsorden. **NL:** Der indsættes ingen søgeord, men en indholdsfortegnelse i hver offentliggjort retsafgørelse.

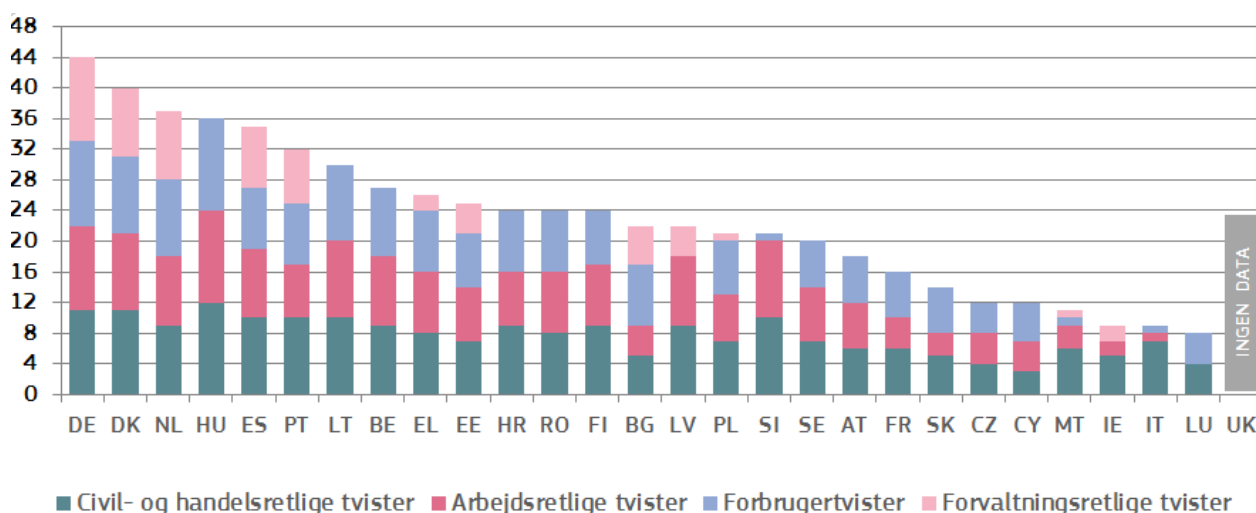
– Adgang til alternative tvistbilæggelsesmetoder –

I figur 27 vises medlemsstaternes indsats for at fremme frivillig anvendelse af alternative tvistbilæggelsesmetoder (ATB-metoder) gennem særlige incitamenter, som varierer afhængigt af retsområdet⁸⁶.

⁸⁵ Dataene for 2018 er indsamlet i samarbejde med gruppen af kontaktpersoner vedrørende de nationale retssystemer.

⁸⁶ Metoderne til at fremme og anspore til brug af alternativ tvistbilæggelse dækker ikke obligatoriske krav om at bruge alternativ tvistbilæggelse, inden en sag anlægges ved domstolen, da det er usikkert, om sådanne krav er forenelige med retten til adgang til effektive retsmidler og domstolsprøvelse, som er nedfældet i EU's charter om grundlæggende rettigheder.

Figur 27: Fremme af og incitamenter til brug af alternative tvistbilæggelsesmetoder (*)
(kilde: Europa-Kommissionen⁸⁷)



(*) Maksimum: 48 point. Aggregerede data baseret på følgende indikatorer: 1) websted med oplysninger om alternativ tvistbilæggelse, 2) oplysningskampagner i medierne, 3) brochurer til offentligheden, 4) domstolen arrangerer på anmodning specifikke informationsmøder om alternativ tvistbilæggelse, 5) koordinator for alternativ tvistbilæggelse/mediation ved domstole, 6) offentliggørelse af evalueringer af anvendelsen af alternativ tvistbilæggelse, 7) offentliggørelse af statistikker om anvendelsen af alternativ tvistbilæggelse, 8) retshjælp dækker (helt eller delvist) de omkostninger, der er forbundet med alternativ tvistbilæggelse, 9) hel eller delvis refusion af retsafgifter, herunder stempelafgifter, hvis den alternative tvistbilæggelse lykkes, 10) intet krav om advokat i proceduren med alternativ tvistbilæggelse, 11) dommer kan fungere som mægler, og 12) en aftale indgået mellem parterne kan håndhæves ved retten. For hver af disse 12 indikatorer blev der givet ét point for hvert retsområde. **DK:** Hver ret har en ambassadør, der er ansvarlig for fremme af brugen af mediation. Forvaltningsdomstolene har mulighed for at foreslå parterne at bruge mediation. **IE:** Forvaltningsretlige sager er inkluderet i kategorien civil- og handelsretlige sager. **EL:** Alternativ tvistbilæggelse kan anvendes inden for området offentlige udbudsprocedurer ved appeldomstolen i forvaltningsretlige sager. **ES:** Alternativ tvistbilæggelse er obligatorisk i arbejdsretlige sager. **LT:** En sekretær for den nationale domstolsforvaltning koordinerer mediationsprocedurer ved domstolene. **PT:** Ved civil- og handelsretlige tvister refunderes retsafgifter kun i sager for fredsdommere. **SK:** I den slovakiske retsorden er det ikke muligt at anvende alternativ tvistbilæggelse i forvaltningsretligt øjemed. **SE:** Dommere har processuel kompetence i forbindelse med alternativ tvistbilæggelse. De skal forsøge at nå frem til en mindelig ordning, medmindre det er uhensigtsmæssigt.

3.2.2. Ressourcer

Retssystemet kan kun fungere godt, hvis det har tilstrækkelige ressourcer, herunder de nødvendige investeringer i fysisk og teknisk infrastruktur, og det har velkvalificerede og korrekt aflønnede medarbejdere med adgang til videreuddannelse inden for alle kategorier. Uden tilstrækkelige faciliteter, instrumenter og medarbejdere med de nødvendige kvalifikationer og kompetencer samt adgang til videreuddannelse bliver kvaliteten af retssager og afgørelser sat på spil.

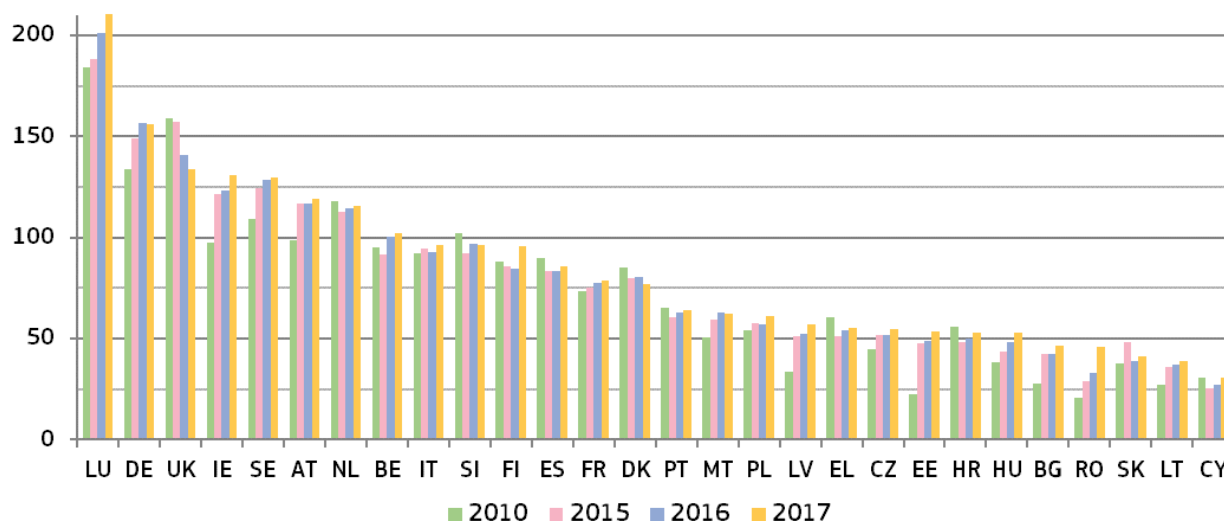
– Finansielle ressourcer –

Figurerne nedenfor viser den offentlige sektors faktiske udgifter til retssystemets drift (ekskl. fængsler), både pr. indbygger (figur 28) og som en andel af bruttonationalproduktet (BNP)

⁸⁷ Dataene for 2018 er indsamlet i samarbejde med gruppen af kontaktpersoner vedrørende de nationale retssystemer.

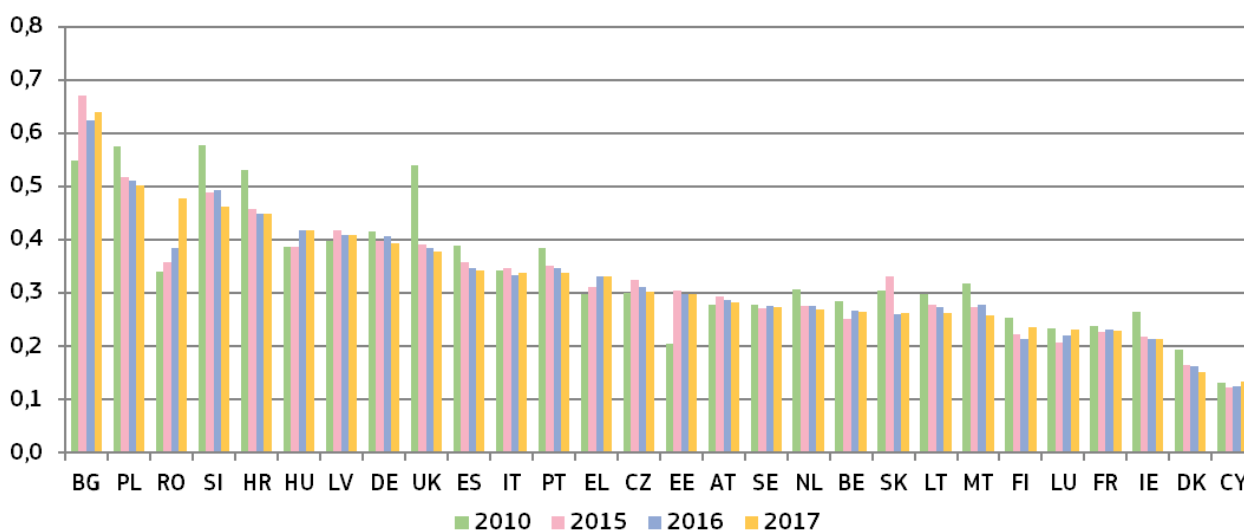
(figur 29), samt kriterierne for fastsættelse af bevillinger (figur 30) og hovedkategorierne for udgifter til domstole (figur 31)⁸⁸.

Figur 28: Den offentlige sektors samlede udgifter til domstole (*) (i EUR pr. indbygger) (kilde: Eurostat)



(*) Medlemsstaterne er opstillet efter udgifter i 2017 (fra højeste til laveste). 2017-data for ES, FR, HR, NL og SK er foreløbige.

Figur 29: Den offentlige sektors samlede udgifter til domstole (*) (i procent af BNP) (kilde: Eurostat)

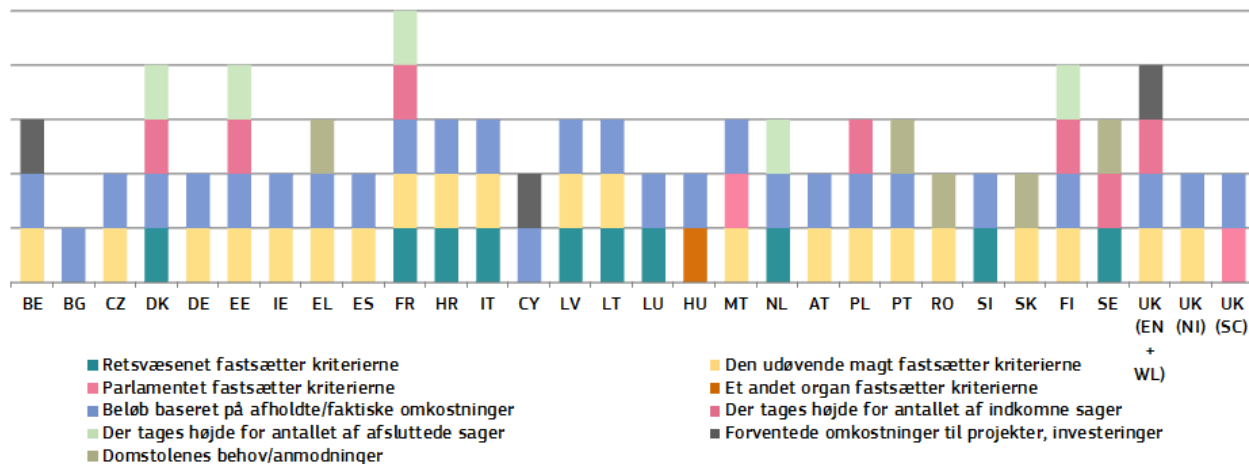


(*) Medlemsstaterne er opstillet efter udgifter i 2017 (fra højeste til laveste). 2017-data for ES, FR, HR, NL og SK er foreløbige.

⁸⁸ Den offentlige sektors samlede (faktiske) udgifter til administration, drift eller understøttelse af forvaltningsretlige, civilretlige og strafferetlige domstole og retssystemet, herunder domstolenes håndhævelse af bøder og retlige forlig og forvaltning af prøveløsladelsessystemer og retshjælp samt retlig repræsentation og rådgivning på vegne af det offentlige eller på vegne af andre, som finansieres af eller modtager ydelser fra det offentlige, med undtagelse af forvaltning af fængsler (nationalregnskabsdata, formålsskategorier for offentlig forvaltning og service (COFOG), gruppe 03.3), gov_10a_exp, findes på: <http://ec.europa.eu/eurostat/data/database>.

I figur 30 vises det, hvilken statsmagt (retsvæsenet, lovgiver eller den udøvende magt) der fastlægger kriterierne for fastsættelse af bevillinger til retsvæsenet, og hvilke kriterier der anvendes.

Figur 30: Kriterier for fastsættelse af bevillinger til retsvæsenet (*)⁸⁹



(*) **DK:** Der tages højde for antallet af indkomne og afsluttede sager ved domstole i første instans. **DE:** Kun med hensyn til budgettet for højesteret – for så vidt angår domstolene i første og anden instans varierer delstaternes retssystemer. **EE:** Der tages højde for antallet af indkomne og afsluttede sager ved domstole i første og anden instans. **FR:** Der tages højde for antallet af indkomne og afsluttede sager ved domstole i alle instanser. Antallet af afsluttede sager baseret på en evaluering af omkostningerne for domstolene tages i betragtning. **IT:** Justitsministeriet fastsætter kriterier for civil- og strafferetlige domstole, mens domstolsadministrationen (CPGA) fastsætter kriterier for forvaltningsdomstole. **HU:** I henhold til loven skal dommernes løn fastsættes i finansloven, idet beløbet ikke må være lavere end året før. **NL:** Antallet af afsluttede sager baseret på en evaluering af omkostningerne for domstolene tages i betragtning. **FI:** Antallet af afsluttede sager baseret på en evaluering af omkostningerne for domstolene tages i betragtning.

Figur 31 viser for første gang de økonomiske hovedkategorier for den offentlige sektors udgifter til domstole: 1) Lønninger og andet vederlag til dommere og domstolsmedarbejdere, herunder bidrag til sociale sikringsordninger ("aflønning af ansatte"⁹⁰), 2) udgifter til varer og tjenester, som forbruges i driften af domstolene, herunder leje af bygninger, kontorartikler, energi og retshjælp ("forbrug i produktionen"⁹¹), 3) investering i faste aktiver såsom domhuse og software ("faste bruttoinvesteringer"⁹²) og 4) andre udgifter.

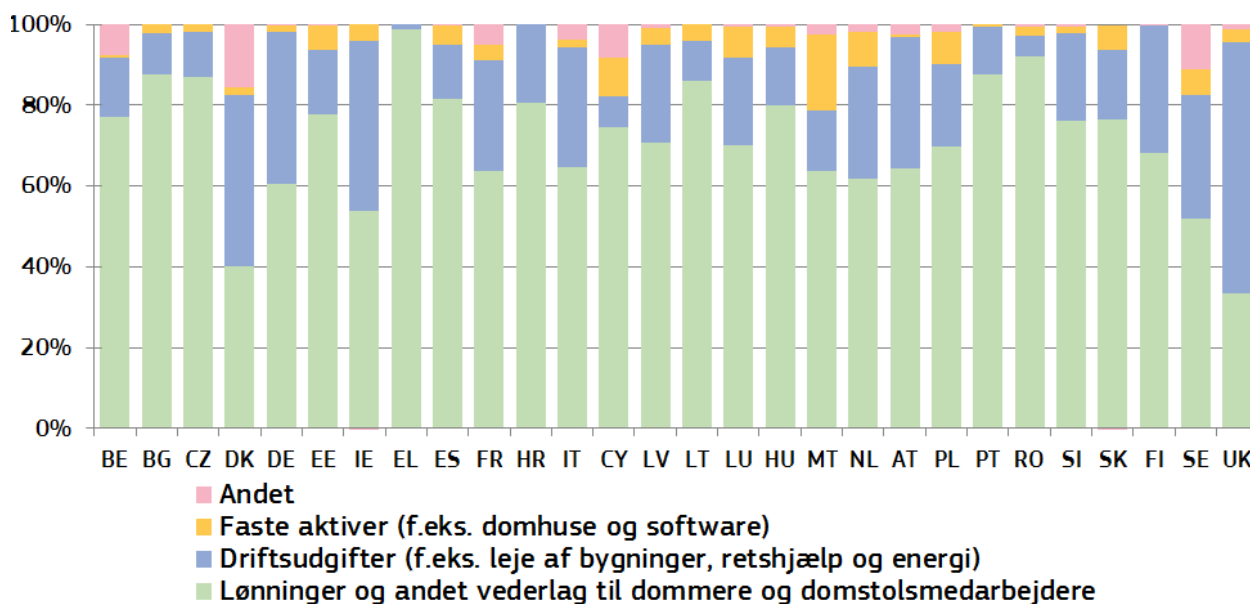
⁸⁹ Data indsamlet ved hjælp af et ajourført spørgeskema udarbejdet af Kommissionen i tæt samarbejde med ENCJ. Svarene fra medlemsstater uden domstolsadministrationer blev indhentet via et samarbejde med Netværket af Præsidenterne for Den Europæiske Unions Øverste Domstole.

⁹⁰ Aflønning af ansatte omfatter lønninger og andet vederlag i penge eller naturalier (D.11) og arbejdsgiverens faktiske og beregnede bidrag til sociale sikringsordninger (D.121 og D.122). Se: https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Glossary:Compensation_of_employees.

⁹¹ Forbrug i produktionen er et nationalregnskabsbegreb, som måler værdien af varer og tjenester, der forbruges som input i en produktionsproces. Det omfatter ikke [faste aktiver](#), hvis forbrug registreres som forbrug af [fast realkapital](#). Disse varer og tjenester kan enten forædles eller forbruges i produktionsprocessen. Se https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Glossary:Intermediate_consumption.

⁹² Faste bruttoinvesteringer, forkortet GFCF, omfatter residente producenters anskaffelser minus afhændelser af faste [aktiver](#) i en given periode, plus visse tillæg til værdien af ikkeproducerede aktiver, tilvejebragt gennem en producents eller institutionelle enheders produktive aktivitet. Faste aktiver er materielle eller immaterielle aktiver produceret som output i produktionsprocesser, der anvendes gentagne gange eller løbende i mere end et år. Se [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Glossary:Gross_fixed_capital_formation_\(GFCF\)](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Glossary:Gross_fixed_capital_formation_(GFCF)).

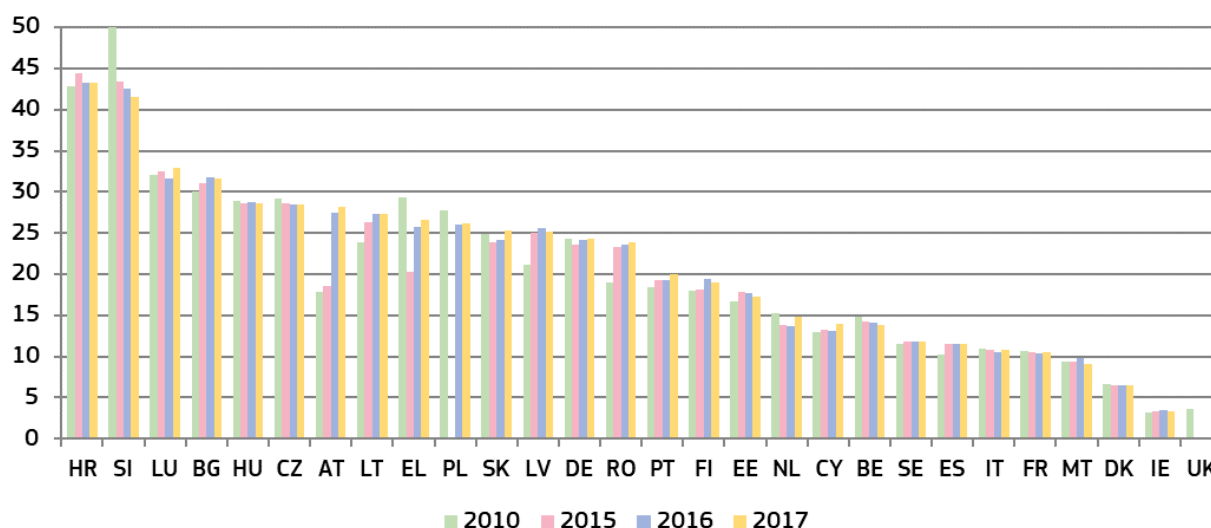
Figur 31: Den offentlige sektors samlede udgifter til domstole (i 2017, i procent af alle udgifter) (kilde: Eurostat)



– Menneskelige ressourcer –

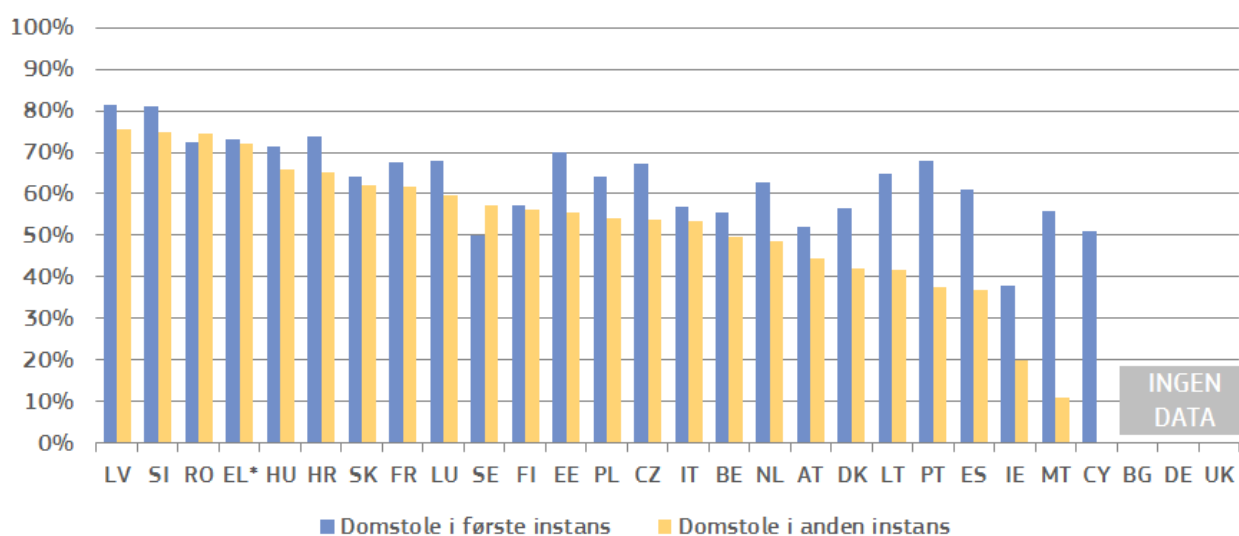
Tilstrækkelige menneskelige ressourcer er afgørende for et retssystems kvalitet. Mangfoldighed blandt dommere, herunder ligestilling mellem kønnene, sikrer supplerende ekspertise, kompetencer og erfaring og afspejler sammensætningen i samfundet.

Figur 32: Antal dommere (*) (pr. 100 000 indbyggere) (kilde: CEPEJ-undersøgelse)



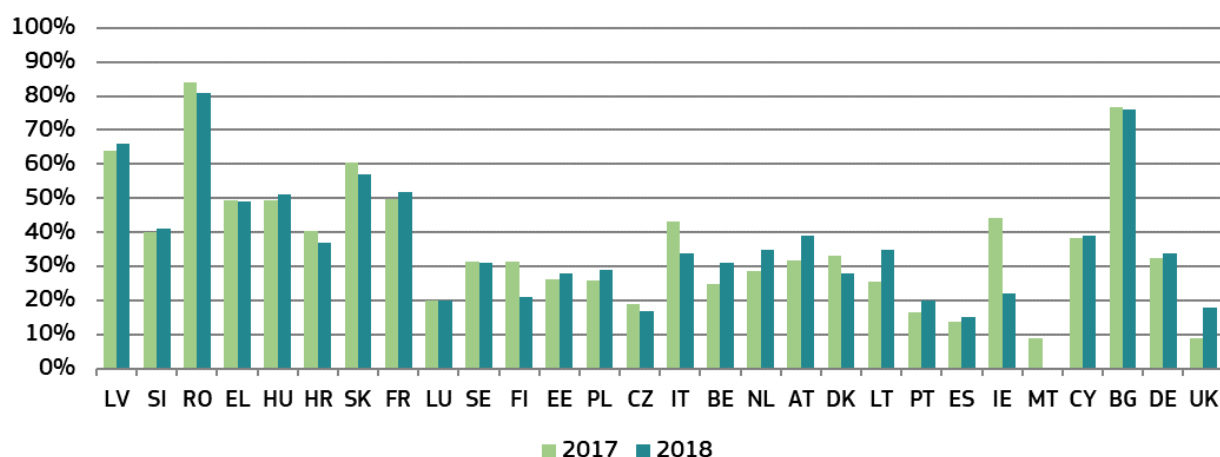
(*) Denne kategori omfatter ifølge CEPEJ-metoden dommere på fuld tid. Den omfatter ikke "Rechtspfleger"/"court clerks", som findes i nogle medlemsstater. **AT:** Data om dommere i forvaltningsretlige sager er medtaget for første gang for 2016-cyklussen. **EL:** Det samlede antal juridiske dommere omfatter forskellige kategorier for den ovenfor angivne periode, hvilket til dels forklarer udsvingene. Fra og med 2016 omfatter data om antallet af juridiske dommere af enhver rang, der behandler strafferetlige og politiske sager, samt forvaltningsdommere. **IT:** De regionale forvaltningsdomstole, de regionale afdelinger af revisionsretten, de lokale domstole i skatte- og afgiftsretlige sager og militærdomstolene er ikke taget i betragtning. **UK:** Vægtet gennemsnit af de tre jurisdiktioner. Data for 2010 omfatter 2012-data for **UK (NI)**. **LU:** Tallene er blevet revideret efter en forbedret metode.

Figur 33: Andel af kvindelige juridiske dommere ved domstole i første og anden instans i 2017 (kilde: CEPEJ-undersøgelse)



(*) EL: Data for 2016.

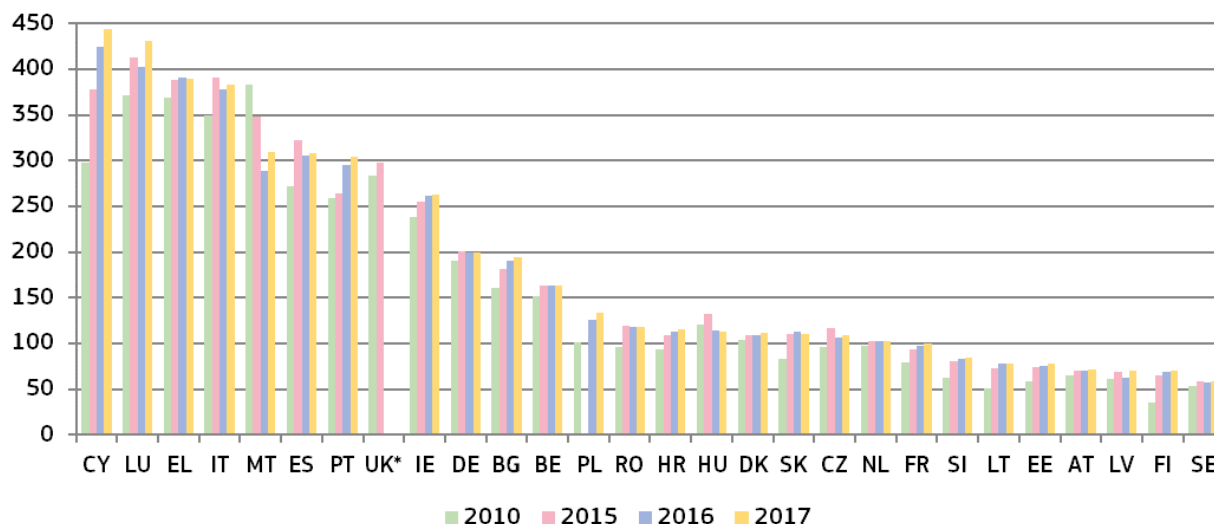
Figur 34: Andel af kvindelige juridiske dommere ved højesteret i 2017 og 2018 (*) (kilde: Europa-Kommissionen⁹³)



(*) Medlemsstaterne er angivet i samme rækkefølge som i figur 33.

⁹³ 2018-data. Det Europæiske Institut for Ligestilling mellem Mænd og Kvinder, Gender Statistics Database, findes på: http://eige.europa.eu/lt/gender-statistics/dgs/indicator/wmidm_jud_natcrt_wmid_natcrt_supcrt.

Figur 35: Antal advokater (*) (pr. 100 000 indbyggere) (kilde: CEPEJ-undersøgelse)

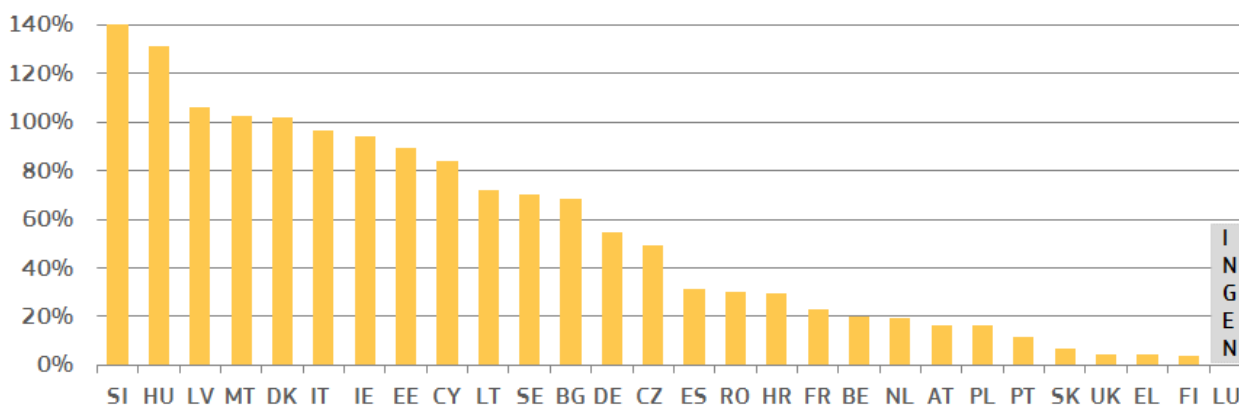


(*) Efter CEPEJ-metoden er en advokat en person, der er kvalificeret og autoriseret i henhold til national ret til at procedere og optræde på vegne af sin klient, udøve erhvervet som advokat, have møderet for retterne eller rådgive og repræsentere sine klienter i retlige anliggender (henstilling Rec(2000)21 fra Europarådets Ministerkomité til medlemsstaterne om frihed til at udøve erhvervet som advokat). **DE:** Der skelnes ikke mellem forskellige advokatgrupper i Tyskland som f.eks. mellem advokater og sagførere med møderet. **FI:** Fra og med 2015 omfatter det oplyste antal advokater både advokater inden for den private sektor og advokater inden for den offentlige sektor. **UK:** Data for 2010 og 2014.

– Uddannelse –

Uddannelse af dommere og anklagere er et vigtigt bidrag til retsafgørelsernes kvalitet og den domstolsservice, der leveres til borgerne. Dataene nedenfor omfatter uddannelse af dommere og anklagere inden for mange forskellige områder, bl.a. vedrørende kommunikation med parterne og pressen, og i retslige kompetencer.

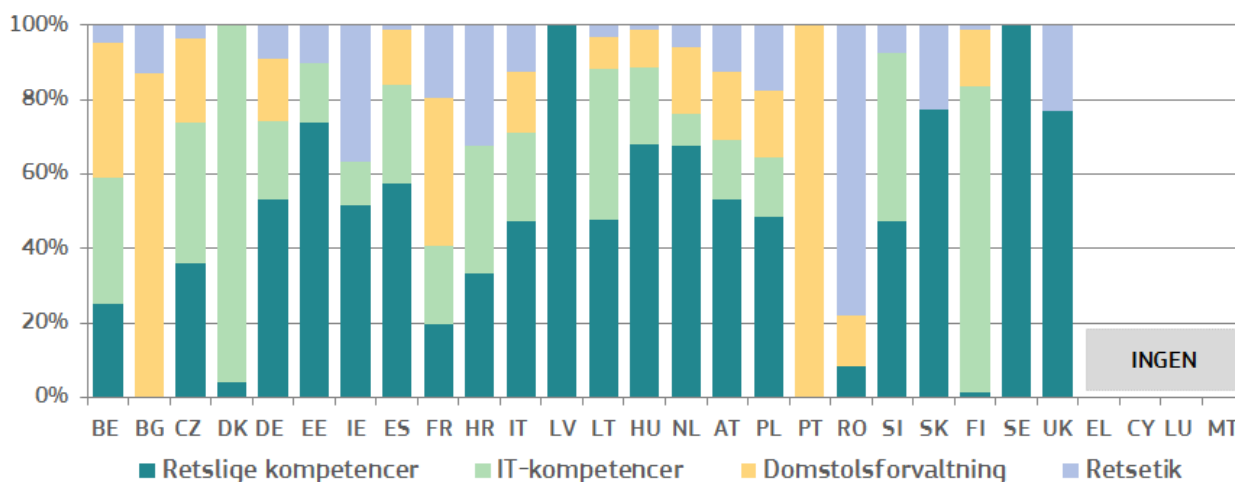
Figur 36: Dommere, der deltager i videreuddannelsesaktiviteter i EU-ret eller i en anden medlemsstats ret (*) (i procent af det samlede antal dommere) (kilde: Europa-Kommissionen⁹⁴)



(*) Værdier for nogle medlemsstater er reduceret af hensyn til præsentationen (SI=257 %). I flere medlemsstater overstiger antallet af deltagere 100 %, hvilket betyder, at nogle deltagere deltog i mere end én uddannelsesaktivitet. **DK:** Data omfatter domstolsmedarbejdere. **IT:** De regionale forvaltningsdomstole, de regionale afdelinger af revisionsretten, de lokale domstole i skatte- og afgiftsretlige sager og militærdomstolene er ikke taget i betragtning. **AT:** Data omfatter anklagere. **UK:** Data vedrører 2016.

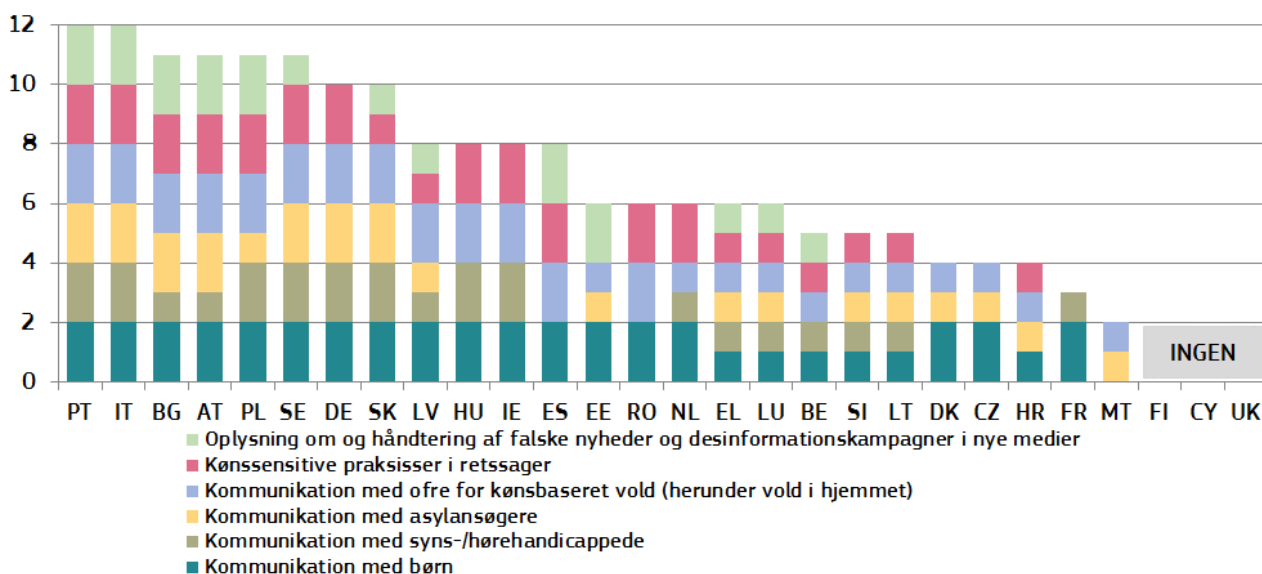
⁹⁴ Dataene for 2017 er indsamlet i samarbejde med Det Europæiske Netværk for Uddannelse af Dommere og Anklagere og CEPEJ.

Figur 37: Andel af videreuddannelsesaktiviteter for dommere vedrørende forskellige typer kompetencer (*) (i procent af det samlede antal dommere, der modtog uddannelse) (kilde: Europa-Kommissionen⁹⁵)



(*) Tabellen viser fordelingen af dommere, der har deltaget i videreuddannelsesaktiviteter (dvs. dem, der finder sted efter grunduddannelsesperioden for at blive dommer) inden for hvert af de fire udpegede områder, som en procentdel af det samlede antal uddannede dommere. Juridiske uddannelsesaktiviteter er ikke taget i betragtning. Myndighederne for uddannelse af dommere og anklagere i **EL**, **CY**, **LU** og **MT** tilbød ikke specifikke uddannelsesaktiviteter vedrørende de udvalgte kompetencer. **DK**: Data omfatter domstolsmedarbejdere. **AT**: Data omfatter anklagere. Dataene for **UK** vedrører England og Wales.

Figur 38: Adgang til uddannelse i kommunikation for dommere (*) (kilde: Europa-Kommissionen⁹⁶)



(*) Maksimum: 12 point. Medlemsstaterne fik 1 point, hvis de har grunduddannelsesaktiviteter, og 1 point, hvis de har videreuddannelsesaktiviteter (maksimum 2 point for begge uddannelsesstyper). **DK**: Der tilbydes ikke uddannelse i kommunikation med personer med nedsat syn eller hørelse, fordi staten tilbyder støtte til sådanne personer i form af hjælpemidler eller en assistent i retssalen, f.eks. en tegnsprogtolk.

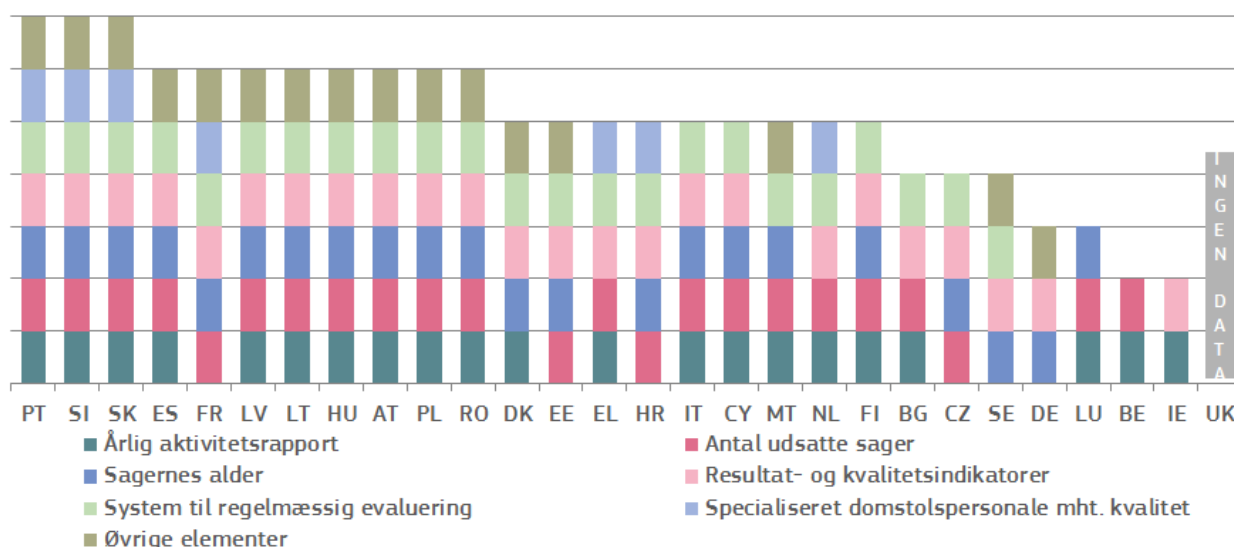
⁹⁵ Dataene for 2017 er indsamlet i samarbejde med Det Europæiske Netværk for Uddannelse af Dommere og Anklagere og CEPEJ. Videreuddannelse i retslige kompetencer omfatter f.eks. ledelse af retsmøder, skriftlig udfærdigelse af domme og retorik.

⁹⁶ Dataene for 2018 er indsamlet i samarbejde med gruppen af kontaktpersoner vedrørende de nationale retssystemer.

3.2.3. Vurderingsværktøjer

Overvågning og evaluering af domstolenes aktiviteter gør det muligt at påvise mangler og behov og medvirker derved til at forbedre retssystemets kvalitet. Regelmæssige evalueringer kan forbedre retssystemets reaktionsevne over for nuværende og kommende udfordringer. Hensigtsmæssige IKT-værktøjer kan muliggøre sagsstyring i realtid og kan hjælpe med at opstille standardiserede domstolsstatistikker på nationalt plan. De kan desuden anvendes til håndtering af efterslæb og automatiserede hurtige varslingsystemer. Det er også vigtigt med undersøgelser for at vurdere, hvordan retssystemerne virker set ud fra retsvæsenets aktørers og domstolsbrugernes synsvinkel. Tilstrækkelig opfølgning på undersøgelser er nødvendig for at forbedre retssystemernes kvalitet.

Figur 39: Adgang til overvågning og evaluering af domstolsaktiviteter (*) (kilde: CEPEJ-undersøgelse⁹⁷)



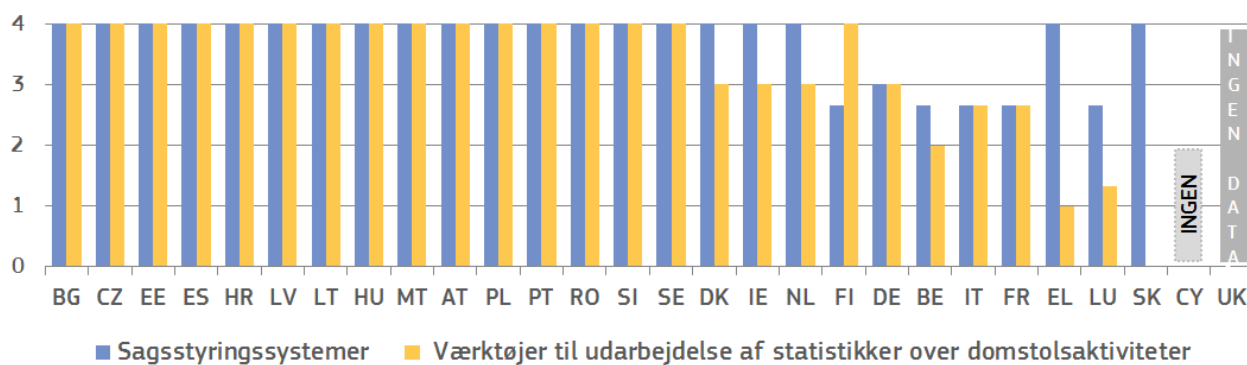
(*) Evalueringsordningen vedrører retssystemernes resultater, og der benyttes almindeligvis indikatorer og mål. I 2018 oplyste alle medlemsstater, at de har en ordning, der giver dem mulighed for at overvåge antallet af indkomne sager, antallet af trufne afgørelser samt retssagernes varighed, hvilket gør disse kategorier irrelevante i figuren ovenfor. På tilsvarende måde har det mere dybdegående arbejde med kvalitetsstandards erstattet anvendelsen heraf som en evalueringskategori. Data om "øvrige elementer" omfatter f.eks. gennemførelsesprocent (AT og FR), antal påklagede sager og håndhævelsesprocedurer (ES), antal sager efter tvisternes art (SK), sagernes udfald, f.eks. fuld eller delvis opfyldelse (SK), endelige domme og udsatte sager (RO) og antal retsmøder (PL).

Figur 40: Tilgængelighed af IKT anvendt til sagsstyring og statistikker over domstolsaktiviteter

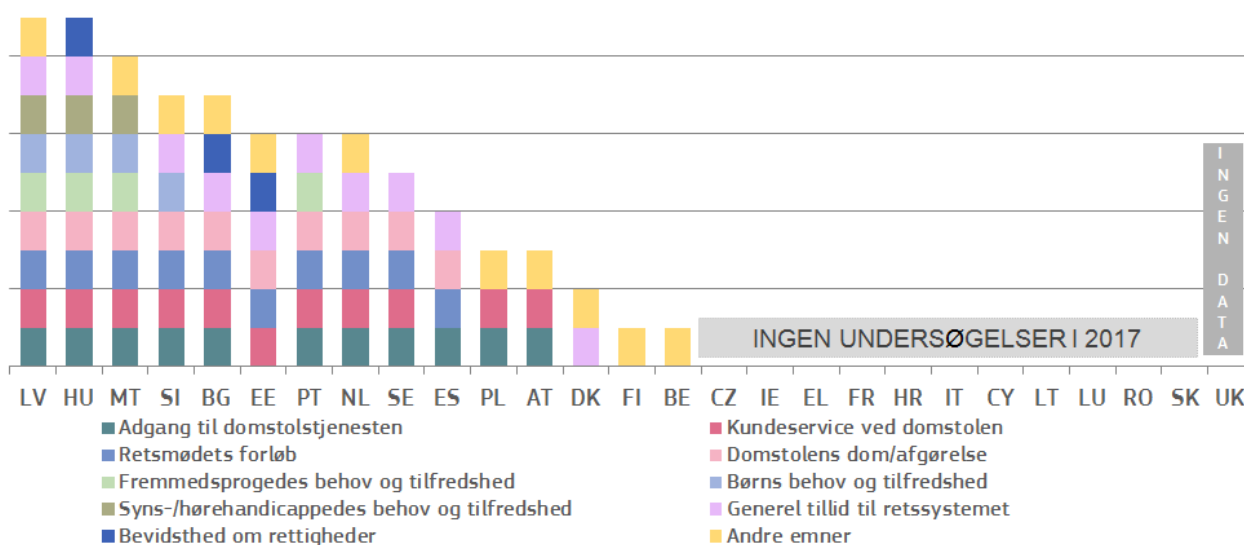
(0 = tilgængelig i 0 % af domstolene, 4 = tilgængelig i 100 % af domstolene⁹⁸) (kilde: CEPEJ-undersøgelse)

⁹⁷ 2017-data.

⁹⁸ 2017-data. Udstyrsprocent fra 100 % (udstyr i fuld anvendelse) til 0 % (udstyr ikkeeksisterende) viser den funktionelle tilstedeværelse i domstolene af det udstyr, der er omfattet af diagrammet, jf. følgende skala: 100 % = 4 point, hvis gældende for alle sager/1,33 point pr. specifik sag, 50-99 % = 3 point, hvis gældende for alle sager/1 point pr. specifik sag, 10-49 % = 2 point, hvis gældende for alle sager/0,66 point pr. specifik sag, 1-9 % = 1 point, hvis gældende for alle sager/0,33 point pr. specifik sag. "Sager" vedrører den type retssager, der behandles (civil- og handelsretlige, strafferetlige, forvaltningsretlige eller andre sager).



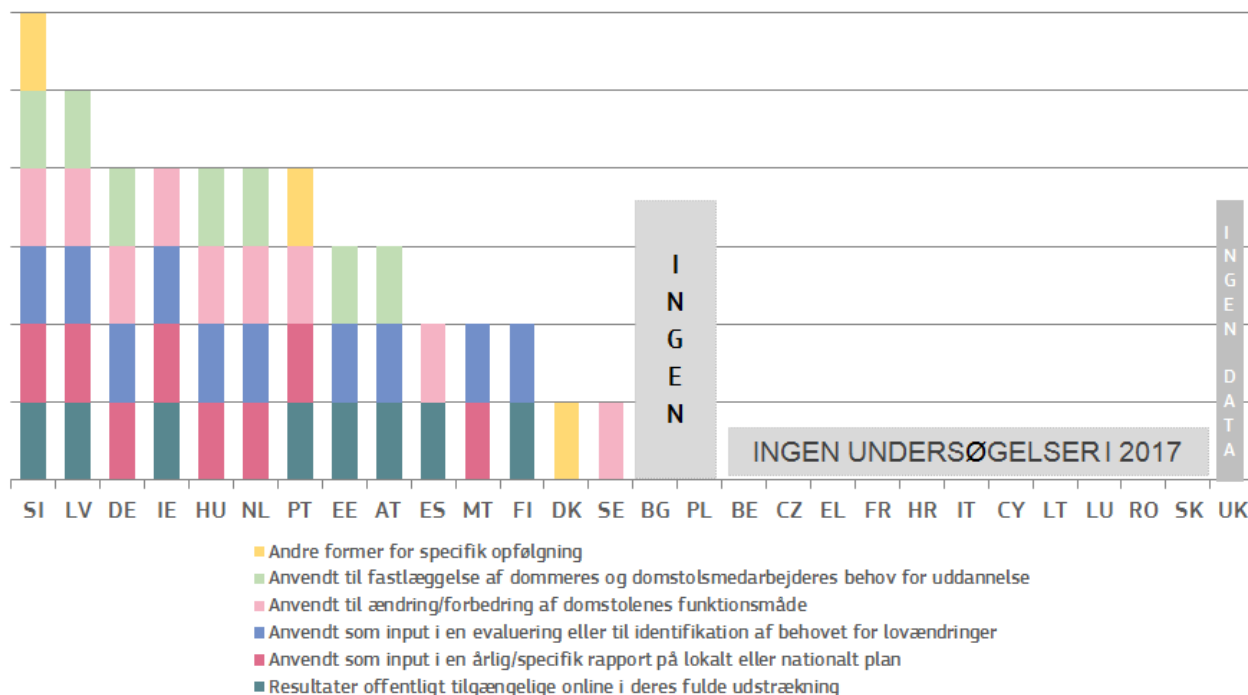
Figur 41: Emner for undersøgelser foretaget blandt domstolsbrugere eller retsvæsenets aktører (*) (kilde: Europa-Kommissionen⁹⁹)



(*) Medlemsstaterne fik et point pr. angivet undersøgelse, uanset om undersøgelsen blev gennemført på nationalt eller regionalt plan eller på domstolsniveau. "Andre emner" omfatter: fysisk adgang (MT), anvendelighed af onlineportalen med retsoplysninger (DK), adgang til retsoplysninger (PT) og tilgængelighed af formularer og instrukser om deres udfyldelse (PL). Denne kategori omfatter også undersøgelser blandt domstolsmedarbejdere, f.eks. om dommernes integritet (HU), videnniveau og personlig dannelse blandt domstolens ansatte (PL), retsvæsenets ejendomsprofil (AT) og kvalitative aspekter som f.eks. tilfredshed (AT), domskvalitet (MT), loyalitet over for domstolene (PT) og opfattelse af passende straf (FI).

⁹⁹ Dataene for 2017 er indsamlet i samarbejde med gruppen af kontaktpersoner vedrørende de nationale retssystemer.

Figur 42: Opfølgning på undersøgelser foretaget blandt domstolsbrugere eller retsvæsenets aktører (*) (kilde: Europa-Kommissionen¹⁰⁰)



(*) Medlemsstaterne fik et point pr. type opfølgning. Kategorien "Andre former for specifik opfølgning" omfattede: vejledning om og rammer for den nye onlineportal (**DK**), vejledning om politisk ledelse og driftsledelse (**MT**), forbedring af den generelle opfattelse af retssystemet (**PT**) og offentliggørelse af informationsværktøjer til offentligheden. **IE**: Dataene vedrører den undersøgelse om prøveløsladelse, der blev foretaget i 2016.

¹⁰⁰ Dataene for 2017 er indsamlet i samarbejde med gruppen af kontaktpersoner vedrørende de nationale retssystemer.

3.2.4. Standarder

Standarder kan højne retssystemernes kvalitet. EU's resultattavle for retsområdet 2019 indeholder for første gang – med udgangspunkt i data indsamlet af Sammenslutningen af Statsråd og Forvaltningsdomstole i Den Europæiske Union (ACA-Europa) og Netværket af Præsidenterne for Den Europæiske Unions Øverste Domstole (NPSJC) – en oversigt over de fremgangsmåder, der benyttes ved de øverste og lavere domstole, og som bidrager til retsafgørelsernes kvalitet (figur 43).

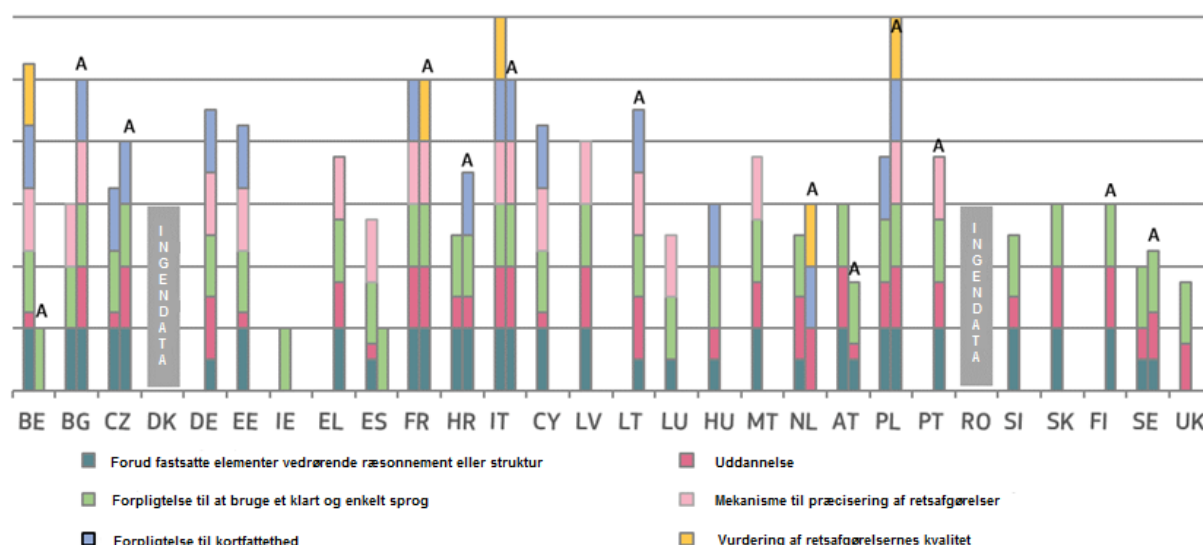
Efter undersøgelsen af standardforanstaltninger vedrørende timing og oplysninger til parterne i den foregående udgave rettes fokus i EU's resultattavle for retsområdet 2019 mod timing, efterslæb og tidsplaner som et ledelsesværktøj for retsvæsenet¹⁰¹. I figur 44 præsenteres en oversigt over, hvilke medlemsstater der anvender standardforanstaltninger vedrørende tidsfrister, tidsplaner og efterslæb. Tidsfrister er kvantitative frister, f.eks. for det maksimale antal dage fra registreringen af en sag og indtil det første retsmøde. Efterslæb er sager, som har varet længere end et bestemt tidsrum. Tidsplaner er målbare mål/praksisser, som f.eks. angiver en på forhånd fastlagt andel sager, der skal være afsluttet inden for en bestemt periode. I figur 45 præsenteres det, hvilke instanser der fastsætter, overvåger og følger op på standarderne for efterslæb, og figur 46 giver et mere detaljeret billede af visse aspekter vedrørende tidsplaner.

– Retsafgørelsernes kvalitet –

Retsafgørelser anses generelt for at være af høj kvalitet, når de er udformet klart og struktureret og har fundet den rette balance mellem klart ræsonnement og kortfattethed, hvilket gør dem nemme at forstå og håndhæve. Retsafgørelsernes formulering og struktur kan også have betydning for, hvor godt de kan behandles af softwareprogrammer, navnlig applikationer til natursprogsbehandling (NLP). Dette slutresultat kan kun opnås gennem en kombination af et komplekst og mangefacetteret sæt elementer, herunder erhvervsuddannelse af dommere af høj kvalitet, anvendelse af god praksis ved udarbejdelsen og overvågning af afgørelsernes kvalitet, under overholdelse af princippet om retsvæsenets uafhængighed. Sammenslutningen af Statsråd og Forvaltningsdomstole i Den Europæiske Union (ACA-Europa) udarbejdede et spørgeskema, som blev besvaret af de øverste forvaltningsdomstole og af højesteretterne (medlemmer af Netværket af Præsidenterne for Den Europæiske Unions Øverste Domstole (NPSJC)). Uden at gå ind i sagens realitet i de enkelte afgørelser viser figur 43 de standarder, som medlemsstaterne anvendte med hensyn til udvalgte indikatorer, der blev opfattet som medvirkende til retsafgørelsernes overordnede kvalitet.

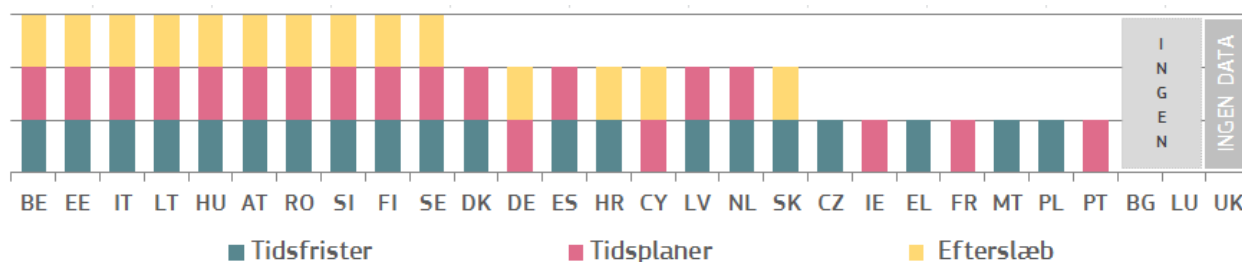
¹⁰¹ I EU's resultattavle for retsområdet går standarderne for tidsfrister og tidsplaner ud over de krav, der følger af retten til en rettergang inden for en rimelig frist, som er nedfældet i artikel 47 i EU's charter om grundlæggende rettigheder og i artikel 6 i den europæiske menneskerettighedskonvention.

Figur 43: Standarder anvendt for at forbedre kvaliteten af retsafgørelser fra de højeste retsinstanser (*) (kilde: Europa-Kommissionen sammen med ACA-Europa og NPSJC)



(*) For hver medlemsstat viser venstre kolonne praksis i højesteretterne, mens højre kolonne viser praksis i de øverste forvaltningsdomstole (kolonnen mærket med bogstavet "A"). Medlemsstaterne er angivet i alfabetisk rækkefølge efter deres geografiske navne på originalsproget. Medlemsstaterne fik et point pr. indikator for retsafgørelsernes kvalitet. Uddannelse omfatter juridisk uddannelse af dommere i at strukturere skriftlige afgørelser (0,25 point), juridisk uddannelse af højesteretsdommere i at formulere deres ræsonnement i skriftlige afgørelser, juridisk uddannelse af dommere ved lavere retsinstanser i at formulere deres ræsonnement i skriftlige afgørelser (0,25 point) og uddannelse i at udarbejde retsafgørelser (universitet, dommerskole eller på jobbet) (0,25 point). En forpligtelse til at bruge et klart og enkelt sprog anses for at foreligge, hvad enten den er fastsat ved lov, forskrift eller i henhold til faglig praksis (1 point). Forpligtelsen til kortfattetthed anses for at finde anvendelse, hvad enten den er fastsat ved lov, domstolsregulativer eller praksis (1 point). Vurderingen af retsafgørelsernes kvalitet vedrører, om der foreligger en intern mekanisme på højesteretsniveau til vurdering af den globale kvalitet af højesterets afgørelser (1 point). IT, Corte Suprema di Cassazione: Der foreligger ganske vist ikke noget proceduremæssigt værktøj til præcisering af retsafgørelser, men i nogle situationer kan visse aspekter af sagen alligevel præciseres i forbindelse med afgørelsens gennemførelse ved en kompetent dommer. **DK** og **RO**: Ingen data. Deltagende domstole: **BE**: Cour de Cassation (højesteret) og Conseil d'Etat (statsråd). **BG**: Върховен касационен съд (højesteret) og Върховен административен съд (øverste forvaltningsdomstol). **CZ**: Nejvyšší soud (højesteret) og Nejvyšší správní soud (øverste forvaltningsdomstol). **DE**: Bundesverwaltungsgericht (forbundsdomstol i forvaltningsretlige sager). **EE**: Riikohus (højesteret). **IE**: Chúirt Uachtarach (højesteret). **EL**: Συμβούλιο της Επικρατείας (statsråd). **ES**: Tribunal Supremo (højesteret). **FR**: Cour de Cassation (højesteret) og Conseil d'Etat (statsråd). **HR**: Vrhovni sud (højesteret) og Visoki upravni (øverste forvaltningsdomstol). **IT**: Corte Suprema di Cassazione (højesteret) og Consiglio de Stato (statsråd). **CY**: Ανώτατο Δικαστήριο (højesteret). **LV**: Augstākā tiesa (højesteret). **LT**: Vyriausiosios Administracinis Teismas (øverste forvaltningsdomstol). **LU**: Cour de Cassation (højesteret). **HU**: Kúria (højesteret). **MT**: Court of Appeal (appeldomstol). **NL**: Hoge Raad (højesteret) og Raad van State (statsråd). **AT**: Oberster Gerichtshof (højesteret) og Verwaltungsgerichtshof (øverste forvaltningsdomstol). **PL**: Sąd Najwyższy (højesteret) og Naczelny Sąd Administracyjny (øverste forvaltningsdomstol). **PT**: Supremo Tribunal Administrativo (øverste forvaltningsdomstol). **SI**: Vrhovno sodišče (højesteret). **SK**: Najvyšší súd (højesteret). **FI**: Korkein hallinto-oikeus (øverste forvaltningsdomstol). **SE**: Högsta domstolen (højesteret) og Högsta förvaltningsdomstolen (øverste forvaltningsdomstol). **UK**: Supreme Court (højesteret).

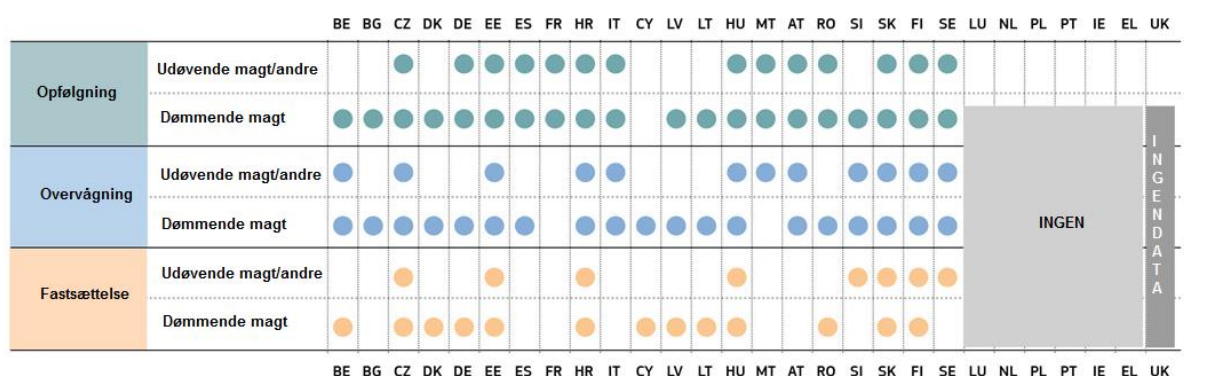
Figur 44: Standarder for timing (*) (kilde: Europa-Kommissionen¹⁰²)



(*) Medlemsstaterne fik et point pr. retsområde (civil- og handelsretligt, forvaltningsretligt eller andet), hvor standarder er defineret.

I figur 45 er fokus rettet mod standarder for efterslæb, som består i forsinkelsesreducerende foranstaltninger til forbedring af definitions-hastigheden i tvister. Figuren viser de forskellige myndigheders kompetencer i medlemsstaterne til at opstille, overvåge og følge op på standarder for efterslæb. I figur 46 er fokus rettet mod tidsplaner, som kan være et effektivt ledelsesværktøj for retsvæsenet, eftersom de kan hjælpe med at afsløre potentielle problemer med effektiviteten og med at udpege løsninger (f.eks. yderligere menneskelige eller finansielle ressourcer, omorganisering af forvaltningsprocessen ved domstolen eller midlertidig assistance til en domstol).

Figur 45: Fastsættelse og overvågning af standarder for efterslæb (*) (kilde: Europa-Kommissionen¹⁰³)

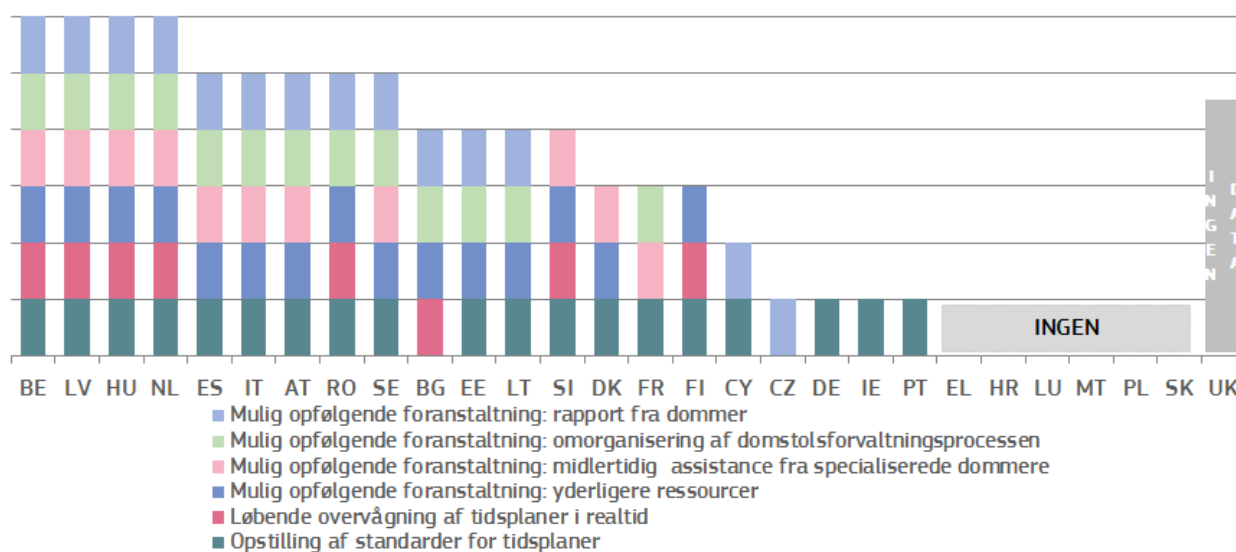


(*) Den "udøvende magt" omfatter institutioner, som er under regeringens direkte eller indirekte kontrol. "Andre" omfatter det nationale kontor for retsvæsenet i HU, der ledes af dets formand valgt af parlamentet ved kvalificeret flertal blandt landets dommere for en periode på ni år. Den "dømmende magt" omfatter organer som f.eks. retspræsidenter, domstolsadministrationer, dommersammenslutninger osv. HU: Det nationale kontor for retsvæsenet medvirker i fastsættelse og overvågning af samt opfølgning på standarder for efterslæb.

¹⁰² Dataene for 2018 er indsamlet i samarbejde med gruppen af kontaktpersoner vedrørende de nationale retssystemer.

¹⁰³ Dataene for 2018 er indsamlet i samarbejde med gruppen af kontaktpersoner vedrørende de nationale retssystemer.

Figur 46: Tidsplaner: definition, automatisk overvågning og opfølgning (*) (kilde: Europa-Kommissionen¹⁰⁴)



3.2.5. Oversigt over retssystemernes kvalitet

Nem adgang, tilstrækkelige ressourcer, effektive vurderingsværktøjer og hensigtsmæssige standarder og fremgangsmåder er centrale faktorer, der bidrager til retssystemernes kvalitet. Borgere og virksomheder forventer afgørelser af høj kvalitet af et effektivt retssystem¹⁰⁵. I EU's resultattavle for retsområdet 2019 gives der en detaljeret sammenlignende undersøgelse af disse faktorer.

Tilgængelighed

I denne udgave undersøges de elementer, der bidrager til et brugervenligt retssystem:

- Næsten alle medlemsstater giver **visse onlineoplysninger** om deres retssystem, herunder en central webportal med onlineformularer og interaktive uddannelsesaktiviteter om juridiske rettigheder (figur 20). Der er forskelle med hensyn til oplysningernes indhold, og i hvilket omfang de opfylder brugernes behov. F.eks. giver et højere antal medlemsstater (13) nu brugerne mulighed for at finde ud af, om de er berettiget til retshjælp, via en onlinesimulation. Der gives oplysninger til fremmedsprogede i de fleste medlemsstater, men ikke alle giver oplysninger, der specifikt er målrettet mod børn og syns- eller hørehandicappede.
- Tilgængeligheden af retshjælp og retsafgifternes størrelse** har stor betydning for adgangen til domstolsprøvelse, især for de dårligt stillede. Det fremgår af figur 21, at forbrugere, hvis indtægt ligger under Eurostats fattigdomsgrænse, ikke modtager retshjælp i visse medlemsstater. Sammenlignet med sidste år har to af disse medlemsstater dog gjort det lettere at modtage retshjælp. Samtidig er muligheden for at få retshjælp i løbet af årene blevet indskrænket i nogle medlemsstater. Retsafgifternes størrelse (figur 22) har generelt været stabil siden 2016, men retsafgifterne er i visse medlemsstater steget i forhold til tvisternes størrelse,

¹⁰⁴ Dataene for 2018 er indsamlet i samarbejde med gruppen af kontaktpersoner vedrørende de nationale retssystemer.

¹⁰⁵ Anvendelsen af kunstig intelligens i retssystemerne er blevet et aktuelt emne. I april 2018 vedtog Kommissionen en meddelelse om kunstig intelligens for Europa (COM(2018)237 final). Den understregede vigtigheden af investeringer inden for centrale anvendelsesområder som f.eks. offentlige myndigheder, herunder retssystemet. EU's resultattavle for retsområdet vil i de kommende år kunne give et overblik over situationen i medlemsstaterne. Figur 26 og 43 (ordninger for offentliggørelse online af retsafgørelser og fremgangsmåder til sikring af retsafgørelsernes kvalitet) indeholder allerede data vedrørende faktorer, der er afgørende for udviklingen af en solid "Legal tech"-industri i Europa.

navnlig for tvister med lav værdi, hvilket skyldes en stigning i den gældende minimumsafgift. Vanskelighederne med at få adgang til retshjælp kombineret med retsafgifternes anseelige størrelse i visse medlemsstater kan afskrække dårligt stillede fra at udøve deres ret til domstolsprøvelse.

- **Tilgængeligheden af elektroniske midler** under retsproceduren bidrager til at øge adgangen til retssystemet og reducere både forsinkelser og omkostninger. Det fremgår af figur 23, at elektronisk indgivelse af krav ikke er mulig i mere end halvdelen af medlemsstaterne eller kun er mulig i begrænset omfang, og at ikke alle medlemsstater giver mulighed for at følge forløbet af retssager online.
- De fleste medlemsstater har indført standarder for, hvordan **parterne informeres om forløbet af deres sag**, domstolens tidsplan eller mulige forsinkelser (figur 24). Sammenlignet med tidligere år har enkelte medlemsstater forbedret disse standarder markant. Forskellene mellem medlemsstaterne vedrører især de anvendte metoder. Mens nogle medlemsstater har et system med automatisk underretning pr. e-mail eller SMS med oplysning om forsinkelser, tidsplaner eller sagens generelle forløb, giver andre blot onlineadgang til oplysninger om sagen, og endnu andre lader det være op til de enkelte domstole.
- Sammenlignet med tidligere år er **onlineadgangen til retsafgørelser** (figur 25) blevet bedre, navnlig for så vidt angår offentliggørelsen af afgørelser i højeste instans, eftersom 19 medlemsstater offentliggør alle civil- og handelsretlige samt forvaltningsretlige afgørelser. For første gang omhandler EU's resultattavle for retsområdet også offentliggørelsen af strafferetlige afgørelser. Det fremgår, at 19 medlemsstater offentliggør alle strafferetlige afgørelser i højeste instans. Denne positive udvikling ansporer alle medlemsstater til yderligere forbedringer, eftersom afgørelser i højeste instans har stor betydning for kontinuiteten vedrørende retspraksis. Da forskellige ordninger for onlineoffentliggørelse (figur 26) kan gøre det lettere at søge efter relevant retspraksis, kan tagging af domme med søgeord og øget anvendelse af den europæiske retspraksisidentifikator (ECLI) videreudvikles.
- Antallet af medlemsstater, som fremmer den frivillige anvendelse af **alternative tvistbilæggelsesmetoder** (figur 27) i private tvister, bliver ved med at stige sammenlignet med tidligere år. Dette gøres navnlig ved at introducere flere incitamenter til anvendelsen af alternative tvistbilæggelsesmetoder på tværs af forskellige retsområder. Forvaltningsretlige tvister er ligeledes blevet taget i betragtning, og under halvdelen af medlemsstaterne giver mulighed for alternativ tvistbilæggelse på dette område.

Ressourcer

Retssystemer af høj kvalitet i medlemsstaterne kræver en tilstrækkelig grad af finansielle og menneskelige ressourcer, herunder de nødvendige investeringer i fysisk og teknisk infrastruktur, relevant grunduddannelse og videreuddannelse samt mangfoldighed blandt dommerne, herunder ligevægt mellem kønnene. EU's resultattavle for retsområdet 2019 viser følgende:

- Vedrørende **finansielle ressourcer** viser dataene, at den offentlige sektors udgifter til domstole generelt forblev stabile i de fleste medlemsstater i 2017, men at der stadig er betydelige forskelle mellem de faktiske beløb, både i EUR pr. indbygger og i procent af BNP, medlemsstaterne imellem (figur 28 og 29). Der var dog færre medlemsstater, som øgede deres udgifter i 2017 sammenlignet med 2016. Medlemsstaterne fastlægger primært de finansielle ressourcer til retsvæsenet ud fra historiske eller faktiske omkostninger, og kun få tager hensyn til den faktiske arbejdsbyrde eller anmodninger fra domstolene (figur 30).
- For første gang indeholder EU's resultattavle for retsområdet 2019 med udgangspunkt i data indsamlet af Eurostat en **opdeling af de samlede udgifter i forskellige kategorier**. Figur 31 påviser betydelige forskelle mellem medlemsstaternes udgiftsmønstre. På den ene side udgør lønninger og andet vederlag til dommere og domstolsmedarbejdere (herunder bidrag til sociale sikringsordninger) den største andel i de fleste medlemsstater, mens investeringer i faste

aktiver som f.eks. domhuse og software er meget lave og i nogle tilfælde ikkeeksisterende. På den anden side er udgifterne til domstolens drift (f.eks. leje af bygninger, retshjælp og andet forbrug) væsentligt højere i nogle medlemsstater (figur 31).

- Et stort flertal af dommerne er **kvinder**. I domstole i første og anden instans er der flest kvindelige dommere i de fleste medlemsstater (figur 33). Dette vender imidlertid i domstolene i højeste instans, hvor der i de fleste medlemsstater er under 50 % kvindelige dommere (figur 34). Andelen af kvindelige dommere i højeste instans er dog steget siden 2010 i de fleste medlemsstater.
- Med hensyn til **uddannelse af dommere** tilbyder de fleste medlemsstater videreuddannelse i EU-ret, andre medlemsstaters lovgivning og retslige kompetencer, men færre medlemsstater tilbyder uddannelse i IT-kompetencer, domstolsforvaltning og retsetik (figur 37). Med hensyn til uddannelse i kommunikation med sårbare sagsparter ser det ud til, at der er sket forbedringer til fordel for børn, syns- eller hørehandicappede parter og ofre for kønsbaseret vold (figur 38), men ikke for asylansøgere. Under halvdelen af medlemsstaterne tilbyder uddannelse i oplysning om og håndtering af falske nyheder og problemer i tilknytning til sociale medier.

Vurderingsværktøjer

- **Overvågnings- og evalueringsværktøjer** til vurdering af, hvordan retssystemerne fungerer (figur 39), findes i alle medlemsstater. De omfatter generelt forskellige resultat- og kvalitetsindikatorer og regelmæssig rapportering. Næsten alle medlemsstater overvåger antallet og varigheden af retssager og har systemer til regelmæssig evaluering. Sammenlignet med tidligere år har flere medlemsstater udvidet overvågningen til flere specifikke elementer, og nogle har inddraget flere specialiserede domstolsmedarbejdere til sikring af kvaliteten.
- Mange medlemsstater udnytter endnu ikke det fulde potentiale af **IKT-sagsstyringssystemer**, og der er ikke sket forbedringer i forhold til tidligere år (figur 40). Sådanne systemer tjener forskellige formål, herunder at generere statistikker, og bør indføres konsekvent i hele retssystemet. Nogle medlemsstater har indført hurtige varslingssystemer for at påvise funktionsfejl eller manglende overholdelse af sagsbehandlingsstandarderne, hvilket gør det lettere at finde rettidige løsninger. I nogle medlemsstater er der endnu ikke sikret dataindsamling på landsplan inden for alle retsområder.
- **Anvendelsen af undersøgelser** med deltagelse af domstolsbrugere og retsvæsenets aktører (figur 41) er faldet, og flere og flere medlemsstater vælger ikke at gennemføre undersøgelser. Tilgængelighed, kundeservice, retsmøder og domme samt den generelle tillid til retssystemet var stadig vigtige undersøgelsesemner, men kun få medlemsstater undersøgte tilfredsheden blandt grupper med særlige behov og bevidstheden om rettigheder. Selv om næsten alle de medlemsstater, der gennemførte undersøgelser, også sikrede opfølgning (figur 42), varierede omfanget af opfølgningen fortsat betydeligt. Undersøgelsesresultaterne blev oftest offentliggjort og anvendt i rapporter, og i de fleste medlemsstater blev de brugt til at påvise behov for lovgivningsændringer.

Standarder

Standarder kan højne retssystemernes kvalitet. Denne udgave omfatter igen en nærmere undersøgelse af visse standarder, der har til formål at forbedre timingen af sagsforløb og oplysningerne til parterne. For første gang indeholder EU's resultattavle for retsområdet 2019 også data om standarderne for retsafgørelsernes kvalitet.

- Med udgangspunkt i data indsamlet af ACA-Europa og NPSJC viser figur 43, at standarderne for **retsafgørelsernes kvalitet** er meget forskellige fra medlemsstat til medlemsstat og i nogle medlemsstater endda fra en domstol til en anden. De fleste medlemsstater tilbyder dog en eller anden form for juridisk uddannelse for dommere i strukturering, ræsonnementsformulering og

udarbejdelse af retsafgørelser.

I de fleste medlemsstater omfatter **afgørelsernes strukturering og ræsonnement** forud fastsatte elementer. Derudover har domstolsbrugerne i nogle medlemsstater adgang til mekanismer, hvor de kan få præciseringer vedrørende retsafgørelser – en interessant fremgangsmåde, som er med til at forbedre borgervenlige retssystemer.

Højesteretter, der anvender **instrumenter til selv vurdering af kvaliteten** af deres afgørelser, er i mindretal, selv om en sådan praksis – under overholdelse af princippet om retsvæsenets uafhængighed – kunne udmønte sig i forbedringer.

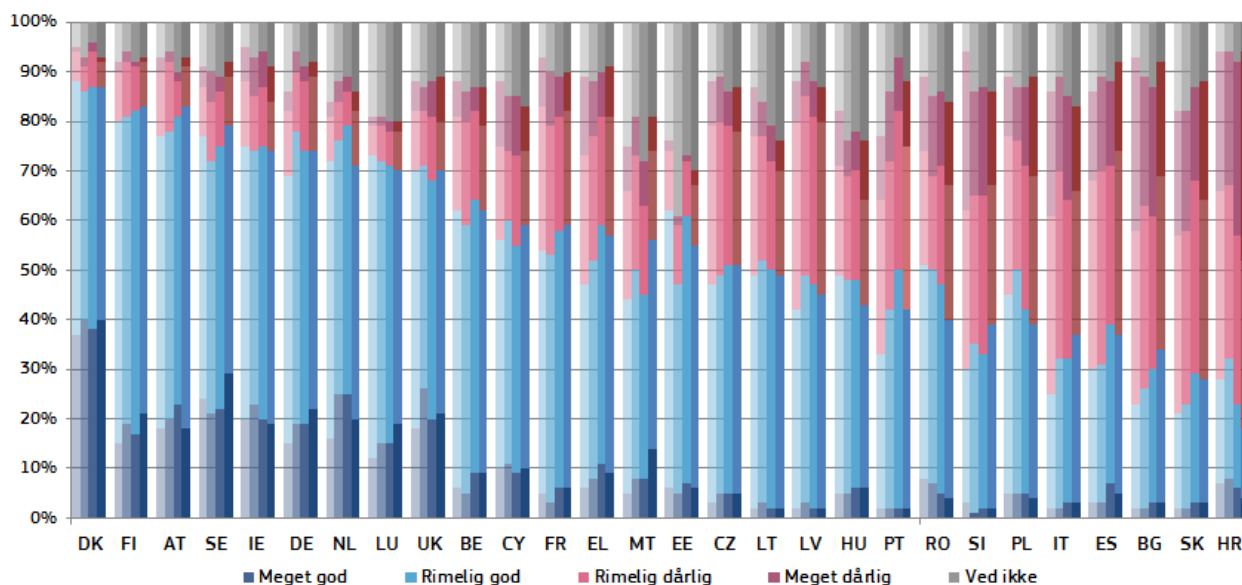
- De fleste medlemsstater bruger **standarder for timing**. Visse medlemsstater, som står over for særlige udfordringer med hensyn til effektivitet, anvender imidlertid ikke sådanne standarder på nuværende tidspunkt. Standarder for efterslæb er stadig ikke lige så udbredte som de standarder, der fastsætter tidsfrister (f.eks. for det faste tidsrum fra registreringen af en sag og indtil det første retsmøde) og tidsplaner (som f.eks. angiver en på forhånd fastlagt andel sager, der skal være afsluttet inden for en bestemt periode) (figur 44).
- Standarder for **efterslæb** er et nyttigt værktøj, der kan medvirke til at forbedre sagsstyringen og effektiviteten. Figur 45 viser, at efterslæb oftest fastsættes alene af retsvæsenet eller i samarbejde med den udøvende magt. Overvågning og opfølgning påhviler primært retsvæsenet, mens den udøvende magt i nogle medlemsstater også spiller en rolle i overvågnings- og opfølgningsfasen.
- Mens de fleste medlemsstater har indført standarder for **tidsplaner** (figur 46), har kun få mekanismer til kontinuerlig overvågning af de på forhånd opstillede tidsplaner. EU's resultattavle for retsområdet 2019 viser, at størstedelen af medlemsstaterne anvender yderligere ressourcer til opfølgningsforanstaltninger, dog med forskelligt anvendelsesområde. De mest almindelige opfølgningsforanstaltninger er omorganisering af forvaltningsprocessen ved domstolen, mens muligheden for, at specialiserede dommere yder midlertidig assistance, kun foreligger i få medlemsstater.

3.3. Uafhængighed

Domstolenes uafhængighed er et krav, der udspringer af princippet om effektiv retsbeskyttelse, som er omhandlet i artikel 19 i TEU, og retten til effektive retsmidler ved en domstol, som er forankret i EU's charter om grundlæggende rettigheder (artikel 47)¹⁰⁶. Denne uafhængighed sikrer, at retssystemet er retfærdigt, forudsigeligt og sikkert, hvilket er vigtige elementer for retsstatsprincippet og et attraktivt investeringsklima. Opfattelsen af retsvæsenets uafhængighed er en væksthæmmende faktor, ligesom opfattelsen af manglende uafhængighed kan virke hæmmende for investeringer. Ud over en række indikatorer for opfattelsen af retsvæsenets uafhængighed fra forskellige kilder indeholder resultattavlen en række indikatorer for, hvordan retssystemerne er organiseret med henblik på at beskytte retsvæsenets uafhængighed i bestemte typer situationer, hvor uafhængigheden kan være i fare. På baggrund af input fra Det Europæiske Netværk af Domstolsadministrationer (ENCJ), Netværket af Præsidenterne for Den Europæiske Unions Øverste Domstole (NPSJC) og Sammenslutningen af Statsråd og Forvaltningsdomstole i Den Europæiske Union (ACA-Europa) indeholder EU's resultattavle for retsområdet 2019 nye eller ajourførte indikatorer vedrørende retsgarantier i forbindelse med disciplinærsager vedrørende dommere og udnævnelse af dommermedlemmer af domstolsadministrationerne samt organisering af anklagemyndighederne.

3.3.1. Opfattelse af retsvæsenets uafhængighed

Figur 47: Borgernes opfattelse af domstoles og dommeres uafhængighed (*) (kilde: Eurobarometer¹⁰⁷ – lyse farver: 2016, 2017 og 2018, mørke farver: 2019)



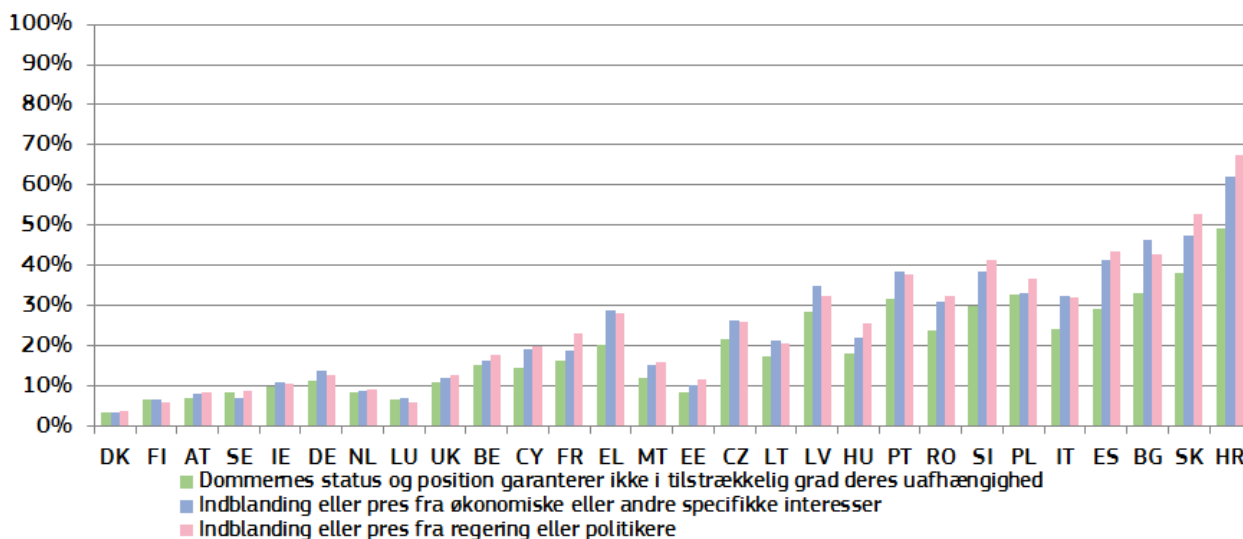
(*) Medlemsstaterne er i første omgang opstillet efter den procentdel af respondenterne, der oplyste, at domstolenes og dommernes uafhængighed er meget god eller rimelig god (samlet antal positive svar). Hvis procenten for det samlede antal positive svar for nogle medlemsstater er den samme, opstilles de efter den procentdel af respondenterne, der oplyste, at domstolenes og dommernes uafhængighed er rimelig dårlig eller meget dårlig (samlet antal negative svar). Hvis procenten for det samlede antal positive og negative svar for nogle medlemsstater er den samme, opstilles de efter den procentdel af respondenterne, der oplyste, at domstolenes og dommernes uafhængighed er meget god. Hvis procenten for det samlede antal positive og negative svar samt for svaret meget god for nogle medlemsstater er den samme, opstilles de efter den procentdel af respondenterne, der oplyste, at domstolenes og dommernes uafhængighed er meget dårlig.

¹⁰⁶ Se <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:12012P/TXT&from=EN>.

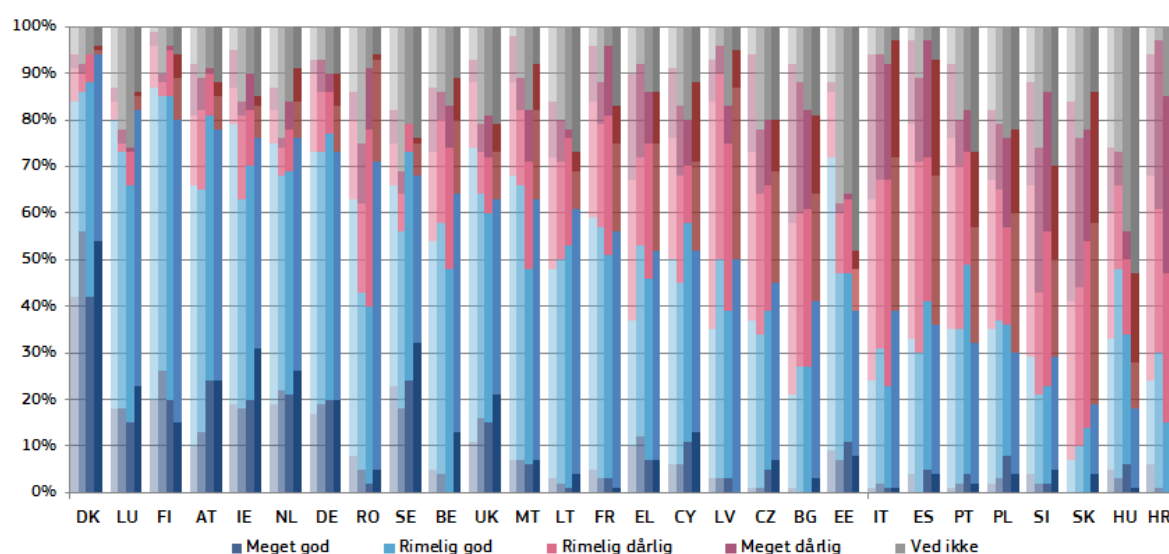
¹⁰⁷ Eurobarometerundersøgelse FL474, foretaget den 9.-11.1.2019. Svar på spørgsmålet: "Ud fra hvad du ved, hvordan vil du så bedømme retssystemet i (vores land) med hensyn til domstolenes og dommernes uafhængighed? Synes du, uafhængigheden kan betegnes som meget god, rimelig god, rimelig dårlig eller meget dårlig?", se https://ec.europa.eu/info/strategy/justice-and-fundamental-rights/effective-justice/eu-justice-scoreboard_en.

I figur 48 vises hovedårsagerne til opfattelsen af domstoles og dommeres manglende uafhængighed. De respondenter blandt borgerne, som havde angivet retsvæsenets uafhængighed som "rimelig dårlig" eller "meget dårlig", kunne vælge mellem tre årsager til deres bedømmelse. Medlemsstaterne er angivet i samme rækkefølge som i figur 47.

Figur 48: Hovedårsager til opfattelsen af manglende uafhængighed blandt borgerne (andel af alle respondenter – højere værdi betyder større betydning) (kilde: Eurobarometer¹⁰⁸)



Figur 49: Virksomhedernes opfattelse af domstoles og dommeres uafhængighed (*) (kilde: Eurobarometer¹⁰⁹ – lyse farver: 2016, 2017 og 2018, mørke farver: 2019)



(*) Medlemsstaterne er i første omgang opstillet efter den procentdel af respondenterne, der oplyste, at domstolenes og dommernes uafhængighed er meget god eller rimelig god (samlet antal positive svar). Hvis procenten for det samlede antal positive svar for nogle medlemsstater er den samme, opstilles de efter den procentdel af respondenterne, der oplyste, at domstolenes og dommernes uafhængighed er rimelig dårlig eller meget dårlig (samlet antal negative svar). Hvis procenten for det samlede antal positive og negative svar for nogle medlemsstater er den samme, opstilles de efter den procentdel af respondenterne, der oplyste, at domstolenes og dommernes uafhængighed er meget god. Hvis procenten for det

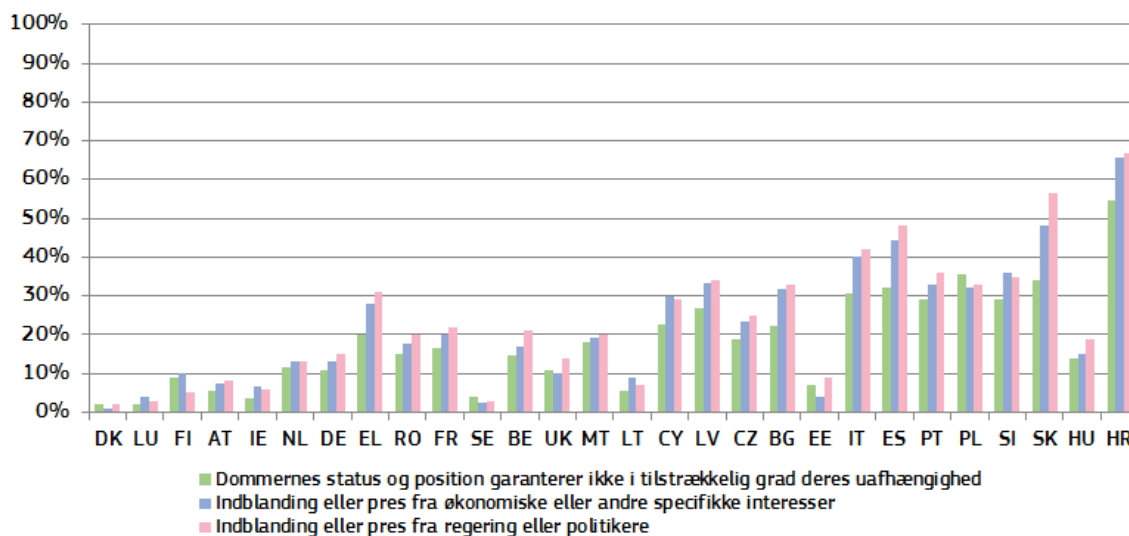
¹⁰⁸ Eurobarometerundersøgelse FL474, svar på spørgsmålet: "I hvilket omfang forklarer en af følgende årsager din bedømmelse af domstolenes uafhængighed i (vores land): i høj grad, i nogen grad, ikke i særlig høj grad, overhovedet ikke?"

¹⁰⁹ Eurobarometerundersøgelse FL475, foretaget den 7.-16.1.2019. Svar på spørgsmålet: "Ud fra hvad du ved, hvordan vil du så bedømme retssystemet i (vores land) med hensyn til domstolenes og dommernes uafhængighed? Synes du, uafhængigheden kan betegnes som meget god, rimelig god, rimelig dårlig eller meget dårlig?", se https://ec.europa.eu/info/strategy/justice-and-fundamental-rights/effective-justice/eu-justice-scoreboard_en.

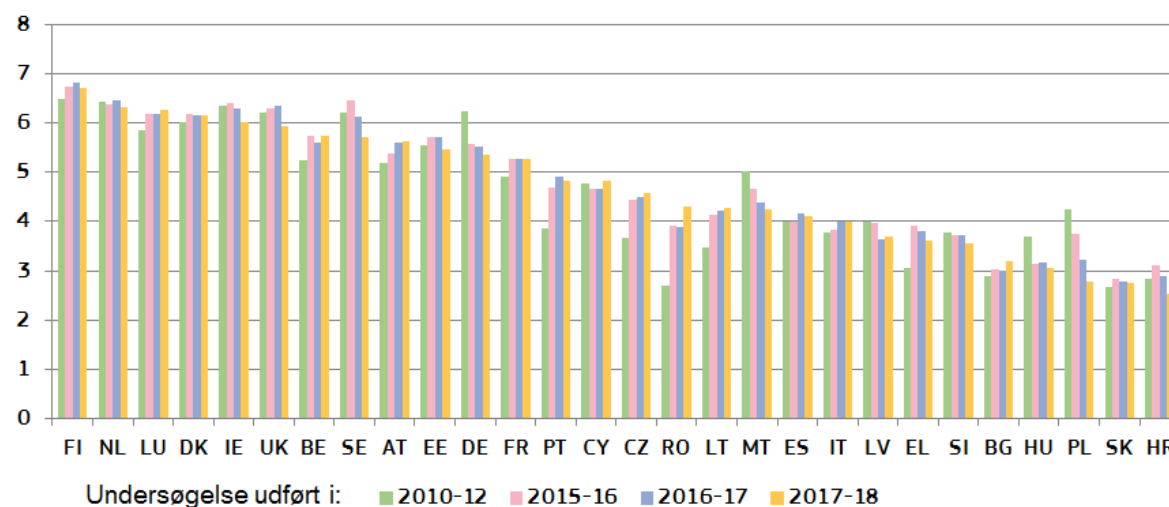
samlede antal positive og negative svar samt for svaret meget god for nogle medlemsstater er den samme, opstilles de efter den procentdel af respondenterne, der oplyste, at domstolenes og dommernes uafhængighed er meget dårlig.

I figur 50 vises hovedårsagerne til opfattelsen af domstoles og dommernes manglende uafhængighed. De respondenter blandt virksomhederne, som havde angivet retsvæsenets uafhængighed som "rimelig dårlig" eller "meget dårlig", kunne vælge mellem tre årsager til deres bedømmelse. Medlemsstaterne er angivet i samme rækkefølge som i figur 49.

Figur 50: Hovedårsager til opfattelsen af manglende uafhængighed blandt virksomhederne (andel af alle respondenter – højere værdi betyder større betydning) (kilde: Eurobarometer¹¹⁰)



Figur 51: WEF: Virksomhedernes opfattelse af retsvæsenets uafhængighed (opfattelse – jo højere værdi, jo gunstigere opfattelse) (kilde: Det Verdensøkonomiske Forum¹¹¹)



¹¹⁰ Eurobarometerundersøgelse FL475. Svar på spørgsmålet: "I hvilket omfang forklarer en af følgende årsager din bedømmelse af domstolenes uafhængighed i (vores land): i høj grad, i nogen grad, ikke i særlig høj grad, overhovedet ikke?".

¹¹¹ Det Verdensøkonomiske Forum (WEF) baserer sin indikator på respondenternes svar på følgende spørgsmål: "Hvor uafhængigt er retssystemet i Deres land af påvirkninger fra regeringen, privatpersoner eller virksomheder? [1 = slet ikke uafhængigt, 7 = fuldstændig uafhængigt]". Der kom svar på undersøgelsen fra et repræsentativt udsnit af virksomheder, som repræsenterer de vigtigste erhvervssektorer (landbrug, fremstillingsindustri, ikke-fremstillingsindustri og tjenesteerhverv) i alle de pågældende medlemsstater. Undersøgelsen foregår i praksis på forskellig vis, bl.a. via personlige eller telefoniske interview med virksomhedsledere, fremsendte papirformularer og onlineundersøgelser. Se <https://www.weforum.org/reports/the-global-competitiveness-report-2018>.

3.3.2. Strukturel uafhængighed

Garantierne for uafhængighed forudsætter, at der findes regler – om bl.a. domstolenes sammensætning, medlemmernes udnævnelse og funktionsperiode, tilfælde, hvor domstolenes medlemmer kan vige deres sæde, tilfælde, hvor de har pligt til at vige deres sæde, samt tilfælde, hvor de kan afsættes – som gør det muligt at fjerne enhver rimelig tvivl i offentligheden om, at domstolene er uimodtagelige for påvirkninger udefra og neutrale i forhold til de interesser, som står over for hinanden¹¹².

Der er udviklet europæiske standarder, navnlig af Europarådet i f.eks. *Europarådets henstilling fra 2010 om dommere: uafhængighed, effektivitet og ansvar*¹¹³. I resultattavlen præsenteres en række indikatorer for, hvordan retssystemerne er organiseret med henblik på at garantere retsvæsenets uafhængighed.

Denne udgave af resultattavlen indeholder for første gang indikatorer for organer og myndigheder, som er involveret i disciplinærsager vedrørende dommere (figur 52 og 53), og den indeholder ligesom sidste år en indikator for udnævnelse af dommermedlemmer af domstolsadministrationerne (figur 54)¹¹⁴. EU's resultattavle for retsområdet 2019 indeholder en udvidet oversigt over, hvordan anklagemyndighederne forvaltes og er organiseret i medlemsstaterne (figur 55, 56 og 57)¹¹⁵. I figurerne vises de nationale rammer, som de forelå i december 2018.

Figureerne i resultattavlen er ikke udtryk for nogen vurdering og indeholder ingen kvantitative data om, hvor effektive garantierne er. De har ikke til formål at afspejle kompleksiteten af og detaljerne i garantierne. Flere garantier sikrer ikke i sig selv et velfungerende retssystem. Det bør endvidere bemærkes, at gennemførelsen af politikker og praksis for at fremme integritet og forebygge korrupion i retsvæsenet også er af afgørende betydning for at sikre dettes uafhængighed. Effektiv beskyttelse af retsvæsenets uafhængighed kræver i sidste ende en kultur for integritet og uvildighed, som deles af alle aktører og respekteres af samfundet som helhed.

¹¹² Se Domstolens dom af 25.7.2018, LM, C-216/18 PPU, ECLI:EU:C:2018:586, præmis 66. Se også §§ 46-47 i henstilling CM/Rec(2010)12 om dommere: uafhængighed, effektivitet og ansvar (vedtaget af Europarådets Ministerkomité den 17.11.2010) og begrundelsen, hvoraf det fremgår, at den myndighed, der træffer beslutning om dommeres udvælgelse og forfremmelse, bør være uafhængig af den udøvende og den lovgivende magt. For at garantere myndighedens uafhængighed bør mindst halvdelen af dens medlemmer være dommere, der er valgt af deres kolleger. Hvis statsoverhovedet, regeringen eller den lovgivende magt ifølge forfatningen eller anden lovgivning skal træffe beslutning om udvælgelse og forfremmelse af dommere, bør en uafhængig og kompetent myndighed, der hovedsagelig er sammensat af dommere (uanset de regler, der finder anvendelse på domstolsadministrationer, jf. kapitel IV), have beføjelse til at fremsætte henstillinger eller udtalelser, som den relevante udpegende myndighed følger i praksis.

¹¹³ Se henstilling CM/Rec(2010)12 om dommere: uafhængighed, effektivitet og ansvar, vedtaget af Europarådets Ministerkomité den 17.11.2010, og begrundelsen (i det følgende benævnt "henstilling CM/Rec(2010)12").

¹¹⁴ Figurene er baseret på svar på et ajourført spørgeskema udarbejdet af Kommissionen i tæt samarbejde med ENCJ. Svarene på det ajourførte spørgeskema fra de medlemsstater, der ikke har nogen domstolsadministration, ikke er ENCJ-medlemmer, eller hvis ENCJ-medlemskab er blevet suspenderet (CZ, DE, EE, CY, LU, AT, PL og FI), blev opnået via samarbejde med Netværket af Præsidenterne for Den Europæiske Unions Øverste Domstole.

¹¹⁵ Figurene er baseret på et ajourført spørgeskema udarbejdet af Kommissionen i tæt samarbejde med Ekspertgruppen vedrørende Hvidvask af Penge og Finansiering af Terrorisme.

Disciplinærsager vedrørende dommere udgør nogle af de mest følsomme situationer, når det gælder retsvæsenets uafhængighed. Ifølge EU-Domstolen fordrer "[k]ravet om uafhængighed [...] tillige, at disciplinærordningen for dem, som har til opgave at udøve dømmende myndighed, frembyder de nødvendige garantier for at undgå enhver risiko for, at en sådan ordning anvendes som et system til politisk kontrol med retsafgørelseres indhold"¹¹⁶. De garantier, der af Domstolen er udpeget som væsentlige med henblik på at bevare den dømmende magts uafhængighed, omfatter regler, som både definerer, hvilken adfærd der udgør disciplinærforseelser, og hvilke sanktioner der konkret finder anvendelse, som foreskriver et uafhængigt organs indgriben i henhold til en procedure, der fuldt ud garanterer rettighederne i chartrets artikel 47 og 48, bl.a. retten til et forsvar, og som fastsætter en mulighed for at indbringe disciplinærorganers afgørelser for domstolene¹¹⁷. Domstolen fastslog, at "artikel 267 TEUF giver de nationale retter en meget vid adgang til at indbringe spørgsmål for Domstolen [...] på ethvert tidspunkt under proceduren, som de finder passende"¹¹⁸. Domstolen tilføjede, at en national bestemmelse, der forhindrer en sådan adgang "for at undgå [...] at [...] pådrage sig disciplinære sanktioner" er "en krænkelse af de prerogativer, der er tillagt de nationale retter ved artikel 267 TEUF, og følgelig effektiviteten af det samarbejde mellem Domstolen og de nationale retter, der er fastsat ved ordningen med præjudiciel forelæggelse"¹¹⁹. Domstolen har senere fastslået, at det forhold, at man ikke pådrager sig disciplinære sanktioner for at indgive en anmodning om præjudiciel afgørelse til Domstolen, er en væsentlig garanti for retsvæsenets uafhængighed¹²⁰.

I henhold til Europarådets standarder kan der indledes disciplinærsager vedrørende dommere, når de ikke udfører deres opgaver effektivt og på behørig vis¹²¹. Dommeres fortolkning af lovgivning, vurdering af kendsgerninger eller afvejning af beviser for at træffe afgørelse i en sag bør ikke give anledning til civilt eller disciplinært ansvar undtagen i tilfælde af forbryderisk hensigt og grov uagtsomhed¹²². Derudover bør disciplinærsager behandles af en uafhængig myndighed som f.eks. en domstol under overholdelse af alle garantier for en retfærdig rettergang. Dommeren bør under en disciplinærsag være berettiget til at indbringe afgørelsen og sanktionen for domstolene. Disciplinærsanktioner skal være forholdsmæssige¹²³.

I figur 52 vises en oversigt over de myndigheder, der træffer afgørelse om disciplinære sanktioner mod almindelige dommere. Det kan være enten a) almindelige uafhængige myndigheder, som f.eks. domstole (højesteret, forvaltningsdomstol eller retspræsident) eller domstolsadministrationer, eller b) andre myndigheder, hvis medlemmer udnævnes specifikt af domstolsadministrationen, af dommere eller af den udøvende myndighed til at træffe afgørelse i disciplinærsager vedrørende dommere.

¹¹⁶ Se Domstolens dom af 25.7.2018, LM, C-216/18 PPU, ECLI:EU:C:2018:586, præmis 67.

¹¹⁷ Se Domstolens dom af 25.7.2018, LM, C-216/18 PPU, ECLI:EU:C:2018:586, præmis 67.

¹¹⁸ Se Domstolens dom af 5.7.2016, Ognyanov, C-614/14, ECLI:EU:C:2016:514, præmis 17.

¹¹⁹ Se Domstolens dom af 5.7.2016, Ognyanov, C-614/14, ECLI:EU:C:2016:514, præmis 25.

¹²⁰ Se Domstolens kendelse af 12.2.2019, RH, C-8/19, ECLI:EU:C:2019:110, præmis 47.

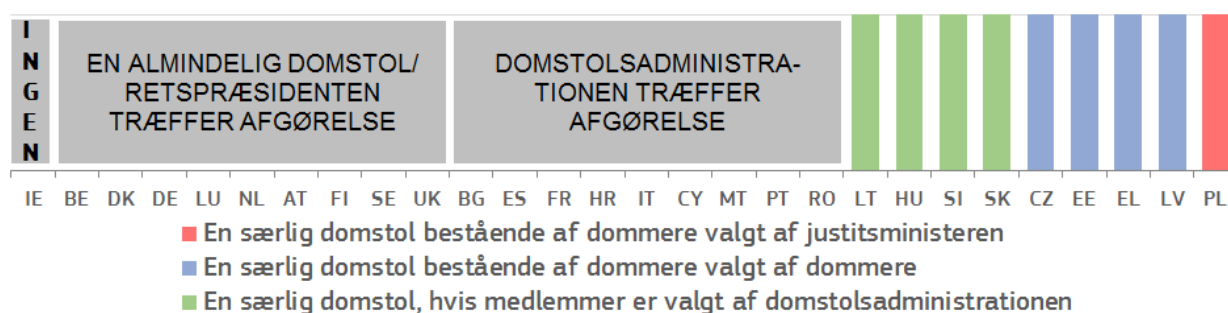
¹²¹ Henstilling CM/Rec(2010)12, § 69.

¹²² Henstilling CM/Rec(2010)12, § 66.

¹²³ Henstilling CM/Rec(2010)12, § 69.

Figur 52: Myndighed, som træffer afgørelse om disciplinære sanktioner mod dommere

(*)¹²⁴



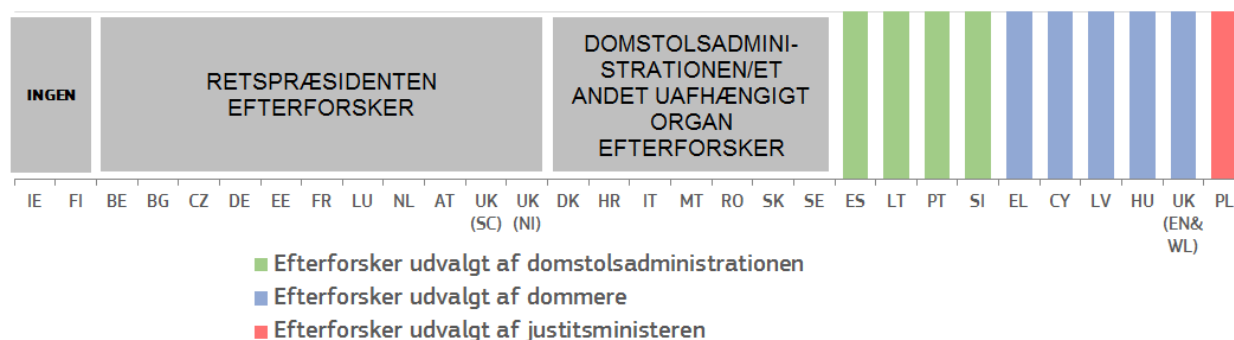
(*) **BG**: Retspræsidenten kan pålægge lettere disciplinære sanktioner. **CZ**: Disciplinærsager behandles af disciplinærafdelinger under den øverste forvaltningsdomstol. Medlemmerne foreslås af retspræsidenten ud fra en liste over dommere, og de vælges ved lodtrækning. **DK**: Den Særlige Klageret, hvis medlemmer foreslås af forskellige aktører (dommere, advokatfirmaer og offentlige organisationer) og udnævnes af justitsministeriet efter henstilling fra Dommerudnævnelsesrådet (uafhængigt organ), træffer afgørelse. **DE**: Disciplinærforanstaltninger kan anvendes i formelle disciplinærsager (§ 63 i den tyske lov om retsvæsenet) af tjenstedomstole ("Dienstgerichte der Länder" vedrørende delstatsdommere og "Dienstgericht des Bundes" vedrørende forbundsstatsdommere), som er særlige paneler i almindelige domstole. Medlemmerne af disse paneler udnævnes af dommerne ("Präsidium") ved den pågældende ret (regional appelldomstol, regional ret i første instans eller forbundsdomstolen). Der kan træffes afgørelse om mindre alvorlige disciplinærforanstaltninger, som f.eks. en irettesættelse, i en disciplinærdom (§ 64 i den tyske lov om retsvæsenet) af enten en retspræsident eller justitsministeriet (både på delstats- og forbundsstatsniveau). **EE**: Disciplinærsager behandles af dommere i disciplinærkammeret, som udnævnes af højesteret og generalforsamlingen af alle estiske dommere. **IE**: Dommerne er ikke underlagt noget disciplinærorgan eller nogen disciplinærordning bortset fra den i forfatningen fastlagte procedure, i henhold til hvilken en dommer kan afsættes for påvist misbrug af offentligt hverv eller inhabilitet efter resolutioner truffet af begge parlamentskamre (Oireachtas) med opfordring til, at dommeren afsættes. **EL**: Disciplinærmyndigheden over for dommere udøves i første og anden instans af råd sammensat af højtplacerede almindelige dommere, som vælges ved lodtrækning. Disciplinærmyndigheden over for højtplacerede dommere udøves af det øverste disciplinærråd. **LV**: Disciplinærsager behandles af det retlige disciplinærudvalg, hvis medlemmer udnævnes af generalforsamlingen af dommere. **ES**: Disciplinære afgørelser vedrørende mindre disciplinærforsøelser træffes af forvaltningskammeret ved domstolen i det distrikt, hvor den pågældende dommer har sæde (øverste regionale domstol, national domstol og højesteret). **LT**: I første instans træffes afgørelser af æresdomstolen, hvis medlemmer og formand (dommer, valgt af domstolsadministrationen) er beskrevet i domstolsadministrationens afgørelse. Den består af seks dommere udvalgt og udnævnt af domstolsadministrationen, to medlemmer udnævnt af landets præsident og to medlemmer udnævnt af formanden for Seimas. I anden instans træffer højesteret afgørelse. **HU**: Disciplinærsager behandles af tjenstedomstolen, som udpeges af domstolsadministrationen. **MT**: Domstolsstyrelsen træffer afgørelse. **PL**: Justitsministeren udvælger disciplinærdommere efter en ikkebindende høring af den nationale domstolsadministration. **SI**: Disciplinærdomstolen udnævnes af domstolsadministrationen blandt domstolsadministrationens egne medlemmer og dommere foreslået af højesteret. **SK**: Disciplinærpaneler udnævnes af domstolsadministrationen. For præsidenten og vicepræsidenten for højesteret er forfatningsdomstolen kompetent i disciplinærsager. **SE**: En fast dommer kan kun afsættes, hvis vedkommende har begået en alvorlig forbrydelse eller gentagne gange har forsømt sit embede og dermed har gjort det åbenlyst, at han eller hun ikke er egnet til at varetage dommerhvervet. Såfremt afgørelsen om at afsætte en dommer er blevet truffet af en anden myndighed end en domstol (i praksis af statens ansvarsnavn), kan den berørte dommer indbringe afgørelsen for en domstol for at få den prøvet. **UK (EN&WL)**: Lord Chief Justice er kompetent til med Lord Chancellors samtykke at give en dommer en formel henstilling, en formel advarsel eller en irettesættelse eller til under visse omstændigheder at suspendere en dommer. **UK (NI)**: Disciplinærsager afgøres af Lord Chief Justice og Judicial Appointments Ombudsman.

Figur 53 viser en oversigt over de undersøgelsesorganer, der forestår den formelle undersøgelse under disciplinærsager vedrørende dommere. Den vedrører ikke foreløbige undersøgelser af, hvorvidt der skal indledes en formel disciplinærsag eller ej. Undersøgelsesfasen er en særlig følsom del af disciplinærsager, som kan påvirke retsvæsenets uafhængighed. Undersøgelsen kan foretages af enten a) almindelige uafhængige myndigheder, som f.eks. retspræsidenter eller domstolsadministrationer, eller b) af andre efterforskere, som er udpeget specifikt – af domstolsadministrationen, af dommere eller af andre myndigheder – til at foretage undersøgelser i disciplinærsager vedrørende dommere.

¹²⁴

Data indsamlet ved hjælp af et ajourført spørgeskema udarbejdet af Kommissionen i tæt samarbejde med ENCJ. Svarene på det ajourførte spørgeskema fra de medlemsstater, der ikke har nogen domstolsadministrationer, ikke er ENCJ-medlemmer, eller hvis ENCJ-medlemskab er blevet suspenderet, blev opnået via samarbejde med NPSC.

Figur 53: Efterforskere i formelle disciplinærsager vedrørende dommere (*)¹²⁵



(*) **BG:** Domstolens relevante administrative chef eller dommerkollegiet ved Bulgariens øverste domstolsråd forestår undersøgelsen. **CZ:** Justitsministeren kan også foretage foreløbige undersøgelser med henblik på udarbejdelse af begæringen om indledning af en disciplinærsag, normalt ved høring af retspræsidenten ved den domstol, hvor den berørte dommer har sæde. **DK:** Rigsadvokaten foretager undersøgelsen. **DE:** Der er ikke nogen formel forundersøgelsesfase. I disciplinærkendelser vedrørende mindre alvorlige disciplinærforanstaltninger, som f.eks. en irettesættelse, vurderer retspræsidenten og den øverste tjenestemyndighed (oftest justitsministeriet, både på delstats- og forbundsstatsniveau) forholdene. Den øverste tjenestemyndighed afgør, hvorvidt der skal indledes en disciplinærsag ved retten, hvorefter retten foretager en formel undersøgelse. **EE:** En retspræsident eller justitskansler (ombudsmand) kan foretage en undersøgelse. **IE:** Dommerne er ikke underlagt noget disciplinærorgan eller nogen disciplinærordning bortset fra den i forfatningen fastlagte procedure, i henhold til hvilken en dommer kan afsættes for påvist misbrug af offentligt hverv eller inhabilitet efter resolutioner truffet af begge parlamentskamre (Oireachtas) med opfordring til, at dommeren afsættes. **EL:** Civil- og strafferetlige domstole: Den retlige kontrolinstans, som vælges blandt dommerne ved lodtrækning. Forvaltningsdomstole: Efterforskeren vælges blandt statsrådets medlemmer ved lodtrækning. **ES:** Lederen for disciplinære sanktioner udpeges af den generelle domstolsadministration. Lederen vælges fra en gruppe dommere fra højesteret og dommere med over 25 års juridisk erfaring, men varetager udelukkende hvervet som leder under sit mandat. **IT:** Den øverste anklagemyndighed ved højesteret (som er medlem af domstolsadministrationen) er berettiget til at foretage en undersøgelse. **CY:** Undersøgelsesdommeren, som er udnævnt af højesteret, forestår undersøgelsen. **LV:** Det retlige disciplinærudvalg forestår undersøgelsen. **HU:** Dommeren i disciplinærsager, som udnævnes af tjenstedomstolen (disciplinærdomstolen), forestår undersøgelsen. **LT:** Kommissionen for retsetik og disciplin, hvis medlemmer og formand (valgt af domstolsadministrationen) er beskrevet i domstolsadministrationens afgørelse, og som består af fire dommere udnævnt af domstolsadministrationen, to medlemmer udnævnt af landets præsident og et medlem udnævnt af formanden for Seimas, forestår undersøgelsen. Formanden for kommissionen for retsetik og disciplin er bemyndiget til at uddelegere undersøgelsen og forelægge undersøgelsesresultaterne til retspræsidenten ved den ret, hvor dommeren arbejder, eller til retspræsidenten ved den højere instans. **MT:** Domstolsstyrelsen forestår undersøgelsen. **NL:** Den øverste anklagemyndighed forestår undersøgelsen. **PL:** Justitsministeren udnævner disciplinærembedsmanden for dommere ved almindelige domstole og dennes to stedfortrædere (som igen kan udnævne deres egne stedfortrædere blandt de kandidater, dommerne foreslår, eller under nogle omstændigheder efter deres eget valg), som forestår undersøgelsen. Justitsministeren kan overtage enhver igangværende undersøgelse ved at udnævne en ad hoc-disciplinærembedsmand for justitsministeren. **PT:** Domstolsadministrationen udnævner den retlige kontrolinstans, som forestår undersøgelsen. **RO:** Den retlige kontrolinstans forestår undersøgelsen. **SI:** Domstolsrådet udnævner en disciplinæranklager blandt de kandidater, som højesteret foreslår, til at forestå undersøgelsen. **SK:** Disciplinærpanelet, som udnævnes af domstolsadministrationen, foretager undersøgelsen. **SE:** Parlamentets ombudsmænd og justitskansleren fungerer som anklagere i sager om grov forsømmelse. **UK (EN&WL):** Alt efter sagens karakter og det stadie, disciplinærsagen befinder sig på, er der forskellige myndigheder, der behandler klager: Judicial Conduct and Investigations Office behandler dokumenter i første instans. Dommere, som er udvalgt af Lord Chief Justice, træffer typisk afgørelse alene på baggrund af dokumenterne, men har beføjelse til at afhøre parterne. Disciplinærpaneler udvalgt af Lord Chief Justice og Lord Chancellor kigger typisk dokumenterne igennem og afhører den person, der er genstand for klagen, personligt. Undersøgelsesdommere udvalgt af Lord Chief Justice afhører normalt den person, der er genstand for klagen, og kan desuden afhøre andre parter. Det skal bemærkes, at ikke alle klager gennemgår alle disse stadier. **UK (NI):** Lord Chief Justice for Nordirland.

– Garantier vedrørende udvælgelse af dommermedlemmer af domstolsadministrationerne –

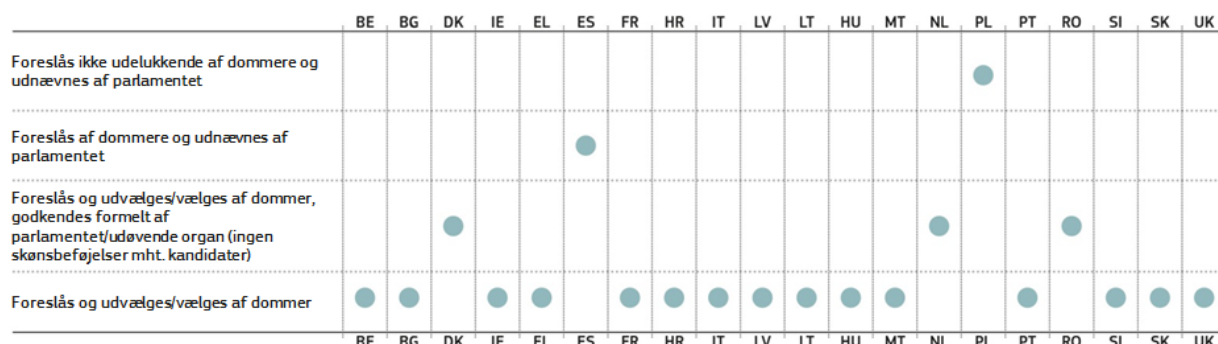
Domstolsadministrationer er vigtige organer for et uafhængigt retssystem. Det tilkommer medlemsstaterne at indrette deres retssystemer, herunder at afgøre, om de vil oprette en domstolsadministration. I veletablerede europæiske standarder, navnlig henstilling CM/Rec(2010)12, anbefales det imidlertid, at mindst halvdelen af domstolsadministrationernes medlemmer er dommere, der er valgt af deres kolleger fra alle niveauer i retsvæsenet med respekt

¹²⁵

Data indsamlet ved hjælp af et ajourført spørgeskema udarbejdet af Kommissionen i tæt samarbejde med ENCJ. Svarene på det ajourførte spørgeskema fra de medlemsstater, der ikke har nogen domstolsadministration, ikke er ENCJ-medlemmer, eller hvis ENCJ-medlemskab er blevet suspenderet, blev opnået via samarbejde med NPSC.

for pluralisme i retsvæsenet¹²⁶. Nedenstående figur beskriver, hvorvidt retsvæsenet er involveret i udnævnelsen af domstolsadministrationernes dommermedlemmer.

Figur 54: Udnævnelse af dommermedlemmer af domstolsadministrationerne: retsvæsenets deltagelse (*)¹²⁷



(*) Medlemsstaterne er angivet i alfabetisk rækkefølge efter deres geografiske navne på originalsproget. I figuren vises de nationale rammer, som de forelå i december 2017. **DK:** Dommermedlemmer af domstolsadministrationen udvælges af dommere. Alle medlemmer udnævnes formelt af justitsministeren. **EL:** Dommermedlemmer udvælges ved lodtrækning. **ES:** Dommermedlemmer udnævnes af parlamentet – domstolsadministrationen forelægger parlamentet listen over kandidater, der støttes af dommersammenslutningen eller af 25 dommere. **NL:** Dommermedlemmer udvælges af retsvæsenet og udnævnes efter forslag fra domstolsadministrationen på grundlag af bl.a. anbefalingerne fra et udvælgelsesudvalg (som primært består af dommere og domstolsmedarbejdere). Alle medlemmer af domstolsadministrationen udnævnes formelt ved kongeligt dekret, en administrativ handling, som ikke giver det udøvende organ nogen skønsbeføjelse. **PL:** Mulige dommermedlemmer foreslås af grupper på mindst 2 000 borgere eller 25 dommere. Blandt kandidaterne udvælger repræsentantsammenslutninger op til ni kandidater, hvorfra et udvalg fra parlamentets nedre kammer (Sejm) opstiller en endelig liste på 15 kandidater, der udnævnes af Sejm. **RO:** Opstillingen og udvælgelsen af dommermedlemmer tilrettelægges af det øverste retsråd. Når den endelige liste over udvalgte dommermedlemmer er bekræftet, godkendes den under ét af senatet. Senatet kan kun afvise at godkende listen, hvis loven er blevet overtrådt under udvælgelsen af medlemmer til rådet, og kun hvis lovovertrædelsen har påvirket resultatet. Senatet har ingen skønsbeføjelser med hensyn til valg af kandidater. **UK:** Dommermedlemmer vælges af dommere.

– Garantier vedrørende de nationale anklagemyndigheders funktionsmåde i EU –

Den offentlige anklagemyndighed spiller en central rolle i strafferetssystemet og i samarbejdet om straffesager. Det er vigtigt, at den nationale anklagemyndighed fungerer effektivt, for bekæmpelsen af hvidvask af penge og korruption. Ifølge Domstolens praksis kan den offentlige anklagemyndighed inden for rammerne af rammeafgåelsen om den europæiske arrestordre¹²⁸ anses for en judiciel myndighed, som er ansvarlig for forvaltningen af en medlemsstats strafferetspleje, når den i overensstemmelse med det princip om magtens deling, som er kendetegnende for en retsstats funktionsmåde, kan adskilles fra den udøvende magt¹²⁹.

¹²⁶ Henstilling CM/Rec(2010)12, § 27. Se også Europarådets handlingsplan fra 2016, punkt C, nr. ii), punkt 27 i udtalelse nr. 10 (2007) fra Europarådets rådgivende dommerkomité (CCJE) til Europarådets Ministerkomité om nationale råd for retsvæsenet i samfundets tjeneste og ENCJ's rapport, *Councils for the Judiciary Report 2010-2011*, afsnit 2.3.

¹²⁷ Data indsamlet ved hjælp af et ajourført spørgeskema udarbejdet af Kommissionen i tæt samarbejde med ENCJ.

¹²⁸ EFT L 190 af 18.7.2002, s. 1.

¹²⁹ Domstolens dom af 10.11.2016, Openbaar Ministerie mod Ruslanas Kovalkovas, sag C-477/16 PPU, præmis 34 og 36, ECLI:EU:C:2016:861. Dom af 10.11.2016, Openbaar Ministerie mod Halil Ibrahim Özçelik, C-453/16 PPU, ECLI:EU:C:2016:860, præmis 32 og 34. Se også udtalelse nr. 13 (2018), *Independence, accountability and ethics of prosecutors*, vedtaget af Europarådets rådgivende anklagekomité (CCPE), anbefaling xii.

Organiseringen af de nationale anklagemyndigheder varierer mellem EU's medlemsstater, og der findes ikke en ensartet model for alle medlemsstater. Der er imidlertid en udbredt tendens til, at anklagemyndigheden er selvstændig og ikke underlagt eller forbundet med det udøvende organ¹³⁰. Beføjelser over for nationale anklagere kan sammen med procedurerne for udnævnelse og afsættelse af anklagere påvirke anklagemyndighedens uafhængighed. Uanset det nationale retsvæsens opbygning eller den retstradition, som retsvæsenet er forankret i, skal medlemsstaterne ifølge de europæiske standarder træffe effektive foranstaltninger for at garantere, at offentlige anklagere kan opfylde deres forpligtelser og ansvar på hensigtsmæssige juridiske og organisatoriske betingelser¹³¹ og uden ubegrundet indgriben¹³². Hvis regeringen giver instrukser af generel karakter, f.eks. vedrørende kriminalitetspolitik, skal sådanne instrukser være skriftlige og offentliggøres på en passende måde¹³³. Hvis regeringen har beføjelser til at give instrukser med hensyn til retsforfølgelse af en bestemt sag, skal sådanne instrukser ledsages af passende garantier¹³⁴. Ifølge henstillingen fra 2000 fra Europarådets Ministerkomité skal instrukser om at undlade retsforfølgelse være forbudt¹³⁵. Berørte parter (herunder ofre) bør kunne påklage en offentlig anklagers beslutning om ikke at retsforfølge en sag¹³⁶.

I figur 55 vises en oversigt over fordelingen af de primære beføjelser over for nationale anklagemyndigheder mellem forskellige myndigheder. Figuren viser, hvilken myndighed, f.eks. den øverste anklagemyndighed, domstolsadministrationen/anklagerådet, justitsministeren/regeringen/præsidenten eller parlamentet, der har følgende beføjelser:

- 1) at udstede generelle retningslinjer for kriminalitetspolitik
- 2) at give instrukser om retsforfølgelse i individuelle sager
- 3) at evaluere en anklager
- 4) at forfremme en anklager
- 5) at fjerne en individuel sag, som er tildelt en anklager (overføre en sag)
- 6) at træffe afgørelse om disciplinærforanstaltninger vedrørende en anklager
- 7) at forflytte anklagere uden deres samtykke.

Ud over disse udvalgte primære beføjelser kan de samme eller andre myndigheder have yderligere beføjelser over for de nationale anklagemyndigheder (f.eks. beføjelse til at løse kompetencekonflikter mellem medlemsstaternes offentlige anklagemyndigheder, indhente data og oplysninger fra anklagemyndigheder i en lavere instans). Det skal bemærkes, at andre myndigheder kan spille en rolle i forbindelse med de ovenfor nævnte beføjelser (f.eks. kan disciplinærdomstole træffe afgørelse om visse disciplinærforanstaltninger).

¹³⁰ CDL-AD(2010)040-e Report on European Standards as regards the Independence of the Judicial System: Part II – the Prosecution Service – vedtaget af Venedigkommissionen på dens 85. plenarmøde (Venedig, 17.-18.12.2010), § 26.

¹³¹ Henstilling Rec(2000)19 om den offentlige anklagemyndigheds rolle i strafferetssystemet, vedtaget af Europarådets Ministerkomité den 6.10.2000 (henstillingen fra 2000), § 4.

¹³² Henstillingen fra 2000, §§ 11 og 13. Se også udtalelse nr. 13 (2018), *Independence, accountability and ethics of prosecutors*, vedtaget af Europarådets rådgivende anklagekomité (CCPE), anbefaling i og iii.

¹³³ Henstillingen fra 2000, § 13, litra c).

¹³⁴ Henstillingen fra 2000, § 13, litra d).

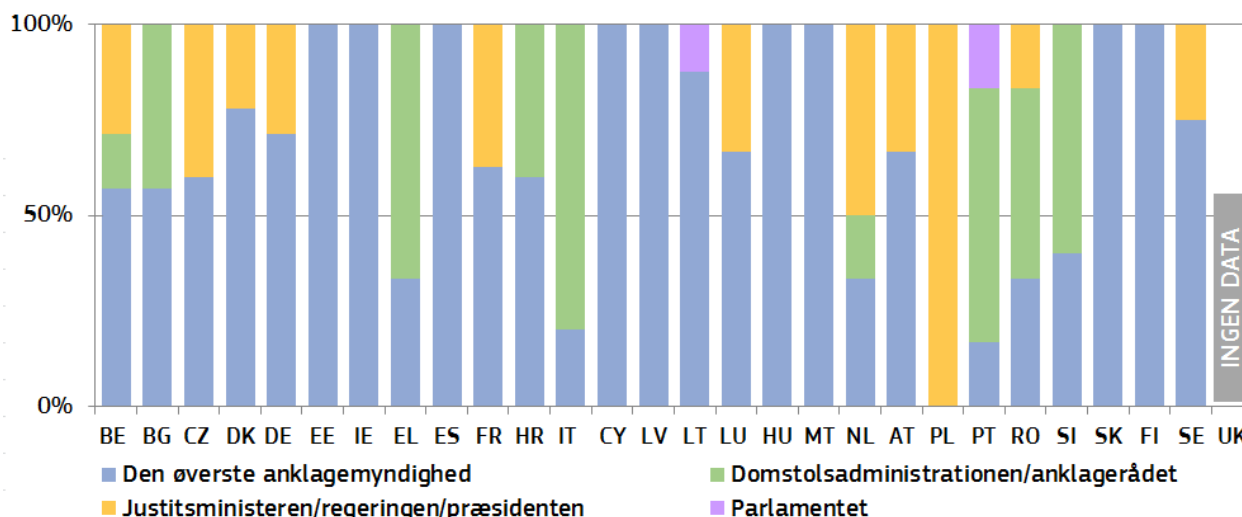
¹³⁵ Henstillingen fra 2000, § 13, litra f). Se også udtalelse nr. 13 (2018), *Independence, accountability and ethics of prosecutors*, vedtaget af Europarådets rådgivende anklagekomité (CCPE), anbefaling iv.

¹³⁶ Henstillingen fra 2000, § 34.

Figur 55 giver alene en faktuel oversigt over visse aspekter af organiseringen af anklagemyndighederne, og ikke en vurdering af deres effektivitet, idet dette kræver en kvalitativ vurdering, hvor der tages højde for de særlige forhold i de enkelte medlemsstater.

Procentsatsen repræsenterer fordelingen af ovenstående syv beføjelser på de fire mulige myndigheder, uden at der er foretaget nogen vægtning af de enkelte punkters vigtighed.

Figur 55: Fordeling af de primære beføjelser over for nationale anklagemyndigheder (*)
(kilde: Europa-Kommissionen sammen med Ekspertgruppen vedrørende Hvidvask af Penge og Finansiering af Terrorisme)



(*) Medlemsstaterne er angivet i alfabetisk rækkefølge efter deres geografiske navne på originalsproget. Den øverste anklagemyndigheds primære beføjelser er beskrevet i figur 56. **BE:** Domstolsadministrationen: beføjelse til at forfremme anklagere. Justitsministeren: beføjelse til at udstede generelle retningslinjer for retsforfølgelsespolitikken på grundlag af rådgivning fra rådet af offentlige anklagere og til at give instrukser om retsforfølgelse i individuelle sager (en ret til positivt påbud om retsforfølgelse fremgår af strafferetsplejelovens artikel 364 og af forfatningens artikel 151, stk. 1). **BG:** Domstolsadministrationen (kollegiet af anklagere i det øverste domstolsråd): beføjelse til at træffe afgørelse om en disciplinærforanstaltning vedrørende en anklager, om individuel evaluering og om forfremmelse af anklagere. Justitsministeren kan foreslå udnævnelse, forfremmelse, degradering, forflyttelse og afsættelse af dommere, anklagere og undersøgelsesdommere. **CZ:** Justitsministeren: beføjelse til at træffe afgørelse om forfremmelse af anklagere, beføjelse til at forflytte anklagere uden deres samtykke, dog kun i forbindelse med lovpligtige organisatoriske ændringer. **DK:** Justitsministeren: beføjelse til at træffe afgørelse om disciplinærforanstaltninger vedrørende anklagere og om forfremmelse af anklagere. **DE:** Justitsministeren: beføjelse til at udstede generelle retningslinjer for retsforfølgelsespolitikken og til at give instrukser om retsforfølgelse i individuelle sager. **EE:** Disciplinærsager skal indledes på begæring af en berørt person eller af justitsministeren mod den øverste anklagemyndighed, den øverste statsanklager eller chefanklageren på deres foranledning. **EL:** Det øverste domstolsråd: beføjelse til at forfremme og forflytte offentlige anklagere ved præsidentielt dekret. Justitsministeren er undtagelsesvist bemyndiget til at udstede generelle oplysende direktiver til anklagere om anvendelsen af de retlige instrumenter, der vedtages af Rådet for Den Europæiske Union, vedrørende medlemsstaternes retlige samarbejde inden for forebyggelse og bekæmpelse af visse former for kriminalitet. **ES:** Finansrådet (anklagerrådet) har beføjelse til at efterprøve afgørelser truffet af den øverste anklagemyndighed i sager fastsat ved lov. **FR:** Justitsministeren: beføjelse til at udstede generelle retningslinjer for retsforfølgelsespolitikken, beføjelse til at træffe afgørelse om disciplinærforanstaltninger vedrørende anklagere efter at have indhentet en udtalelse fra det højeste domstols- og anklageråd (Conseil Supérieur de la Magistrature) (artikel 65 i den franske forfatning og artikel 48, 58-1 og 59 i bekendtgørelsen). Såfremt ministeren agter at træffe en afgørelse, der er hårdere end den af det højeste domstols- og anklageråd foreslåede, skal rådet høres igen (§ 58, stk. 1, i bekendtgørelsen). Landets præsident udsteder et dekret om forfremmelse af en anklager efter at have indhentet en udtalelse fra domstolsadministrationen. Det højeste domstols- og anklageråd afgiver en udtalelse om disciplinærforanstaltninger, forflyttelse af anklagere uden deres samtykke og forfremmelse af anklagere. **HR:** Statsadvokatrådet: beføjelse til at træffe afgørelse om disciplinærforanstaltninger og om forfremmelse af anklagere. **IT:** Domstolsadministrationen: beføjelse til at træffe afgørelse om en disciplinærforanstaltning vedrørende en anklager, til at forflytte en anklager uden dennes samtykke, til at træffe afgørelse om individuel evaluering af en anklager og til at forfremme en anklager. **CY:** Domstolsadministrationen kan afsætte den øverste anklager. **LV:** Rådet for den øverste anklagemyndighed: I henhold til del 2, artikel 29, i lov om anklagemyndigheden efterprøver rådet som en kollegial rådgivende institution de væsentligste spørgsmål i forbindelse med anklagemyndighedens organisation og drift, og det varetager andre ved lov fastsatte opgaver (f.eks. udarbejdelse og vedtagelse af vedtægter vedrørende udvælgelse, oplæring og efterprøvning af kvalifikationer hos ansøgere til en stilling som anklager og af vedtægter vedrørende evaluering af anklagerens faglige resultater). **LT:** Parlamentet (Seimas) fastsætter de operationelle prioriteter for anklagemyndigheden og udøver parlamentarisk kontrol med ikkeproceduremæssige handlinger. **LU:** Justitsministeren kan pålægge anklagemyndigheden at retsforfølge en bestemt sag (men kan ikke pålægge den ikke at retsforfølge en bestemt sag). Dette er dog ikke sket i mere end 20 år. Der er intet retligt krav om, at justitsministeren hører en anklager eller indhenter den øverste anklagers udtalelse om et sådant påbud. Storhertugen har som statsoverhoved kompetence til at træffe afgørelse om forfremmelse af anklagere på grundlag af en positiv udtalelse fra

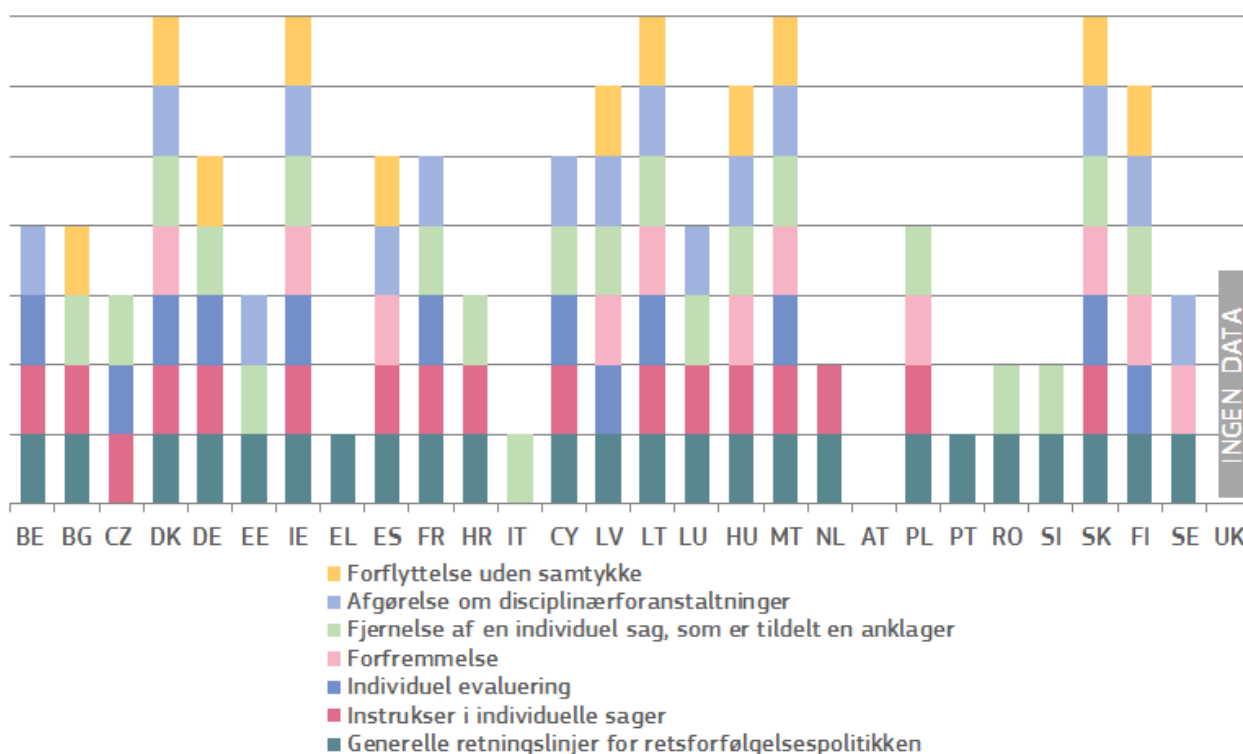
statsanklageren/rigsadvokaten. **MT:** Politiet har enekompetence til at indlede og gennemføre straffesager og fungerer som anklager ved de lavere instanser. Den øverste anklagemyndighed fungerer som anklager ved de øverste domstole, når bevisoptagelsen ved domstolene i lavere instans er afsluttet. **NL:** Den øverste anklagemyndigheds kontor (College van procureurs-generaal): beføjelse til at udstede generelle retningslinjer for retsforfølgelsespolitikken. Justitsministeren: beføjelse til at udstede generelle retningslinjer for retsforfølgelsespolitikken og til at træffe afgørelse om visse disciplinærforanstaltninger vedrørende anklagere. Justitsministeren kan pålægge anklagemyndigheden at retsforfølge eller ikke at retsforfølge en bestemt sag, men skal på forhånd indhente en skriftlig begrundet udtalelse fra den øverste anklagemyndigheds kontor (College van procureurs-generaal) om det foreslåede påbud, og parlamentet skal underrettes herom. Indtil videre er dette kun sket i én sag for mere end 20 år siden. Chefen for den offentlige anklagemyndighed i det distrikt, hvor den offentlige anklager arbejder, har beføjelse til at træffe afgørelse om disciplinærforanstaltninger og om evaluering af anklagere. **AT:** Justitsministeren: beføjelse til at udstede generelle retningslinjer for retsforfølgelsespolitikken og til at give instrukser om retsforfølgelse i individuelle sager med godkendelse fra et uafhængigt organ (Weisungsrat) ved rigsadvokatens kontor. Den øverste anklagemyndigheds beføjelser omfatter ikke direkte forvaltning af anklagemyndigheden, som det fremgår af figuren. De øvrige beføjelser i figuren udøves enten af den øverste anklager eller af det uafhængige personaleudvalg (Personalkommission), som er sammensat af fire medlemmer, der skal være offentlige anklagere (se kommentarer under figur 56). Forfremmelse af en anklager kræver en ansøgning om en højere stilling og sker i henhold til reglerne for udnævnelse af en anklager (dvs. forslag fra det uafhængige personaleudvalg (Personalkommission), udnævnelse ved forbundspræsidenten, som uddelegeres til justitsministeren). Beføjelsen til at træffe afgørelse om disciplinærforanstaltninger vedrørende en anklager er tillagt disciplinærdomstolene, som også har beføjelse til at forflytte en anklager som en form for sanktion. **PL:** Den øverste anklagemyndighed er også justitsministeren. **PT:** Domstolsadministrationen: beføjelse til at træffe afgørelse om en disciplinærforanstaltning vedrørende en anklager, til at forflytte en anklager uden dennes samtykke, til at træffe afgørelse om individuel evaluering af en anklager og til at forfremme en anklager. Parlamentet kan udstede generelle retningslinjer for retsforfølgelsespolitikken. **RO:** Domstolsadministrationen: beføjelse til at træffe afgørelse om en disciplinærforanstaltning vedrørende en anklager og til at træffe afgørelse om forfremmelse af en anklager (i henhold til artikel 40, stk. 2, litra i), i lov nr. 317/2004 udsteder anklageafdelingen ved det øverste retsråd afgørelser om forfremmelse af anklagere, men forfremmelsen bliver først afgjort efter en udvælgelsesprocedure (artikel 43 i lov nr. 303/2004)). Justitsministeren kan i henhold til den nyligt ændrede artikel 69 i lov nr. 304/2004 om domstolenes organisation anmode den øverste anklagemyndighed i tilknytning til kassationsdomstolen eller eventuelt den øverste anklagemyndighed ved det nationale antikorrupcionskontor om oplysninger om aktiviteterne på anklagemyndighedens kontorer og kan udstede skriftlige retningslinjer for forebyggelse og kontrol af kriminalitet. Ifølge artikel 40, stk. 2, litra h), i lov nr. 317/2004 om det øverste retsråd er anklageafdelingen ved det øverste retsråd kompetent til at træffe afgørelse om klager over evalueringsudvalgets endelige afgørelse (bedømmelsen). Ifølge artikel 39, stk. 3, i lov nr. 303/2004 om vedtægten for dommere og anklagere udføres den individuelle evaluering af anklagere af særlige udvalg sammensat i henhold til det øverste retsråds afgørelse. **SI:** Statsanklagerrådet: beføjelse til at forflytte en anklager uden dennes samtykke, til at træffe afgørelse om individuel evaluering af en anklager og til at forfremme en anklager. Derudover er statsanklagerrådet ansvarligt for udnævnelse og afsættelse af cheferne for statsanklagemyndighedens distriktskontorer, vurdering af resultater og forfremmelse, forflyttelse, udstationering og deltagelse i proceduren for udnævnelse af statsanklagere, idet rådet udarbejder udtalelser om retsforfølgelsespolitikken, vurdering af resultater og effektiviteten af statsanklagemyndighedens kontorer, beskyttelse af selvstændigheden ved udøvelsen af statsanklagemyndighed og af andre opgaver i overensstemmelse med loven om statsanklagemyndigheden. **SK:** Anklagerådets (anklagestyrelsens) beføjelser omfatter ikke direkte forvaltning af anklagemyndigheden, som det fremgår af figuren. Anklagestyrelsen har andre beføjelser (træffer f.eks. afgørelse om en anklagers indsigelser mod indholdet i en evaluering, som chefen for kontoret for offentlige tjenester ikke har overholdt, og afgiver udtalelse om midlertidig overflytning af en anklager til en anden anklagemyndighed). **SE:** Regeringen kan udstede generelle retningslinjer for retsforfølgelsespolitikken.

I figur 56 vises en faktuel oversigt over den øverste anklagemyndigheds primære beføjelser over for anklagere: 1) at udstede generelle retningslinjer for retsforfølgelsespolitikken, 2) at give instrukser om retsforfølgelse i individuelle sager, 3) at evaluere en anklager, 4) at forfremme en anklager, 5) at fjerne en individuel sag, som er tildelt en anklager (overføre en sag), 6) at træffe afgørelse om disciplinærforanstaltninger vedrørende en anklager og 7) at forflytte anklagere uden deres samtykke. Derudover kan den øverste anklagemyndighed have andre beføjelser, som ikke fremgår af figuren¹³⁷.

137

Den øverste anklagemyndighed kan f.eks. spille en rolle i organer, der er ansvarlige for afgørelser vedrørende anklagere, også selv om de ikke træffer disse afgørelser direkte.

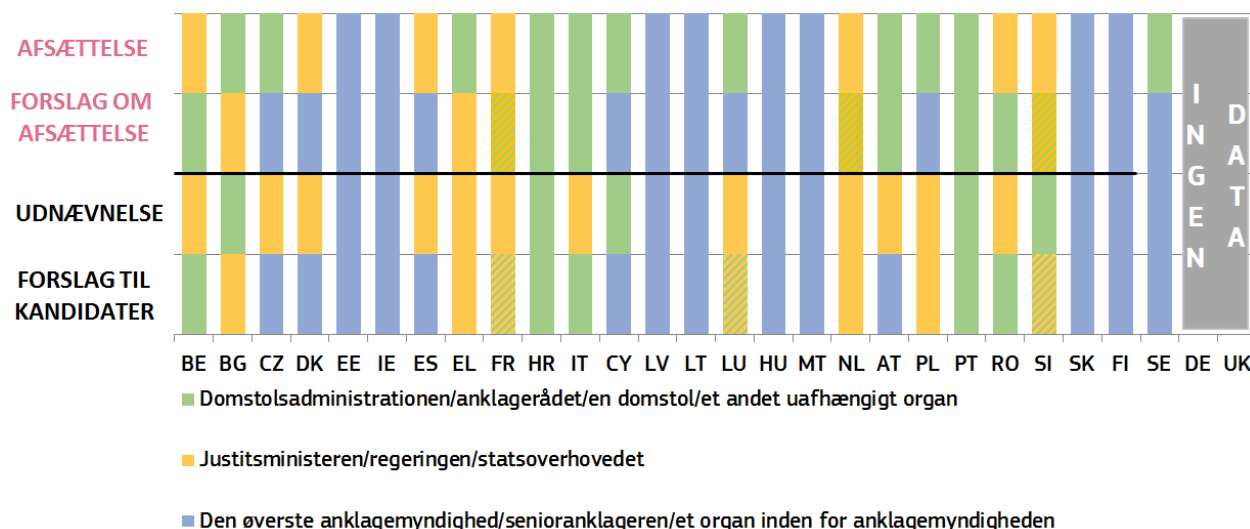
Figur 56: Den øverste anklagemyndigheds beføjelser (*) (kilde: Europa-Kommissionen sammen med Ekspertgruppen vedrørende Hvidvask af Penge og Finansiering af Terrorisme)



(*) Medlemsstaterne er angivet i alfabetisk rækkefølge efter deres geografiske navne på originalsproget. **BE:** For så vidt angår beføjelsen til at give instrukser om retsforfølgelse i individuelle sager tillægges den kongelige anklager en ret til påbud om retsforfølgelse i henhold til artikel 364 i strafferetsplejeloven. Artikel 150, stk. 2, og artikel 138, stk. 2, i den civile retsplejelov tillægger den kongelige anklager en generel ret til at udøve myndighed. **CZ:** Beføjelse til at give instrukser om retsforfølgelse i individuelle sager alene inden for den øverste anklagemyndighed og over for offentlige anklagere i højere instanser. **EL:** Den offentlige anklager ved højesteret (dvs. rigsadvokaten) har ret til at udstede generelle anvisninger og henstillinger til alle landets anklagere vedrørende udførelsen af deres opgaver, dog naturligvis uden at modtagerne af disse anvisninger og henstillinger er bundet af formuleringen og udtryksmåden i disse udtalelser. **ES:** Den øverste anklagemyndighed opstiller interne ordrer og instrukser, som er relevante for tjenesten og udøvelsen af retsforfølgelsesfunktioner. Disse ordrer og instrukser kan være generelle eller knyttet til specifikke sager. De generelle retningslinjer er væsentlige for at værne om princippet om handlingsenhed og fastlægges grundlæggende ved cirkulærer, instrukser og høringer. For så vidt angår forflyttelse uden samtykke udelukkende i tilfælde af stor arbejdsbyrde. **IT:** Den øverste anklagemyndigheds anklagere ved appeldomstolen har beføjelse til at fjerne en individuel sag, som er tildelt en territorial anklager, i tilfælde af passivitet. Derudover har de beføjelse til at indhente data og oplysninger fra anklagemyndighedens kontorer i distriktet (eller på territoriet) og til at sende dette til den øverste anklagemyndighed ved kassationsdomstolen med henblik på at kontrollere, at anklagemyndighedens kontorer fungerer korrekt og ensartet og overholder reglerne om retfærdig rettergang. Den øverste anklagemyndighed ved kassationsdomstolen har ved lov fået tillagt ansvaret for at føre kontrol med det nationale antimafiadirektorat. Derudover er den ansvarlig for at løse kompetencekonflikter mellem to eller flere territoriale anklagemyndigheder. **CY:** Den øverste anklagemyndighed har beføjelse til at træffe afgørelse om disciplinærforanstaltninger vedrørende anklagere i tilfælde af mindre disciplinære overtrædelser. I tilfælde af alvorlige disciplinærforsørelser foreslår den øverste anklagemyndighed ikke sanktioner, men anbefaler, at udvalget for offentlige tjenester iværksætter disciplinærforanstaltninger. **LT:** For så vidt angår beføjelsen til at give instrukser om individuelle sager kan den øverste anklagemyndighed ikke bestemme, hvilken afgørelse der skal træffes. For så vidt angår beføjelsen til at forfremme anklagere træffer den øverste anklagemyndighed afgørelse på grundlag af konklusionerne fra udvalget for udvælgelse af anklagere eller udvalget for udvælgelse af chefanklagere. **LU:** Den øverste anklagemyndighed har beføjelse til at pålægge anklagemyndigheden at retsforfølge en bestemt sag (men kan ikke pålægge den ikke at retsforfølge en bestemt sag). For så vidt angår forfremmelse af en anklager foreslår statsanklageren/den øverste anklagemyndighed ved en positiv udtalelse forfremmelsen for den udøvende magt, og statsoverhovedet underskriver udnævnelsen. **AT:** Den øverste anklagemyndigheds beføjelser omfatter ikke direkte forvaltning af anklagemyndigheden, som det fremgår af figuren. De øverste anklagere har følgende beføjelser: at udstede generelle retningslinjer for retsforfølgelsespolitikken inden for deres respektive distrikter, at give instrukser om retsforfølgelse i individuelle sager, at forflytte anklagere uden deres samtykke af organisatoriske årsager (f.eks. i tilfælde af en uforholdsmæssig stor arbejdsbyrde eller længerevarende sygeorlov ved et af anklagemyndighedens kontorer – dog kun inden for de pågældende anklageres eget distrikt og i en begrænset periode). Cheferne for de respektive anklagemyndigheder har beføjelse til at give instrukser om retsforfølgelse i individuelle sager og til at fjerne en individuel sag, som er tildelt en anklager (overføre en sag). Det uafhængige personaleorgan (Personalkommission), som er sammensat af fire medlemmer, der skal være offentlige anklagere, har beføjelse til at evaluere en anklager. **PL:** Den øverste anklagemyndighed er også justitsministeren. **RO:** Rigsadvokaten har beføjelse til at overføre en individuel sag fra en anklageenhed til en anden og til at udstede generelle retningslinjer for retsforfølgelsespolitikken (henstillinger) med henblik på at sikre en ensartet tilgang i den strafferetlige efterforskning. **SI:** Både den øverste anklagemyndighed og chefen for statsanklagerens kontorer har beføjelse til at udstede generelle retningslinjer for retsforfølgelsespolitikken og til at fjerne en individuel sag, der er tildelt en anklager.

Figur 57 er en oversigt over de myndigheder (domstolsadministration/anklageråd/domstol, justitsminister, den øverste anklagemyndighed/anklagemyndigheden), der står for udnævnelse og afsættelse af nationale anklagere, og vedrører ikke udnævnelse og afsættelse af anklagere ved den øverste anklagemyndighed eller andre tilsvarende overordnede stillinger. Figuren viser de mange forskellige måder, anklagemyndigheden er organiseret på i medlemsstaterne, omkring den udøvende magt eller retsvæsenet. I figuren vises ligeledes den rolle, som den øverste anklagemyndighed og domstolsadministrationerne/anklagerådene spiller som vigtige aktører i forbindelse med såvel udnævnelse som afsættelse af anklagere.

Figur 57: Udnævnelse og afsættelse af nationale anklagere (*) (kilde: Europa-Kommissionen sammen med Ekspertgruppen vedrørende Hvidvask af Penge og Finansiering af Terrorisme)



(*) **BE:** Forslag om udnævnelse: Domstolsadministrationen. Afgørelse om udnævnelse: Statsoverhovedet efter råd fra justitsministeren. Forslag om afsættelse: Disciplinærdomstol. Afgørelse om afsættelse: Statsoverhovedet efter råd fra justitsministeren. **BG:** Afgørelse om udnævnelse og afsættelse: Domstolsadministrationens anklagekammer. **CZ:** Forslag om udnævnelse: Den øverste anklagemyndighed. Forslag om afsættelse: Den øverste anklagemyndighed, chefanklagerne og justitsministeren. Afgørelse om afsættelse: Domstol. **DK:** Forslag om udnævnelse: Den øverste anklagemyndighed foreslår de endelige kandidater til stillingen som anklagerfuldmægtig (med en varighed på ca. tre år) for justitsministeren, som udpeger kandidaterne. Hvis en anklagerfuldmægtig består eksamen og dermed uddannelsen, bliver kandidaten anklager. **EE:** Forslag om udnævnelse: Anklagernes udvælgelsesudvalg for specialanklagere, distriktsanklagere og assisterende anklagere. Chefanklagerne for senioranklagere. Afgørelse om udnævnelse og afsættelse: Den øverste anklagemyndighed. **IE:** Forslag om udnævnelse: En udvælgelsesprocedure i henhold til en rekrutteringslicens udstedt af udvalget for udnævnelse af offentlige tjenestemænd (CPSA), som normalt afholdes af rigsadvokatens kontor (eller eventuelt af tjenesten for udnævnelse af offentlige tjenestemænd). Afgørelse om udnævnelse: Rigsadvokaten. Forslag om afsættelse: Rigsadvokatens kontor i henhold til de betingelser og vilkår, som ministeren for finans, offentlige udgifter og reform fastsætter. Afgørelse om afsættelse: Vicerigsadvokaten (rigsadvokaten for anklagere med status af overordnet tjenestemand og derover). **ES:** Forslag om udnævnelse: Den nationale anklager efter rapport fra finansrådet, efter høring af det øverste finansråd for den pågældende selvstyrende region, hvis der er tale om stillinger i den offentlige anklagemyndigheds kontorer på dets territorium. Afgørelse om udnævnelse: Regeringen. Forslag om afsættelse: Den øverste anklagemyndighed. Afgørelse om afsættelse: Justitsministeren efter rapport i denne retning fra finansrådet. **EL:** Forslag om udnævnelse: Justitsministeren udsteder hvert år en ministeriel afgørelse om adgangseksamen til den nationale dommerskole for kandidater til stillinger som offentlige anklagere. Udvælgelsesproceduren, som tilrettelægges af et udvalg på fem medlemmer, omfatter skriftlige og mundtlige prøver. Når de udvalgte kandidater er blevet optaget på den græske nationale dommerskole, indleder de en 16-måneders teoretisk og praktisk uddannelse. Uddannelsen afsluttes med en eksamen, som bruges til at rangliste kandidaterne. Alt efter deres plads på listen bliver de udnævnt til den kompetente domstol. Afgørelse om udnævnelse: Kandidaterne udnævnes til offentlige anklagere ved præsidentielt dekret. Forslag om afsættelse: Justitsministeren. Afgørelse om afsættelse: En retsafgørelse fra disciplinærrådene, jf. forfatningens artikel 91, stk. 2, som består af juridiske dommere. **FR:** Forslag om udnævnelse: Justitsministeren efter ikkebindende råd fra domstolsadministrationen. Afgørelse om udnævnelse: Landets præsident. Forslag om afsættelse: Justitsministeren efter ikkebindende råd fra domstolsadministrationen. Afgørelse om afsættelse: Landets præsident. **IT:** Afgørelse om udnævnelse: På forslag af rådet udsteder justitsministeren et ministerielt dekret uden nogen skønseffekt til ikke at udnævne eller til at udnævne en anden kandidat end den foreslåede. **CY:** Forslag om udnævnelse/afsættelse: Den øverste anklagemyndighed. Afgørelse om udnævnelse/afsættelse: Udvalget for offentlige tjenester efter udtalelse fra den øverste anklagemyndighed. **LT:** Forslag om udnævnelse: Udvalget for udvælgelse af anklagere (sammensat af to anklagere, som er udpeget af det kollegiale råd, to anklagere udpeget af den øverste anklagemyndighed og et medlem udpeget af landets præsident, formanden for Seimas og premierministeren). Afgørelse om udnævnelse: Den øverste anklagemyndighed. Forslag om afsættelse: Udvalget om anklageretik (samme sammensætning som udvalget for udvælgelse af anklagere). **LU:** Forslag om udnævnelse: Justitsministeren foreslår efter positiv udtalelse fra den øverste anklagemyndighed en udnævnelse for storhertugen. Afgørelse om udnævnelse: Statsoverhovedet. Forslag om afsættelse: Den øverste anklagemyndighed. Afgørelse om afsættelse: Domstol. **HU:** Forslag/afgørelse om udnævnelse: Senioranklager. Forslag om

afsættelse: Senioranklager. Afgørelse om afsættelse: Den øverste anklagemyndighed. **MT:** Politiet har enekompetence til at indlede og gennemføre straffesager og fungerer som anklager ved de lavere instanser. Den øverste anklagemyndighed fungerer som anklager ved de øverste domstole, når bevisoptagelsen ved domstolene i lavere instans er afsluttet. **NL:** Forslag om udnævnelse: Justitsministeren. En afgørelse om udnævnelse træffes ved kongeligt dekret (udnævnelsesmyndigheden har efter forfatningsmæssig praksis pligt til at følge forslaget om at udnævne kandidaten til stillingen som anklager). Forslag om afsættelse: Justitsministeren efter råd fra chefen for anklagemyndigheden. En afgørelse om afsættelse træffes ved kongeligt dekret. **AT:** Forslag om udnævnelse: Det uafhængige personaleorgan (Personalkommission), som er sammensat af fire medlemmer, der skal være offentlige anklagere. Afgørelse om udnævnelse: Forbundspræsidenten uddelegerer afgørelsen til justitsministeren. Forslag og afgørelse om afsættelse: Disciplinærdomstol. **PL:** Forslag og afgørelse om udnævnelse: Den øverste anklagemyndighed, som også er justitsministeren, på begæring af den nationale offentlige anklager. Ledelsen af en kompetent offentlig anklagemyndighed afgiver en udtalelse om en kandidat til stillingen som anklager. Forslag om afsættelse: National anklager. Afgørelse om afsættelse: Disciplinærdomstol. I meget begrænsede tilfælde kan også den øverste anklagemyndighed afsætte en anklager efter anmodning fra den nationale anklager. Udtalelsen om afsættelse af en anklager afgives af generalforsamlingen af offentlige anklagere ved den nationale offentlige anklagemyndighed eller den kompetente regionale anklagemyndighed. **RO:** Forslag om udnævnelse: Det øverste retsråd. Afgørelse om udnævnelse: Præsidenten (udnævnelsesmyndigheden har i henhold til loven pligt til at følge forslaget om at udnævne kandidaten til stillingen som anklager). **SI:** Forslag om udnævnelse: Justitsministeren efter udtalelse fra rådet for anklagemyndigheden. Afgørelse om udnævnelse: Rådet for anklagemyndigheden (udnævnelsesmyndigheden har ikke pligt til at følge forslaget om at udnævne kandidaten til stillingen som anklager). Forslag om afsættelse: Rådet for anklagemyndigheden. Afgørelse om afsættelse: Regeringen efter forslag fra justitsministeren. **SK:** Forslag om udnævnelse: Formanden for udvælgelseskomitéen ved rigsadvokatens kontor. Udnævnelse og afsættelse: Den øverste anklagemyndighed. **FI:** Udnævnelse og afsættelse: Den øverste anklagemyndighed. **SE:** Forslag og afgørelse om udnævnelse: Direktøren for menneskelige ressourcer ved den svenske anklagemyndighed efter udtalelse fra den øverste anklagemyndighed. Forslag om afsættelse: Direktøren for menneskelige ressourcer ved den svenske anklagemyndighed. Afgørelse om afsættelse: Domstol efter udtalelse fra den øverste anklagemyndighed.

3.3.3. Oversigt over retsvæsenets uafhængighed

Retsvæsenets uafhængighed er et grundlæggende element ved et velfungerende retssystem. Den er af helt afgørende betydning for at opretholde retsstatsprincippet og sikre en retfærdig rettergang og borgernes og virksomhedernes tillid til retssystemet. Enhver retsreform bør derfor opretholde retsstatsprincippet og overholde de europæiske standarder for retsvæsenets uafhængighed. I resultattavlen vises tendenserne med hensyn til opfattelsen af retsvæsenets uafhængighed blandt borgere og virksomheder. Denne udgave indeholder desuden en række udvalgte indikatorer vedrørende retsgarantier i forbindelse med de organer, der er involveret i disciplinærsager vedrørende dommere, og for anklagemyndighedernes forvaltning. De strukturelle indikatorer alene gør det ikke muligt at drage konklusioner om retsvæsenets uafhængighed i medlemsstaterne, men er elementer, der eventuelt kan lægges til grund for en sådan analyse.

- I resultattavlen for 2019 præsenteres udviklingen i **opfattelsen af uafhængighed** ifølge undersøgelser med deltagelse af borgere (Eurobarometer) og virksomheder (Eurobarometer og Det Verdensøkonomiske Forum):
 - Alle undersøgelsesresultater *ligner generelt hinanden*, især med hensyn til sammensætningen af de to grupper af medlemsstater, der har henholdsvis det laveste og det højeste niveau for opfattelsen af retsvæsenets uafhængighed.
 - I WEF-undersøgelsen (figur 51), som fremlægges for syvende gang, påpeges det, at virksomheders opfattelse af uafhængighed *er blevet bedre eller er forblevet stabil* i omkring tre femtedele af medlemsstaterne sammenlignet med 2010. Også blandt medlemsstaterne med særlige udfordringer¹³⁸ er opfattelsen af uafhængighed *blevet bedre, eller den er forblevet stabil* i næsten tre femtedele af disse lande set over den otteårige periode. Til gengæld blev virksomhedernes opfattelse af uafhængighed *dårligere* i tre femtedele af alle medlemsstater sammenholdt med 2016-17.
 - I Eurobarometer-undersøgelsen blandt borgerne (figur 47), som fremlægges for fjerde gang, påpeges det, at opfattelsen af uafhængighed *er blevet bedre* i omkring to tredjedele af medlemsstaterne sammenlignet med 2016. Borgernes opfattelse af uafhængighed *er blevet bedre* i over to tredjedele af medlemsstaterne med særlige udfordringer set over

den fireårige periode. Sammenlignet med sidste år er borgernes opfattelse af uafhængighed imidlertid blevet *dårligere* i omkring tre femtedele af alle medlemsstater (i over to tredjedele af medlemsstaterne med særlige udfordringer og i omkring halvdelen af de øvrige medlemsstater).

- Eurobarometer-undersøgelsen blandt virksomheder (figur 49), som fremlægges for fjerde gang, påviser, at opfattelsen af uafhængighed *er blevet bedre* i omkring to tredjedele af medlemsstaterne, både sammenlignet med 2016 og det forgangne år (sammenlignet med det forgangne år var dette tilfældet i over to tredjedele af medlemsstaterne med særlige udfordringer og i omkring tre femtedele af de øvrige medlemsstater).
- Blandt årsagerne til opfattelsen af domstoles og dommers manglende uafhængighed var *indblanding eller pres fra regering eller politikere* den oftest angivne årsag efterfulgt af pres fra økonomiske eller andre specifikke interesser. Begge årsager gør sig stadig gældende for flere medlemsstater, hvor niveauet for opfattelsen af uafhængighed er meget lavt (figur 48 og 50).
- Blandt årsagerne til en god opfattelse af domstoles og dommers uafhængighed udpegede næsten fire femtedele af virksomhederne og borgerne (svarende til henholdsvis 40 % og 44 % af alle respondenter) *garantierne vedrørende dommernes status og position*.
- I EU's resultattavle for retsområdet 2019 præsenteres oversigter over de disciplinære myndigheder, der behandler sager vedrørende dommere og retsvæsenets, det udøvende organs og parlamentets beføjelser ved udvælgelse af dommermedlemmer af domstolsadministrationerne og visse ledelsesmæssige og organisatoriske aspekter af anklagemyndighederne:
 - Figur 52 præsenterer en oversigt over de myndigheder, der har ansvaret for **disciplinærsager vedrørende dommere**. I de fleste medlemsstater er den myndighed, der træffer afgørelse om disciplinære sanktioner, en uafhængig myndighed som f.eks. en domstol (højesteret, forvaltningsdomstol eller retspræsident) eller en domstolsadministration, mens det i nogle medlemsstater er en særlig domstol, hvis medlemmer specifikt udvælges eller udnævnes (af domstolsadministrationen, af dommere eller – som i en medlemsstat – af justitsministeren) til at behandle disciplinærsager.
 - Figur 53 viser en oversigt over, hvem der er **den ansvarlige efterforsker i disciplinærsager vedrørende dommere**. I de fleste medlemsstater er det en retspræsident eller en domstolsadministration. I nogle medlemsstater udvælges denne efterforsker specifikt af enten dommere eller af domstolsadministrationen eller – som i en medlemsstat – af justitsministeren.
 - I figur 54 vises retsvæsenets involvering i **udnævnelsen af dommermedlemmer af domstolsadministrationen**. Det tilkommer medlemsstaterne at indrette deres retssystemer, herunder at afgøre, om de vil oprette en domstolsadministration. Hvis en medlemsstat opretter en domstolsadministration, skal dens uafhængighed imidlertid være garanteret i overensstemmelse med de europæiske standarder. I næsten alle medlemsstater foreslås og vælges eller udvælges dommermedlemmerne af domstolsadministrationen af dommere.
 - Figur 55 indeholder en oversigt over fordelingen af de **primære beføjelser over for nationale anklagemyndigheder** mellem forskellige myndigheder. I figur 56 vises en faktuel oversigt over den øverste anklagemyndigheds primære beføjelser over for anklagere. Disse figurer viser, at de primære beføjelser over for anklagemyndighederne i nogle medlemsstater til en vis grad er samlet hos én enkelt myndighed. Figur 57 viser en oversigt over de myndigheder, der er involveret i **procedurerne for udnævnelse og afsættelse af nationale anklagere**. Situationen er særdeles forskellig fra medlemsstat til medlemsstat, men i de fleste medlemsstater er domstolsadministrationen/anklagerådet eller

anklagemyndigheden involveret.

4. KONKLUSIONER

Denne syvende udgave af EU's resultattavle for retsområdet viser, at et stort antal medlemsstater har fortsat deres bestræbelser for yderligere at forbedre effektiviteten af de nationale retssystemer. Der er dog stadig udfordringer med hensyn til at sikre, at borgerne har fuld tillid til retssystemerne i de medlemsstater, hvor garantierne vedrørende dommernes status og position – og dermed deres uafhængighed – kan være i fare. Kommissionen har iværksat de nødvendige foranstaltninger og vil blive ved med at overvåge situationen i medlemsstaterne. Den er fast besluttet på at sikre, at enhver retsreform overholder EU-retten og de europæiske standarder for retsstatsprincippet.