



EUROPA-
KOMMISSIONEN

Bruxelles, den 10.7.2020
COM(2020) 306 final

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

EU's resultattavle for retlige anliggender for 2020

DA

DA

DA

1. INDLEDNING

Effektive retssystemer er afgørende for gennemførelsen af EU-lovgivningen og opretholdelsen af retsstatsprincippet og de værdier, som Unionen bygger på. 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 effektivt (artikel 19 TEU).

Effektive retssystemer er også afgørende for den gensidige tillid, investeringsklimaet og bæredygtig langsigtet vækst. Derfor er forbedringen af effektiviteten, kvaliteten og uafhængigheden af de nationale retssystemer stadig en af prioriteterne for det europæiske semester — EU's årlige cyklus for samordning af den økonomiske politik. I den årlige strategi for bæredygtig vækst 2020, som fastlægger den økonomiske og beskæftigelsesmæssige politiske strategi for EU og sætter bæredygtighed og social integration i centrum for EU's økonomiske politik, gentages forbindelsen mellem effektive retssystemer og erhvervs-klimaet i medlemsstaterne. Velfungerende og fuldt uafhængige retssystemer kan have en positiv indvirkning på investeringer og dermed bidrage til produktivitet og konkurrenceevne. De er også vigtige for at sikre effektiv håndhævelse på tværs af grænserne af kontrakter og administrative afgørelser og tvistbilæggelse, som er afgørende for, at det indre marked fungerer (¹).

På denne baggrund fremlægger EU's resultattavle for retsområdet en årlig oversigt over indikatorer med fokus på de væsentlige parametre for effektive retssystemer: effektivitet, kvalitet og uafhængighed. I 2020-udgaven videreudvikles indikatorerne vedrørende alle tre elementer. Den afspejler ikke konsekvenserne af covid-19-krisen, da dataene dækker årene 2012-2019, men ikke 2020.

— Den europæiske retsstatsmekanisme —

Som bebudet i de politiske retningslinjer fra formand Ursula von der Leyen har Kommissionen oprettet en omfattende europæisk retsstatsmekanisme for at udvide overvågningen af situationen i medlemsstaterne. Retsstatsmekanismen vil fungere som et forebyggende redskab, som udvider dialogen og styrker den fælles bevidsthed om retsstatsspørgsmål. Den er beskrevet i hovedtræk i Kommissionens meddelelse fra 2019 "Styrkelse af retsstatsprincippet inden for Unionen — En handlingsplan". Den nye mekanisme vil være baseret på en årsrapport om retsstatsprincippet, som vil indeholde et sammendrag af den vigtigste udvikling — både den positive og den negative — i alle medlemsstater. Rapporten vil blive baseret på en række forskellige kilder, herunder EU's resultattavle for retsområdet.

¹ Jf. meddelelse fra Kommissionen til Europa-Parlamentet, Rådet, Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget — Påpejning og håndtering af hindringer for det indre marked (COM(2020) 93 final) og ledsagende dokument (SWD(2020) 54 final).

Hvad er EU's resultattavle for retsområdet?

EU's resultattavle for retsområdet er et sammenlignende informationsværktøj. Dens formål er at hjælpe Unionen og medlemsstaterne med 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 effektivitet, kvalitet og uafhængighed i alle medlemsstater. Der opstilles ikke en samlet rangordning, men der gives en oversigt over, hvordan alle retssystemerne fungerer, baseret på indikatorer, som er af fælles interesse for alle medlemsstater.

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

Effektivitet, kvalitet og uafhængighed er væsentlige parametre for et effektivt retssystem, uanset det nationale retsvæsenes opbygning eller den retstradition, som retsvæsenet er forankret i. Figurer vedrørende disse tre parametre bør læses sammen, da alle tre elementer 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-Parlamentet ⁽²⁾. Den har til formål at identificere de væsentlige parametre for et effektivt retssystem og tilvejebringe relevante årlige data.

Hvad er metoderne i EU's resultattavle for retsområdet?

Resultattavlen benytter forskellige informationskilder. En stor del af de kvantitative oplysninger kommer fra European 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 2012-2018 og er leveret af medlemsstaterne i overensstemmelse med CEPEJ's metoder ⁽³⁾. Undersøgelsen indeholder også detaljerede kommentarer og landespecifikke faktablade, som giver flere baggrundsoplysninger og skal læses sammen med tallene ⁽⁴⁾.

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. Bemærk, at varigheden af retssager kan variere betydeligt mellem områder inden for en medlemsstat, navnlig i byområder, hvor erhvervsaktiviteter kan medføre en større sagsbyrde.

Andre datakilder, der dækker perioden fra 2010 til 2019 ⁽⁵⁾, omfatter: gruppen af kontaktpersoner vedrørende nationale retssystemer ⁽⁶⁾, Det Europæiske Netværk af Domstolsadministrationer (ENCJ) ⁽⁷⁾, Netværket af Præsidenterne for Den Europæiske Unions Øverste Domstole (NPSJC) ⁽⁸⁾,

² F.eks. Europa-Parlamentets beslutning af 29. maj 2018 om EU's resultattavle for retsområdet 2017 (P8_TA(2018)0216).

³ For at reducere tidshorisonten anvendes 2012 som referenceår i EU's resultattavle for retsområdet 2020 for CEPEJ's data, mens 2019-udgaven anvendte data fra 2010.

⁴ https://ec.europa.eu/info/strategy/justice-and-fundamental-rights/effective-justice/eu-justice-scoreboard_en

⁵ I én figur (48) bruges stadig data fra 2010, da den relevante undersøgelse til den globale konkurrencerapport om opfattelsen af uafhængighed blev udført i 2010, 2011 eller 2012.

⁶ Til udarbejdelsen af EU's resultattavle for retsområdet og for at fremme udvekslingen af bedste praksis for retssystemernes effektivitet bad Kommissionen medlemsstaterne om at udpege to kontaktpersoner, én blandt dommerne og én fra justitsministeriet. Denne uformelle gruppe mødes regelmæssigt.

⁷ 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/>.

⁸ 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/>.

Sammenslutningen af Statsråd og Forvaltningsdomstole i Den Europæiske Union (ACA-Europa) ⁽⁹⁾, Det Europæiske Konkurrencenetværk (ECN) ⁽¹⁰⁾, Kommunikationsudvalget (COCOM) ⁽¹¹⁾, Det Europæiske Observationscenter for Krænkelser af Intellektuelle Ejendomsrettigheder ⁽¹²⁾, netværket for forbrugerbeskyttelsessamarbejde (CPC) ⁽¹³⁾, Ekspertgruppen vedrørende Hvidvask af Penge og Finansiering af Terrorisme (EGMLTF) ⁽¹⁴⁾, Eurostat ⁽¹⁵⁾, Det Europæiske Netværk for Uddannelse af Dommere og Anklagere (EJTN) ⁽¹⁶⁾ og Det Verdensøkonomiske Forum (WEF) ⁽¹⁷⁾.

I årenes løb er metoderne for resultattavlen blevet forbedret og finjusteret i tæt samarbejde med gruppen af kontaktpersoner vedrørende nationale retssystemer, især gennem et spørgeskema (der opdateres hvert år) 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 manglende bidrag fra nationale myndigheder. Kommissionen opfordrer fortsat medlemsstaterne til yderligere at mindske denne datamangel.

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

Resultattavlen giver en sammenlignende oversigt over de nationale retssystemers effektivitet, kvalitet og uafhængighed og hjælper dermed medlemsstaterne med at forbedre deres nationale retssystemers effektivitet. Ved at sammenligne oplysninger om retssystemerne gør resultattavlen det lettere at udpege mangler og bedste praksis og at gøre status over udfordringer og fremskridtet. 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 det europæiske semester og kombinerer erfaringerne fra resultattavlen med en kvalitativ, landespecifik

⁹ ACA-Europa består af EU-Domstolen og statsrådene de øverste forvaltningsdomstole i hver EU-medlemsstat: <http://www.juradmin.eu/index.php/en/>.

¹⁰ 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 samarbejdsmekanismer, der er fastlagt ved Rådets forordning (EF) nr. 1/2003. Gennem ECN samarbejder Kommissionen og de nationale konkurrencemyndigheder i alle EU-medlemsstater med hinanden: http://ec.europa.eu/competition/ecn/index_en.html.

¹¹ 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>.

¹² 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>.

¹³ CPC er et netværk af nationale myndigheder med ansvar for håndhævelsen af EU's forbrugerbeskyttelseslovgivning i Unionen og EØS-landene: http://ec.europa.eu/internal_market/scoreboard/performance_by_governance_tool/consumer_protection_cooperation_network/index_en.htm.

¹⁴ 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.

¹⁵ Eurostat er Unionens statistiske kontor: <http://ec.europa.eu/eurostat/about/overview>.

¹⁶ EJTN er den primære platform for og leder af uddannelse og udveksling af viden for det europæiske retsvæsen. Netværket udvikler uddannelsesstandarder 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/>.

¹⁷ WEF er en international organisation for offentlig-privat samarbejde, hvis medlemmer kommer fra erhvervslivet: <https://www.weforum.org/>.

analyse, der afspejler retssystemernes særlige forhold og den generelle situation i de berørte medlemsstater. Hvis de afdækkede mangler har makroøkonomiske konsekvenser, kan analysen under det europæiske semester få Kommissionen til at foreslå Rådet at vedtage landespecifikke henstillinger for at forbedre de nationale retssystemer i de enkelte medlemsstater ⁽¹⁸⁾.

Hvorfor er effektive retssystemer vigtige for et investeringsvenligt erhvervmiljø?

Effektive retssystemer, som værner om retsstatsprincippet, har 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 akademisk litteratur, bl.a. fra Den Internationale Valutafond ⁽¹⁹⁾, Den Europæiske Centralbank ⁽²⁰⁾, OECD ⁽²¹⁾, Det Verdensøkonomiske Forum ⁽²²⁾ og Verdensbanken ⁽²³⁾.

En undersøgelse har vist, at en nedbringelse af retssagers varighed med 1 % (målt i gennemløbstid ⁽²⁴⁾) kan øge virksomheders vækst ⁽²⁵⁾, og at en stigning i andelen af virksomheder, der opfatter retssystemet som uafhængigt, på 1 % ofte kan forbindes med højere omsætning og produktivitetsvækst ⁽²⁶⁾. En anden undersøgelse har vist en positiv korrelation mellem opfattelsen af retsvæsenets uafhængighed og udenlandske direkte investeringsstrømme i Central- og Østeuropa ⁽²⁷⁾.

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,

¹⁸ Inden for rammerne af det europæiske semester 2020 rettede Rådet på grundlag af et forslag fra Kommissionen landespecifikke henstillinger til otte medlemsstater vedrørende deres retssystem (HR, IT, CY, HU, MT, PL, PT og SK). Ud over de medlemsstater, der har modtaget forslag til landespecifikke henstillinger, står yderligere otte medlemsstater (BE, BG, IE, EL, ES, LV, RO og SI) over for specifikke udfordringer med hensyn til deres retssystem, herunder retsstatsprincippet og retsvæsenets uafhængighed, og de overvåges af Kommissionen gennem det europæiske semester. Disse udfordringer fremgår af betragtningerne til de foreslåede landespecifikke henstillinger og landerapporterne om disse medlemsstater. De seneste landerapporter for 2020, som blev offentliggjort den 26. februar 2020, findes på: https://ec.europa.eu/info/publications/2020-european-semester-country-reports_en.

¹⁹ 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>.

²⁰ 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>.

²¹ 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.

²² Det Verdensøkonomiske Forum, "The Global Competitiveness Report 2019", oktober 2019: <https://www.weforum.org/reports/global-competitiveness-report-2019>.

²³ 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>.

²⁴ Indikatoren "gennemløbstid" er antallet af uafsluttede sager divideret med antallet af afsluttede sager ved årets slutning ganget med 365 (dage). Det er en standardindikator defineret af Europarådets CEPEJ: http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/cepej/evaluation/default_en.asp.

²⁵ 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.

²⁶ *Idem*.

²⁷ "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.

de investerer i ⁽²⁸⁾. 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 ejendomsrettigheder ⁽²⁹⁾. Kommissionens meddelelse "Påpegning og håndtering af hindringer for det indre marked" ⁽³⁰⁾ og handlingsplanen for håndhævelse af det indre marked ⁽³¹⁾ beskriver også vigtigheden af effektive retssystemer for et velfungerende indre marked, navnlig for virksomheder.

Hvordan støtter Kommissionen gennemførelsen af retsreformer gennem teknisk bistand?

Medlemsstaterne kan benytte teknisk bistand fra Kommissionens Generaldirektorat for Strukturreformstøtte under støtteprogrammet for strukturreformer ⁽³²⁾, som har et samlet budget på 222,8 mio. EUR for perioden 2017-2020. Siden 2017 har 16 medlemsstater ⁽³³⁾ 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 2020 fremlagde Kommissionen også sine forslag til en genopretningsplan ⁽³⁴⁾. Som led i genopretningsplanen blev der foreslået **et instrument for teknisk støtte** ⁽³⁵⁾ som en videreførelse af det eksisterende støtteprogram for strukturreformer. Det bygger på dette vellykkede program og giver Kommissionen mulighed for at bidrage til at styrke EU's medlemsstaters institutionelle og administrative kapacitet. Instrumentet vil fortsat give medlemsstaterne mulighed for at anmode om teknisk bistand på området for bl.a. retssystemet.

²⁸ The Economist Intelligence Unit: "Risk and Return — Foreign Direct Investment and the Rule of Law", 2015, http://www.biiic.org/documents/625_d4_fdi_main_report.pdf, s. 22.

²⁹ Den Europæiske Unions Kontor for Intellektuel 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.

³⁰ COM(2020) 93 og SWD(2020) 54.

³¹ Meddelelse fra Kommissionen til Europa-Parlamentet, Rådet, Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget "Langsigtet handlingsplan for bedre [gennemførelse](#) og håndhævelse af reglerne for det indre marked" (COM(2020) 94), jf. navnlig foranstaltning 4, 6 og 18.

³² https://ec.europa.eu/info/funding-tenders/funding-opportunities/funding-programmes/overview-funding-programmes/structural-reform-support-programme-srsp_en.

³³ BE, BG, CZ, EE, EL, ES, HR, IT, CY, LV, HU, MT, PL, PT, SI og SK.

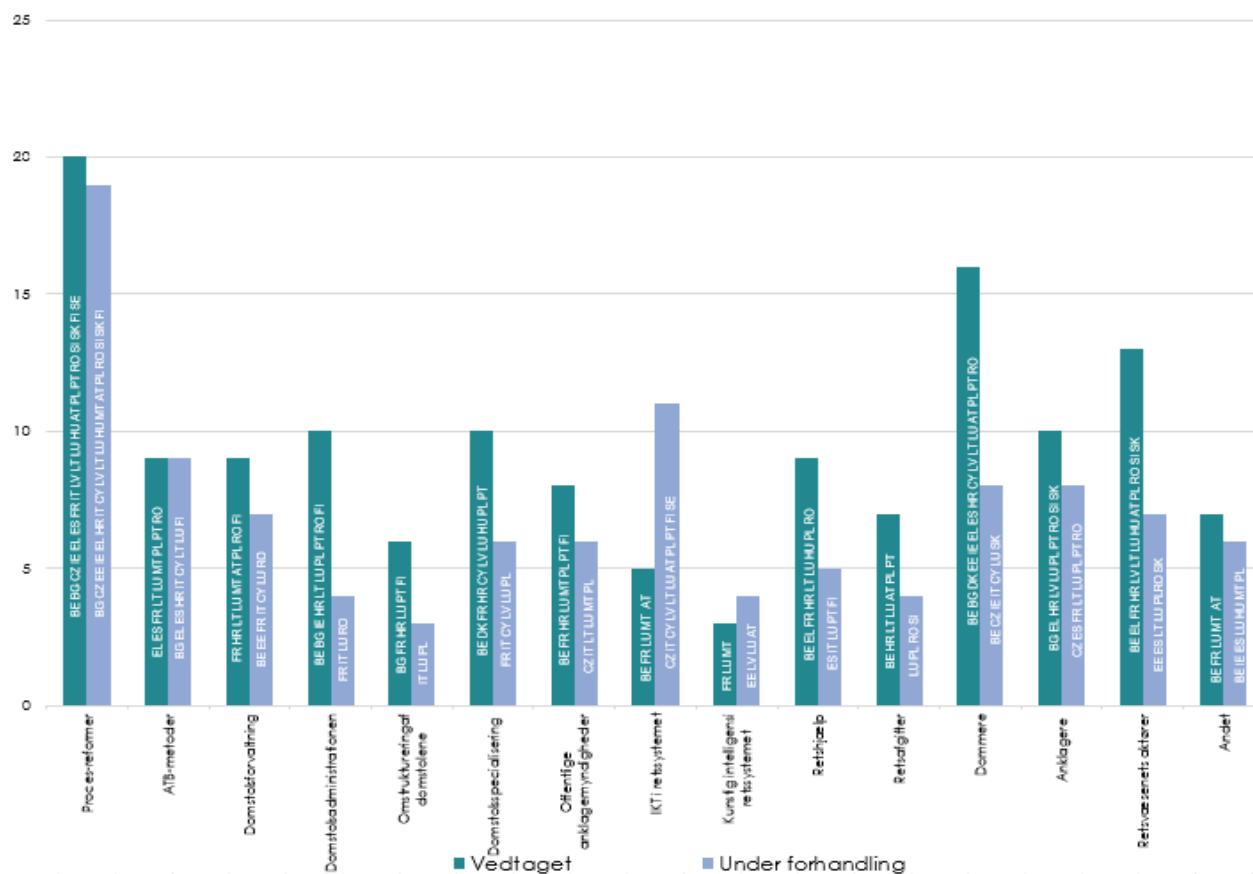
³⁴ Se pressemeddelelse IP/20/940 af 27. maj 2020, findes på: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/da/ip_20_940.

³⁵ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DA/TXT/?uri=COM:2020:0409:FIN>.

2. BAGGRUND: UDVIKLING I RETSREFORMERNE I 2019

I 2019 fortsatte et stort antal medlemsstater deres indsats for yderligere at forbedre effektiviteten af deres retssystemer. Figur 1 viser en ajourført oversigt over vedtagne og planlagte foranstaltninger på tværs af de forskellige funktionsområder i medlemsstaternes retssystemer, der deltager i reformaktiviteter.

Figur 1: Lovgivnings- og reguleringsmæssige aktiviteter vedrørende retssystemerne i 2019 (vedtagne foranstaltninger/initiativer under forhandling pr. medlemsstat) (kilde: Europa-Kommissionen ⁽³⁶⁾)



I 2019 var procesret stadig et fokusområde for mange medlemsstater med en betydelig igangværende eller planlagt lovgivningsmæssig aktivitet. Reformen vedrørende dommers status, reglerne for retsvæsenets aktører og anklagere blev også styrket. I forhold til den sidste udgave af EU's resultattavle for retsområdet blev der sat yderligere skub i vedtagelsen af foranstaltninger på områder som domstolsforvaltning og domstolsadministrationer, efterhånden som medlemsstaterne fulgte op på tidligere meddelelser. Aktiviteten på andre områder, f.eks. udvikling af informations- og kommunikationsteknologi (IKT) i retssystemet eller omstrukturering af domstolene, aftog. Nogle medlemsstater anvender allerede aktivt eller planlægger i hvert fald at anvende kunstig intelligens i deres retssystemer. Denne oversigt bekræfter endnu engang, 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 i praksis.

³⁶ Oplysningerne er indsamlet i samarbejde med gruppen af kontaktpersoner vedrørende de nationale retssystemer i 26 medlemsstater. DE forklarede, at en række retsreformer er undervejs, hvor anvendelsesområdet og omfanget af reformprocessen kan variere mellem de 16 delstater.

3. CENTRALE KONKLUSIONER I EU'S RESULTATTAVLE FOR RETSOMRÅDET 2020

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

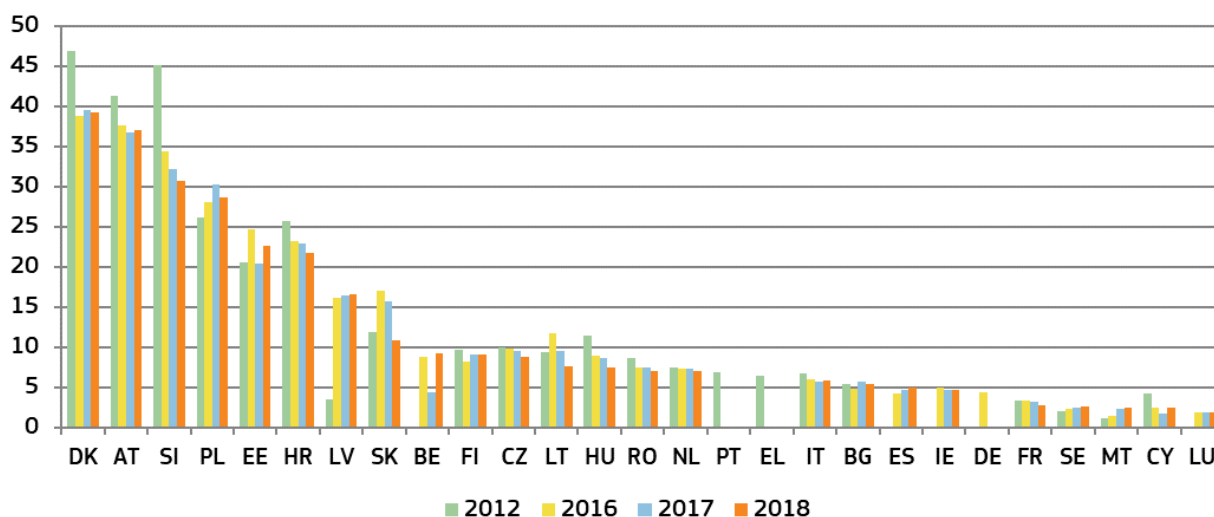
3.1. Retssystemernes effektivitet

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-retten (³⁷).

3.1.1. Udvikling i sagsbyrden

Sagsbyrden i de nationale retssystemer er faldet i de fleste medlemsstater og ligger fortsat stort set under niveauet i 2012, selv om den fortsat varierer betydeligt fra medlemsstat til medlemsstat (figur 2). Dette viser, at det er vigtigt fortsat at have fokus på at sikre retssystemernes effektivitet.

Figur 2: Antal indkomne civil-, handels- og forvaltningsretlige sager samt andre sager, 2012-2018 (*) (første instans/pr. 100 indbyggere) (kilde: CEPEJ-undersøgelse (³⁸))

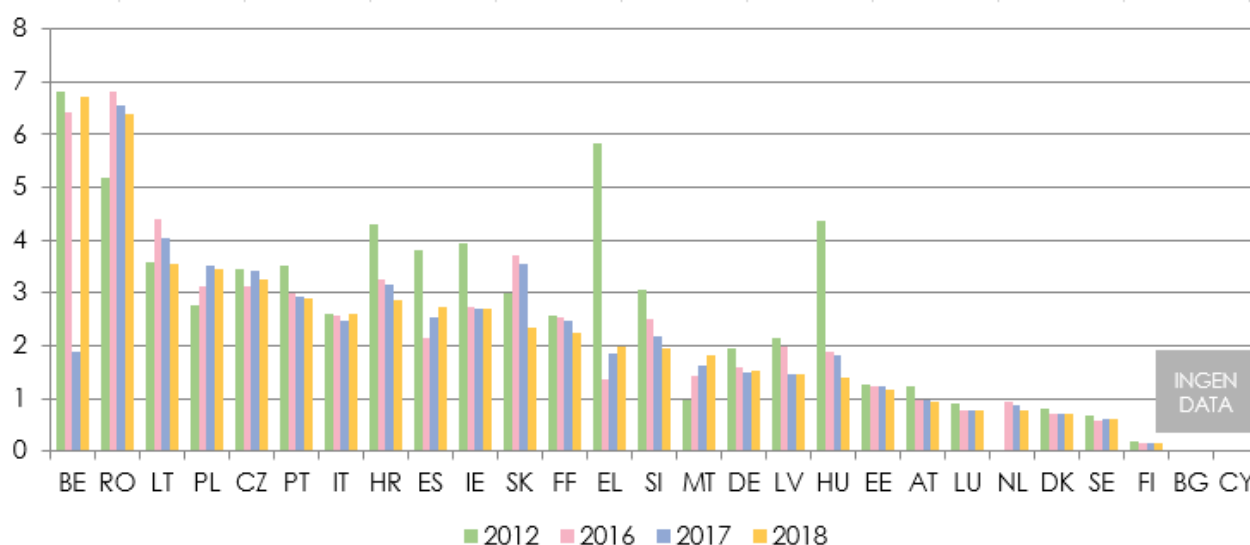


(*) Ifølge CEPEJ's metode omfatter denne kategori alle civil- og handelsretlige sager (uanset om der foreligger en tvist mellem parterne), tinglysnings- og virksomhedsregistersager (ikke anlagt som følge af en tvist), andre registersager, andre sager (ikke anlagt som følge af en tvist), forvaltningsretlige sager og andre ikkestrafferetlige sager. Metoden er ændret i LV (anvendt med tilbagevirkende kraft til 2016 og 2017). SK og SE (data for 2016 og 2017 er blevet tilpasset for at medtage sager om migration som forvaltningsretlige sager i overensstemmelse med CEPEJ's metode).

³⁷ Håndhævelsen af retsafgørelser er også vigtig for et retssystems effektivitet. Der foreligger dog ikke sammenlignelige data for de fleste medlemsstater.

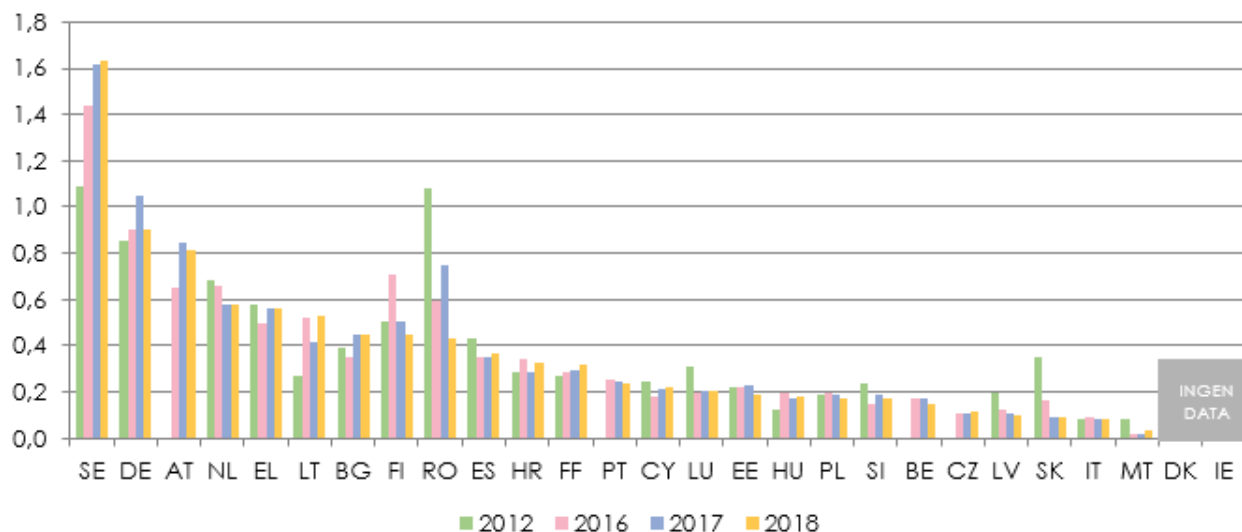
³⁸ 2019-undersøgelse om, hvordan EU-medlemsstaternes retssystemer fungerer, gennemført for Kommissionen af CEPEJ's sekretariat: https://ec.europa.eu/info/strategy/justice-and-fundamental-rights/effective-justice/eu-justice-scoreboard_en.

Figur 3: Antal indkomne civil- og handelsretlige sager anlagt som følge af en tvist, 2012-2018 (*) (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, 2012-2018 (*) (første instans/pr. 100 indbyggere) (kilde: CEPEJ-undersøgelse)



(*) Ifølge CEPEJ's metode omfatter forvaltningsretlige sager tvister mellem enkeltpersoner og lokale, regionale eller nationale myndigheder. **DK** og **IE** registrerer ikke forvaltningsretlige sager separat. Nogle forvaltningsretlige procedurer blev flyttet uden for retssystemet i **RO** i 2018. Metoden er ændret i **EL**, **SK** og **SE**. I **SE** er migrationsspørgsmål medtaget under forvaltningsretlige sager (anvendes med tilbagevirkende kraft for 2016 og 2017).

3.1.2. Generelle data om effektivitet

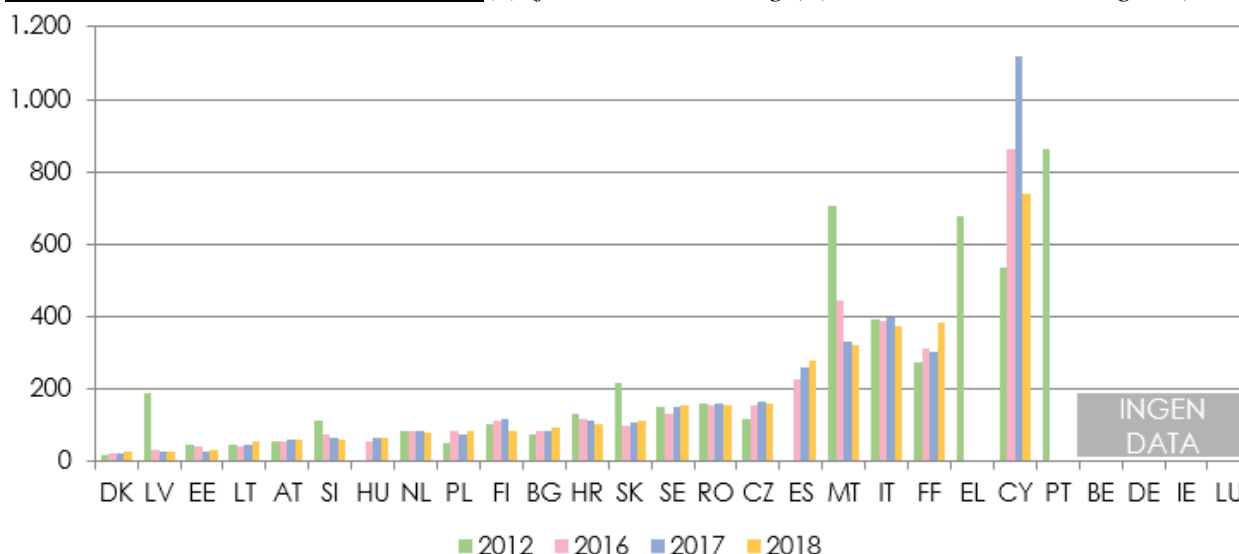
De indikatorer, der er forbundet med retssagernes effektivitet inden for de brede områder for civil-, handels- og forvaltningsretlige sager, er følgende: retssagernes anslåede varighed (gennemløbstiden), gennemførelsesprocenten og antallet af verserende sager.

– Retssagernes anslåede 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) ⁽³⁹⁾. Dette er et beregnet tal, som angiver den anslåede minimumstid, som en domstol skal bruge til at afgøre en sag, samtidig med at de nuværende arbejdsvilkår opretholdes. Jo højere værdi, jo højere er sandsynligheden for, at det tager domstolen længere at nå frem til en afgørelse. Figurene vedrører primært retssager i første instans og sammenligner de data, der er tilgængelige for 2012, 2016, 2017 og 2018 ⁽⁴⁰⁾. To tal viser gennemløbstiden i 2018 i civil- og handelsretlige sager anlagt som følge af en tvist, og forvaltningsretlige sager i alle instanser, og ét tal viser den gennemsnitlige varighed af sager i sager om hvidvask af penge ved domstolene i første og anden instans.

Figur 5: Anslået tid, der er nødvendig for at afgøre civil-, handels- og forvaltningsretlige sager samt andre sager, 2012-2018 (*) (første instans/i dage) (kilde: CEPEJ-undersøgelse)

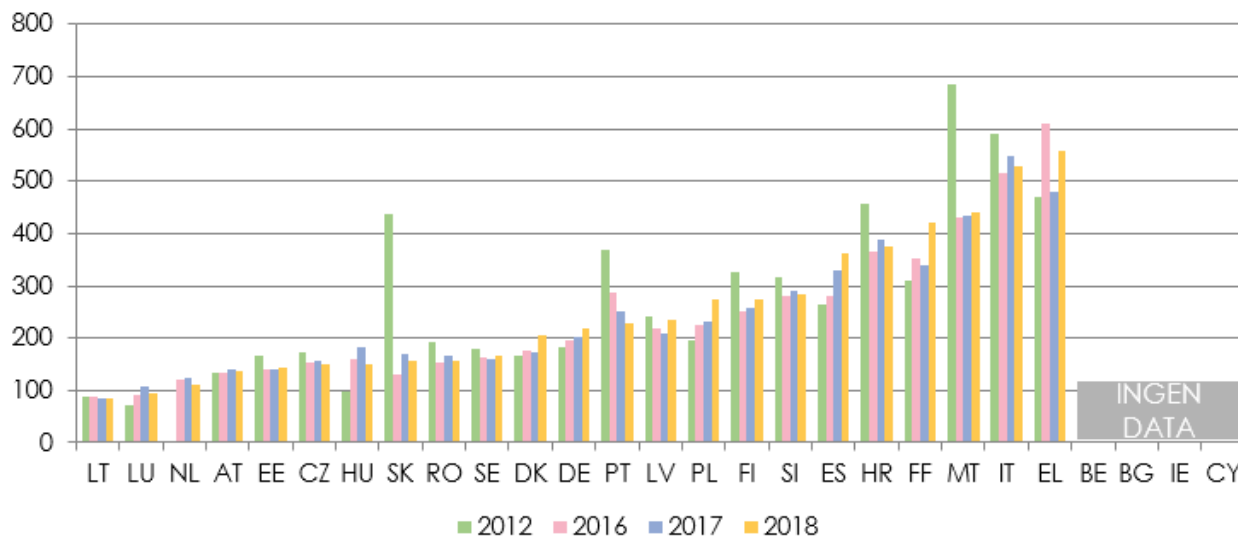


(*) Ifølge CEPEJ's metode omfatter denne kategori alle civil- og handelsretlige sager (uanset om der foreligger en tvist mellem parterne), tinglysnings- og virksomhedsregistersager (ikke anlagt som følge af en tvist), andre registersager, andre sager (ikke anlagt som følge af en tvist), forvaltningsretlige sager og andre ikkestrafferetlige sager. Metoden er ændret i SK. Verserende sager omfatter alle instanser i CZ og indtil 2016 i SK. LV: Det kraftige fald skyldes reformen af domstolene samt fejlkontrol og oprydning af data i domstolens informationssystem.

³⁹ Retssagens varighed, gennemførelsesprocenten og antallet af verserende sager er standardindikatorer defineret af CEPEJ: http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/cepej/evaluation/default_en.asp.

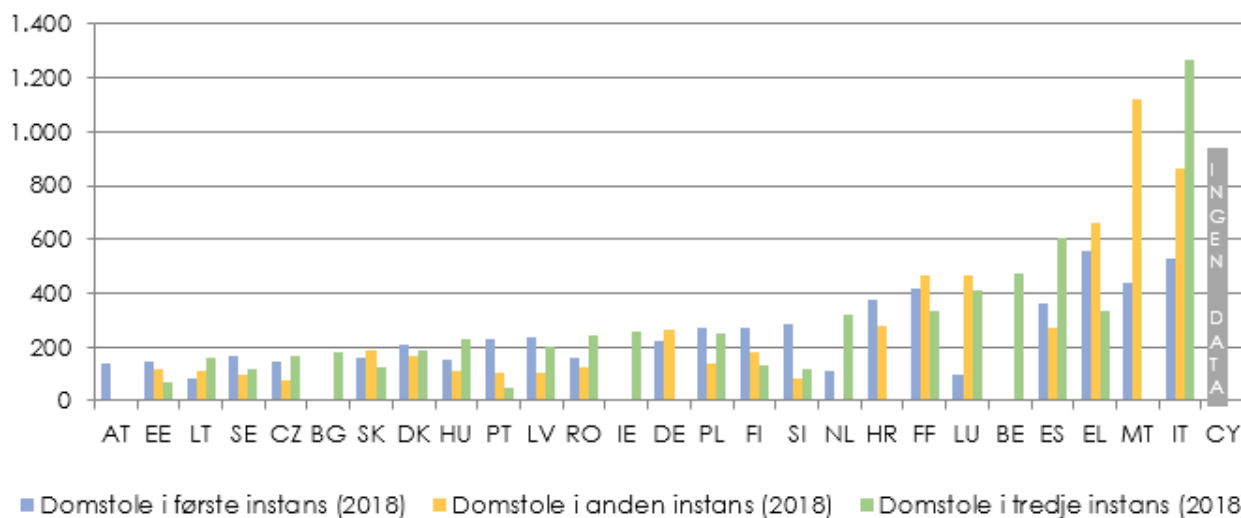
⁴⁰ Disse år blev valgt for at bevare det syvårige perspektiv med 2012 som basislinje og samtidig undgå at overfylde figurene. Data for 2010, 2013, 2014 og 2015 findes i CEPEJ-rapporten.

Figur 6: Anslået tid, der er nødvendig for at afgøre civil- og handelsretlige sager anlagt som følge af en tvist, 2012-2018 (*) (første instans/i dage) (kilde: CEPEJ-undersøgelse)



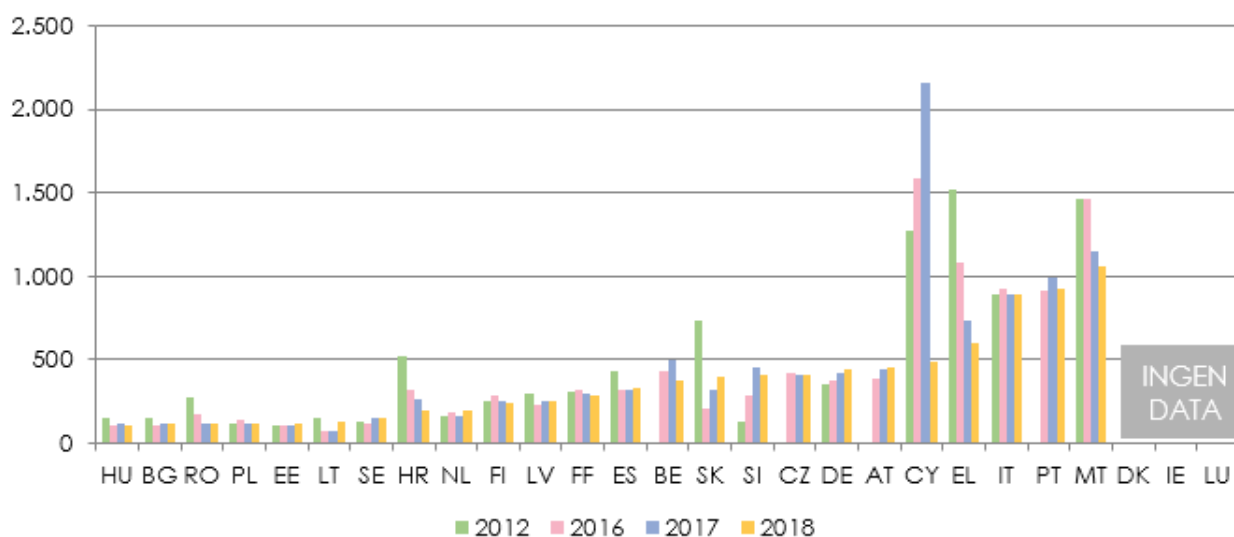
(*) Ifølge CEPEJ's metode omfatter civil- og handelsretlige sager anlagt som følge af en tvist tvister mellem parter, f.eks. tvister angående kontrakter. Civil- og handelsretlige sager, hvor der ikke foreligger en tvist mellem parterne, vedrører eksempelvis ubestridte betalingspåkrav. Metoden er ændret 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: Anslået tid, der er nødvendig for at afgøre civil- og handelsretlige sager anlagt som følge af en tvist (*) i alle instanser i 2018 (første, anden og tredje instans/i dage) (kilde: CEPEJ-undersøgelse)



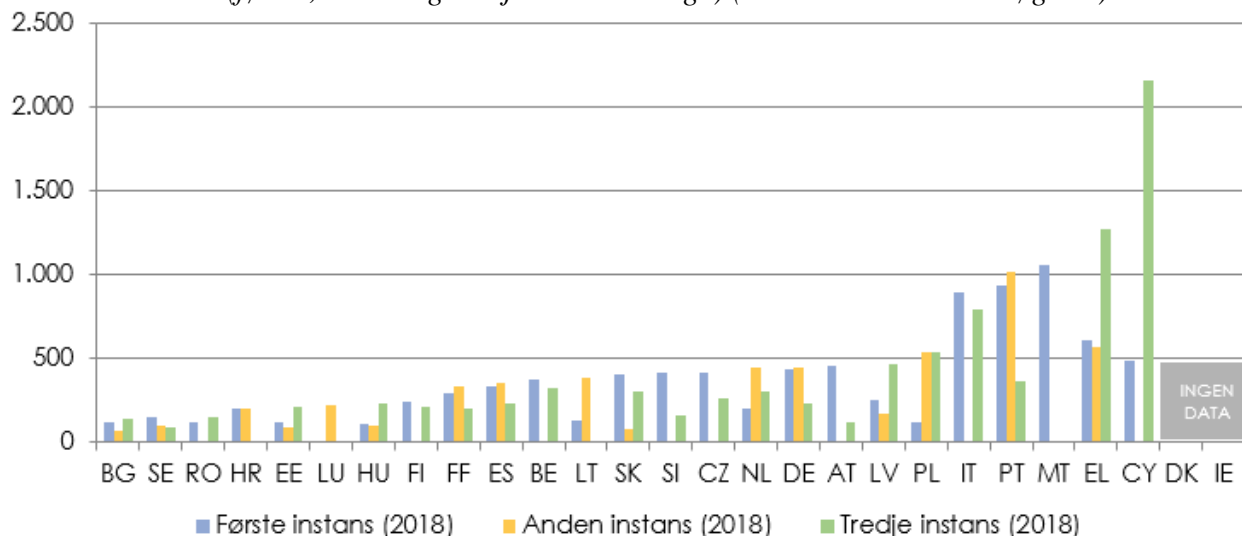
(*) Rækkefølgen bestemmes af den retsinstans, der har den længste sagsbehandlingstid i hver medlemsstat. Der foreligger ingen data for domstole i første og anden instans i **BE**, **BG** og **IE**, for domstole i anden instans i **NL**, for domstole i anden og tredje instans i **NL** og **AT** og for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

Figur 8: Anslået tid, der er nødvendig for at afgøre forvaltningsretlige sager, 2012-2018 (*) (første instans/i dage) (kilde: CEPEJ-undersøgelse)



(*) Ifølge CEPEJ's metode omfatter forvaltningsretlige sager tvister mellem enkeltpersoner 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. **CY**: I 2018 er antallet af afsluttede sager steget som følge af, at sagerne behandles samlet, tilbagetrækningen af 2 724 konsoliderede sager og oprettelsen af en forvaltningsdomstol for to år siden.

Figur 9: Anslået tid, der er nødvendig for at afgøre forvaltningsretlige sager (*) i alle instanser i 2018 (første, anden og tredje instans/i dage) (kilde: CEPEJ-undersøgelse)

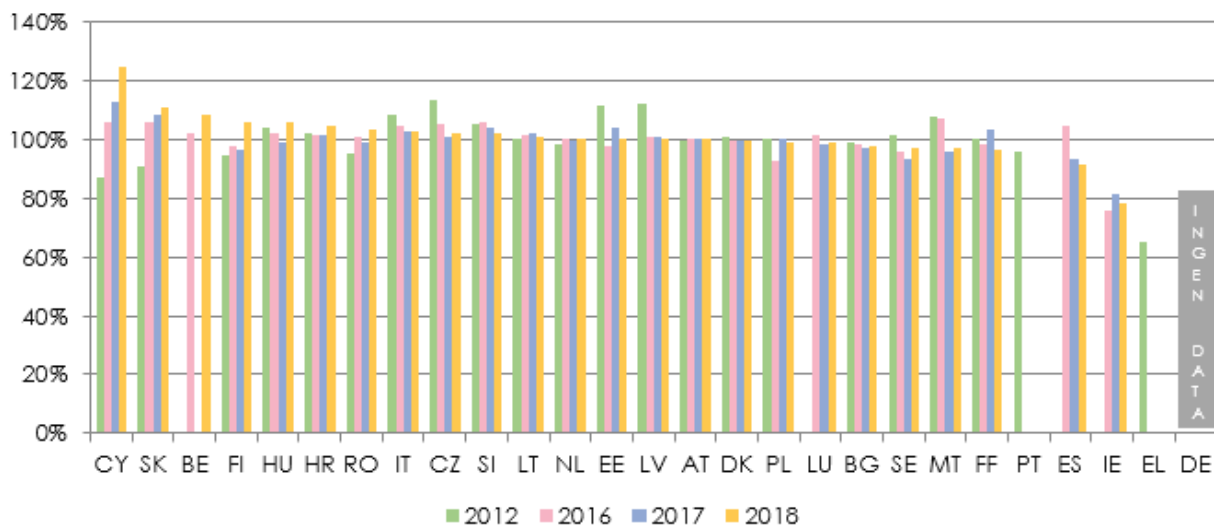


(*) Rækkefølgen bestemmes af den retsinstans, der har den længste sagsbehandlingstid i hver medlemsstat. Data foreligger ikke: for domstole i første instans i **LU**, for domstole i anden instans i **MT** og **RO** og for domstolen i tredje instans i **NL**. Højesteret er den eneste appelinstans i **CZ**, **IT**, **CY**, **AT**, **SI** og **FI**. Der er ingen domstol i tredje instans for visse 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 —

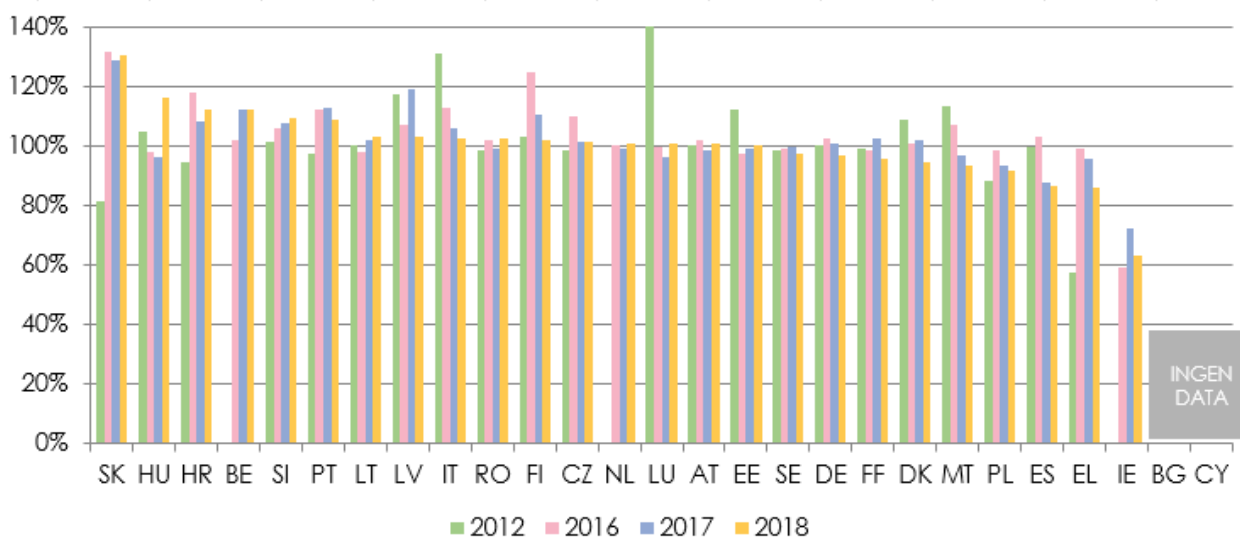
Gennemførelsesprocenten er antallet af afgjorte sager i forhold til antallet af indkomne sager. Den er et mål for, om en domstol kan følge med den indkommende sagsbyrde. Når gennemførelsesprocenten er på 100 % eller derover, betyder det, at retssystemet kan afgøre mindst lige så mange sager, som der 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, 2012-2018 (*) (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)



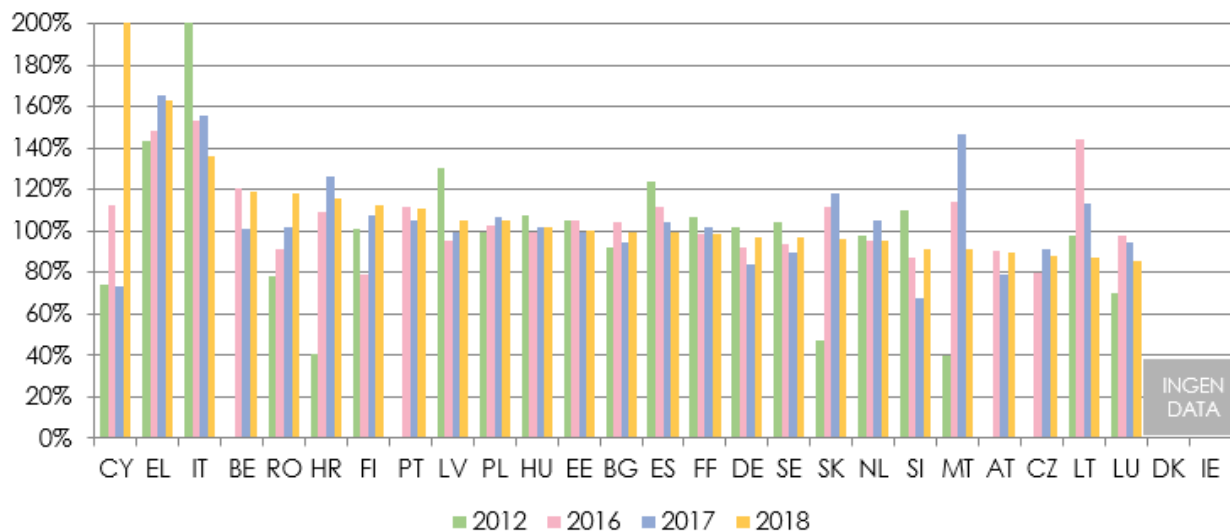
(*) Metoden er ændret i **SK**. **IE**: Antallet af afgjorte sager forventes at være angivet for lavt som følge af den anvendte metode. **IT**: Der blev indført en anden klassifikation af civile sager i 2013.

Figur 11: Afgørelsesprocent for civil- og handelsretlige sager anlagt som følge af en tvist, 2012-2018 (*) (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. **IT**: Der blev indført en anden klassifikation af civile sager i 2013. Data for **NL** omfatter sager, hvor der ikke foreligger en tvist.

Figur 12: Afgørelsesprocent for forvaltningsretlige sager, 2012-2018 (*) (første instans, i %)
(kilde: CEPEJ-undersøgelse)

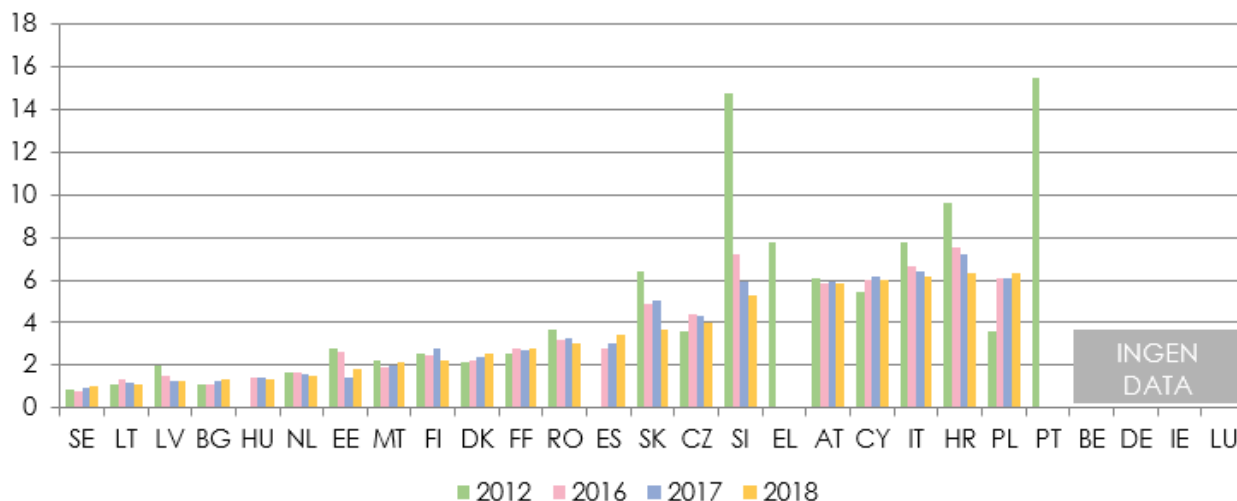


(*) Tidligere værdier for nogle medlemsstater er reduceret af hensyn til præsentationen (CY i 2018 = 219 %, IT i 2012 = 279,8 %). Metoden er ændret i EL og SK. DK og IE registrerer ikke forvaltningsretlige sager separat. I CY er antallet af afsluttede sager steget som følge af, at sagerne behandles samlet, tilbagetrækningen af 2 724 konsoliderede sager og oprettelsen af en forvaltningsdomstol for to år siden.

— Verserende sager —

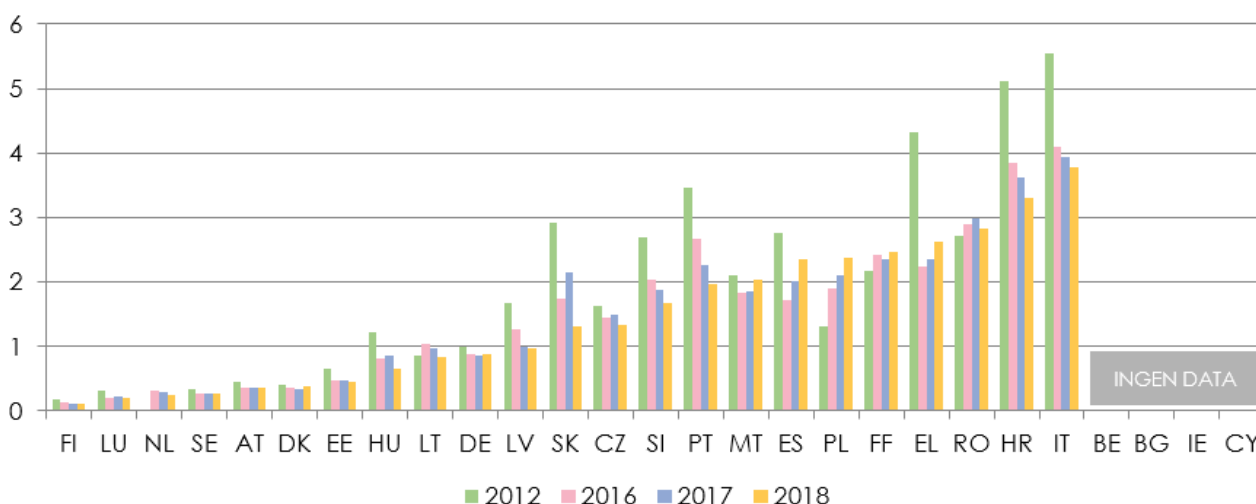
Antallet af verserende sager er et udtryk for det antal sager, som stadig ikke er blevet afgjort ved udgangen af det pågældende år. Det påvirker ligeledes gennemløbstiden.

Figur 13: Antal verserende civil-, handels- og forvaltningsretlige sager samt andre sager, 2012-2018 (*) (første instans/pr. 100 indbyggere) (kilde: CEPEJ-undersøgelse)



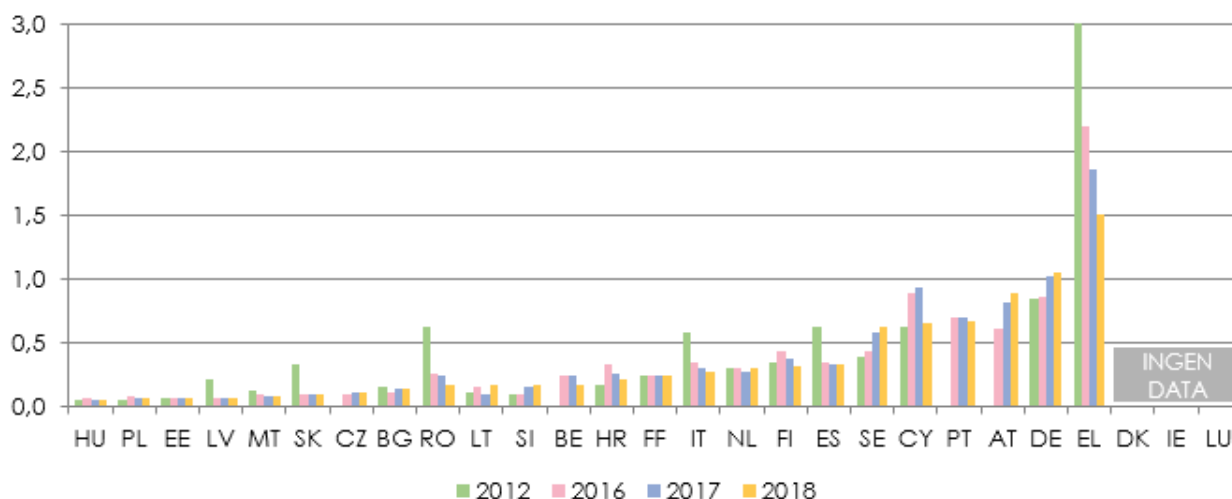
(*) Metoden er ændret i SK. Verserende sager omfatter alle instanser i CZ og indtil 2016 i SK. IT: Der blev indført en anden klassifikation af civile sager i 2013.

Figur 14: Antal verserende civil- og handelsretlige sager anlagt som følge af en tvist, 2012-2018 (*) (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**. **IT**: Der blev indført en anden klassifikation af civile sager i 2013. Data for **NL** omfatter sager, hvor der ikke foreligger en tvist.

Figur 15: Antal verserende forvaltningsretlige sager, 2012-2018 (*) (første instans/pr. 100 indbyggere) (kilde: CEPEJ-undersøgelse)



(*) Tidligere værdier for nogle medlemsstater er reduceret med hensyn til præsentationen (**EL** i 2012 = 3,5). 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 retssager (⁴¹) på særlige områder, når EU-retten finder anvendelse. Resultattavlen for 2020 bygger videre på tidligere dataindsamlinger inden for konkurrence, elektronisk kommunikation, EU-varemærker, forbrugerlovgivning og bekæmpelse af hvidvask af penge. Områderne er udvalgt på grundlag af deres relevans for det indre marked og

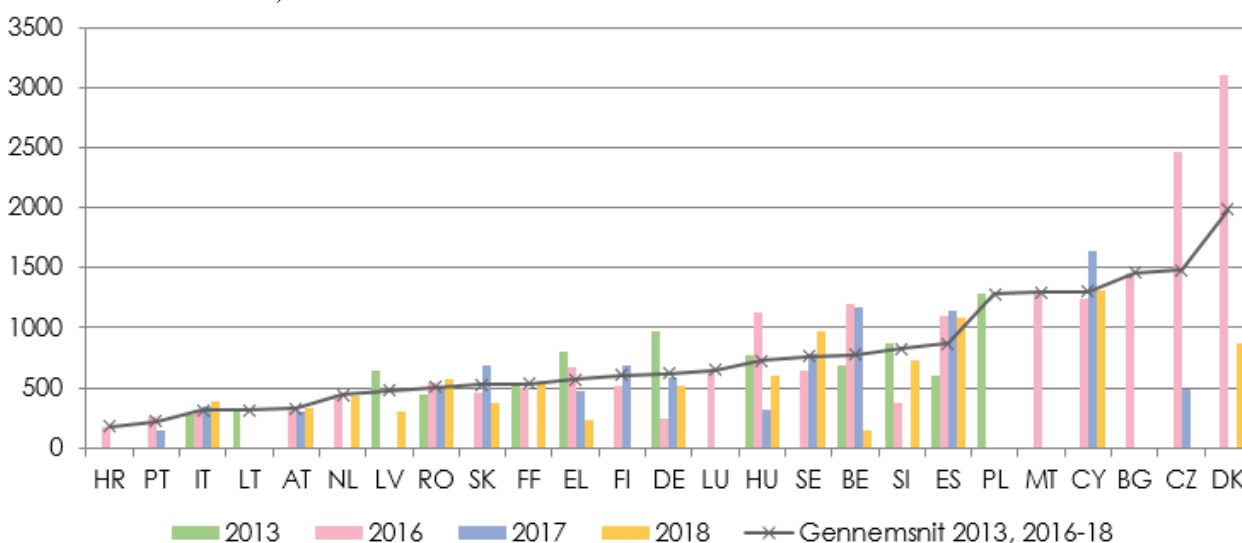
⁴¹ Varigheden af retssager inden for særlige områder beregnes i kalenderdage at regne fra den dag, hvor der blev anlagt en sag ved eller indgivet en klage til domstolen (eller tiltalen blev endelig), og til den dag, på hvilken domstolen traf den endelige afgørelse (figur 16-21). Værdierne er opstillet på baggrund af det vægtede gennemsnit af data for 2013 og 2016-2018 for figur 16-18, data for 2013, 2015-2016 og 2018 for figur 19 og data for 2014 og 2016-2018 for figur 20 og 21. 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.

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 præsenteres den gennemsnitlige varighed af domstolsprøvelser af afgørelser truffet af nationale konkurrencemyndigheder, hvor artikel 101 og 102 TEUF⁽⁴²⁾ finder anvendelse.

Figur 16: Konkurrence: Gennemsnitlig varighed af domstolsprøvelser, 2013-2018 (*) (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 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**).

— *Elektronisk kommunikation* —

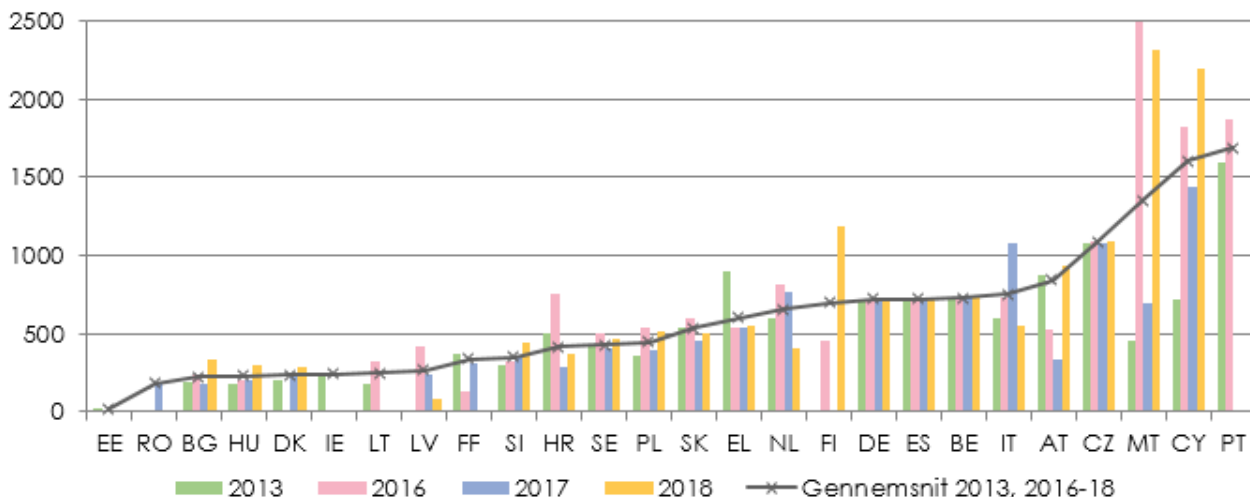
EU-lovgivningen om elektronisk kommunikation har til formål at øge konkurrencen, bidrage til det indre markeds udvikling og skabe investeringer, innovation og vækst. De positive virkninger for forbrugerne kan sikres gennem effektiv håndhævelse af denne lovgivning, som kan føre til lavere slutbrugerpriser og tjenester af bedre kvalitet. I figur 17 præsenteres den gennemsnitlige varighed af domstolsprøvelser af afgørelser truffet af de nationale tilsynsmyndigheder, hvor EU-lovgivning om elektronisk kommunikation⁽⁴³⁾ finder anvendelse. Den dækker et bredt spektrum

⁴² Se <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:12012E/TXT&from=EN>.

⁴³ 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.

af sager, der varierer fra mere komplekse "markedsanalyse"-prøvelser til forbrugerorienterede emner.

Figur 17: Elektronisk kommunikation: Gennemsnitlig varighed af domstolsprøvelser, 2013-2018 (*) (første instans/i dage) (kilde: Europa-Kommissionen sammen med Kommunikationsudvalget)



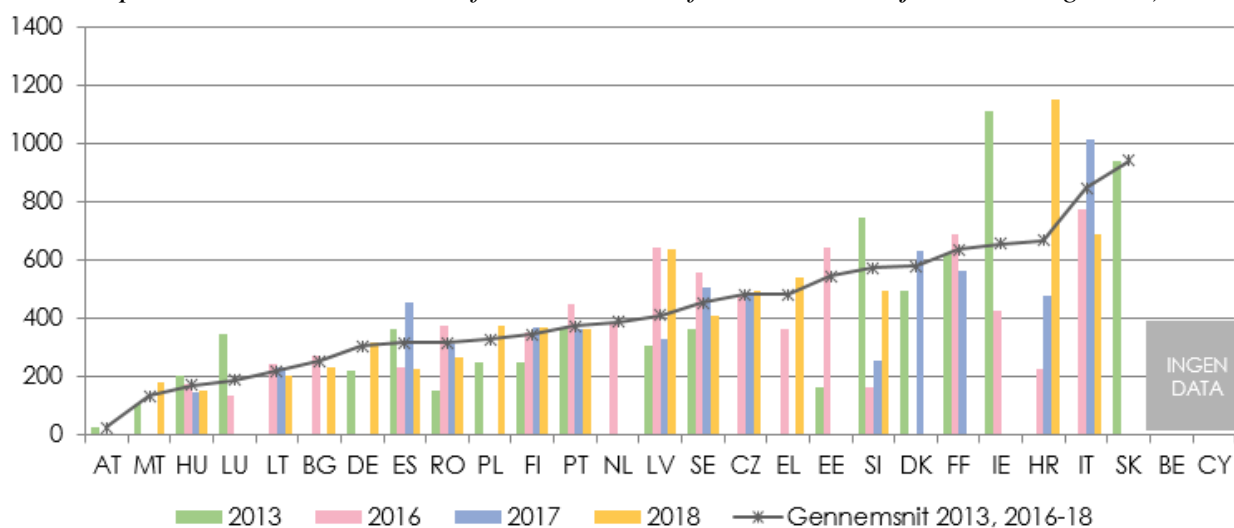
(*) Antallet af sager varierer medlemsstaterne imellem. En tom kolonne viser, at medlemsstaten ikke indberettede sager for det pågældende år (undtagen **PT** for 2017 og 2018 og **RO** for 2018: ingen data). **LU**: Ingen sager. I nogle retsinstanser betyder det begrænsede antal relevante sager (**LV**, **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 rapporteret 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-varemærker (⁴⁴) 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.

⁴⁴ Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2017/1001 af 14. juni 2017 om EU-varemærker (EUT L 154 af 16.6.2017, s. 1).

Figur 18: EU-varemærke: Gennemsnitlig varighed af sager om krænkelse af EU-varemærker, 2013-2018 (*) (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 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. **DK:** Data fra alle sager om varemærker — ikke kun om EU-varemærker — i Sø- og Handelsretten. For 2018 er der ingen data om den gennemsnitlige varighed på grund af det nye IKT-system. **ES:** Sager vedrørende andre intellektuelle ejendomsrettigheder i henhold til EU-retten er medtaget i beregningen af den gennemsnitlige varighed. Der anvendes et skøn for 2018.

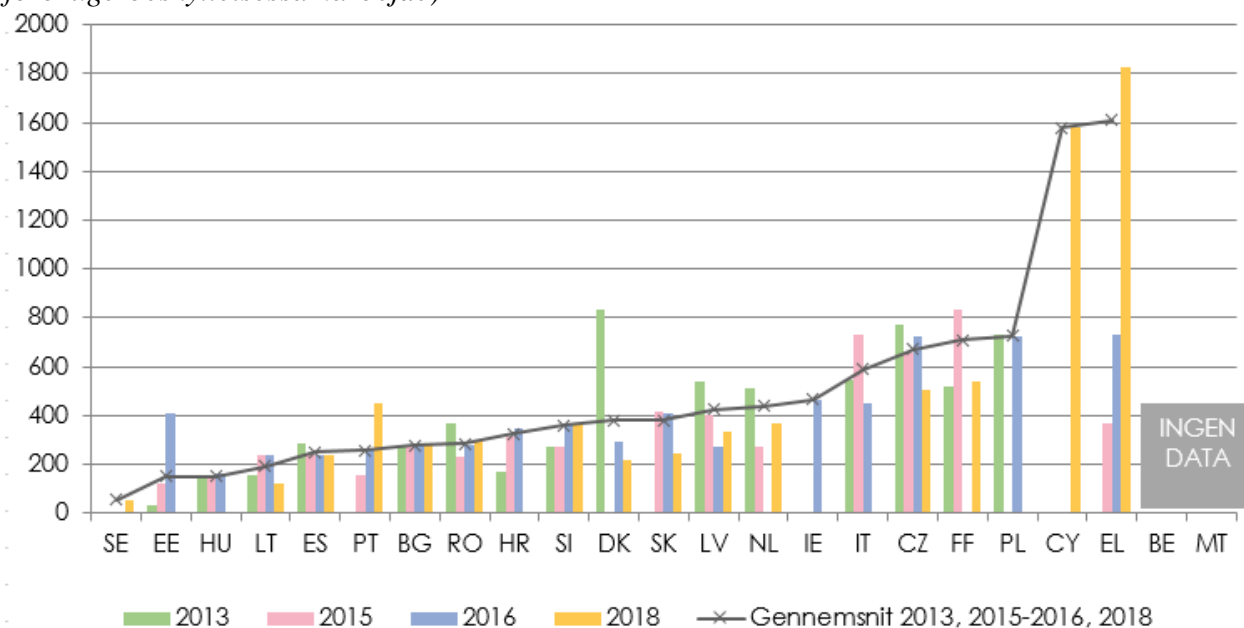
— Forbrugerbeskyttelse —

Effektiv håndhævelse af forbrugerlovgivningen sikrer, at forbrugere nyder godt af deres rettigheder, og at virksomheder, der krænker forbrugerreglerne, ikke opnår urimelige fordele. Forbrugerbeskyttelsesmyndigheder og domstole spiller en central rolle ved håndhævelse af EU's forbrugerlovgivning ⁽⁴⁵⁾ inden for de forskellige nationale håndhævelsessystemer. I figur 19 præsenteres den gennemsnitlige varighed af domstolsprøvelser af afgørelser truffet af forbrugerbeskyttelsesmyndigheder, hvor EU-retten finder anvendelse.

For forbrugere og virksomheder kan effektiv håndhævelse omfatte en kæde af aktører, ikke kun domstole, men også administrative myndigheder. For bedre at fortsætte undersøgelsen af denne håndhævelseskæde præsenteres varigheden af forbrugerbeskyttelsesmyndigheders sager igen. I figur 20 vises den gennemsnitlige varighed af forbrugermyndigheders sagsbehandling i forbindelse med administrative afgørelser i 2014-2018 fra det tidspunkt, en sag åbnes. Relevante afgørelser omfatter afgørelser om overtrædelse af materielle regler, foreløbige foranstaltninger, forbud, indledning af retssager eller afslutning af sager.

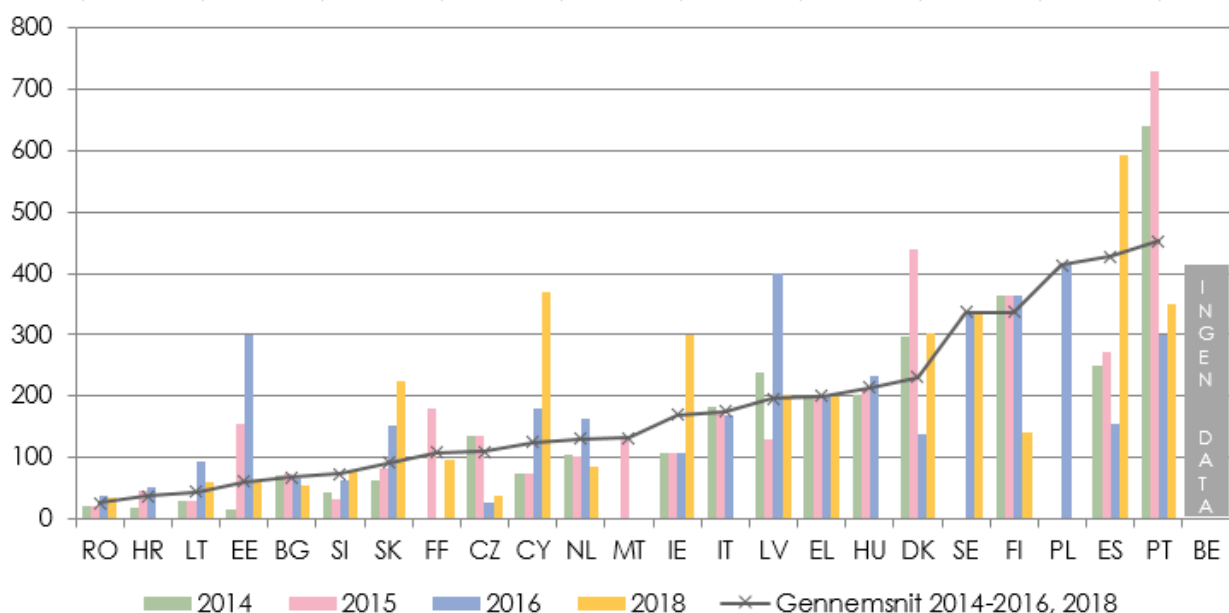
⁴⁵ Figur 19 og 20 vedrører håndhævelsen af direktivet om urimelige kontraktvilkår (93/13/EØF), direktivet om forbruger køb og garantier (1999/44/EF), direktivet om urimelig handelspraksis (2005/29/EF), direktivet om forbrugerrettigheder (2011/83/EF) og de nationale gennemførelsesbestemmelser.

Figur 19: Forbrugerbeskyttelse: Gennemsnitlig varighed af domstolsprøvelser, 2013-2018 (*) (første instans/i dage) (kilde: Europa-Kommissionen sammen med det europæiske netværk for forbrugerbeskyttelsessamarbejde)



(*) AT, FI, DE, LU: Scenariet er ikke relevant, da forbrugerbeskyttelsesmyndighederne ikke er bemyndiget til at træffe afgørelse om overtrædelse af de relevante forbrugerregler. Antallet af relevante sager er lavt (under fem) for CY, IE, NL og SE. EL og RO har rapporteret et skøn over den gennemsnitlige varighed.

Figur 20: Forbrugerbeskyttelse: Gennemsnitlig varighed af administrative afgørelser truffet af forbrugerbeskyttelsesmyndighederne, 2014-2018 (*) (første instans/i dage) (kilde: Europa-Kommissionen sammen med det europæiske netværk for forbrugerbeskyttelsessamarbejde)



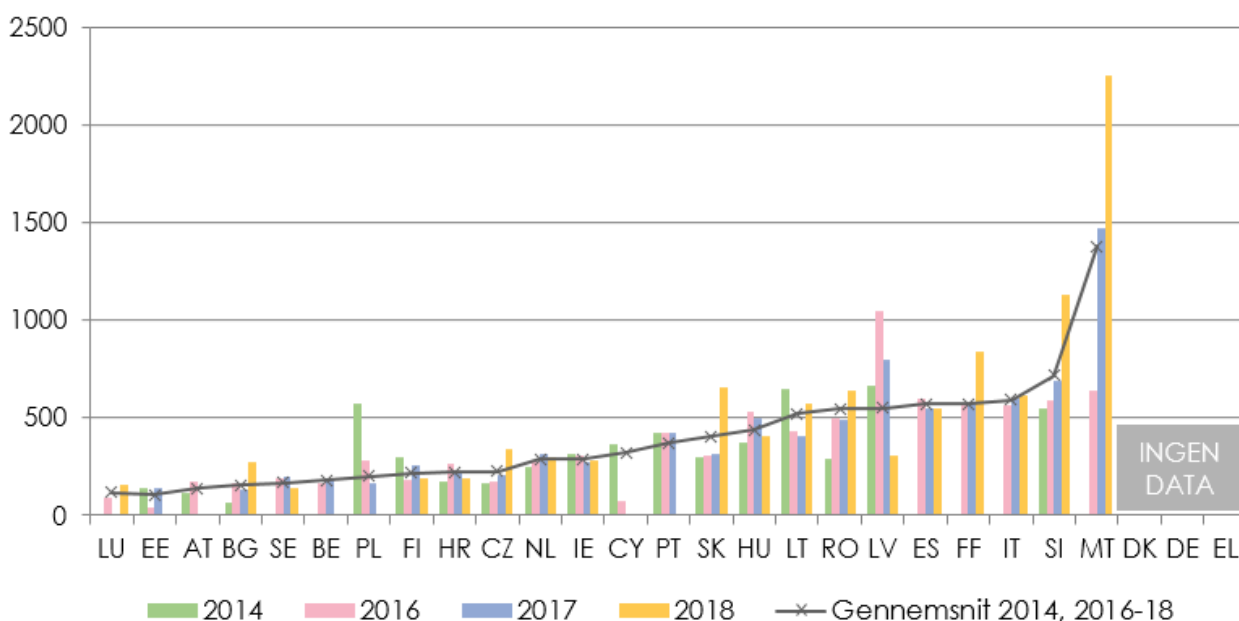
(*) AT, DE, LU: Scenariet er ikke relevant, da forbrugerbeskyttelsesmyndighederne ikke er bemyndiget til at træffe afgørelse om overtrædelse af de relevante forbrugerregler. Antallet af relevante sager er lavt (under fem) for NL og SE. DK, FI, FR, EL, FR og RO har rapporteret et skøn over den gennemsnitlige varighed.

— 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 marked ⁽⁴⁶⁾. Som Den Internationale Valutafond har understreget, kan hvidvask af penge afskrække udenlandske investorer, fordreje de internationale kapitalstrømme og påvirke et lands makroøkonomiske resultater negativt, således at der opstår tab af velfærd, og ressourcer drænes fra mere produktive økonomiske aktiviteter ⁽⁴⁷⁾. 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 terrorisme ⁽⁴⁸⁾. 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 21 vises den gennemsnitlige varighed af førsteinstanssager vedrørende hvidvask af penge.

Figur 21: Hvidvask af penge: Gennemsnitlig varighed af domstolssager, 2014-2018 (*) (første instans/i dage) (kilde: Europa-Kommissionen sammen med Ekspertgruppen vedrørende Hvidvask af Penge og Finansiering af Terrorismen)



(*) Ingen data for 2018: **BE, EE, CY, AT, PL** og **PT**. **ES, NL**: anslået 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. Data for 2018 er foreløbige. **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.

⁴⁶ Betragtning 2 til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv (EU) 2015/849 af 20. maj 2015 om forebyggende foranstaltninger mod anvendelse af det finansielle system til hvidvaskning af penge og finansiering af terrorisme.

⁴⁷ IMF Factsheet, 8. marts 2018: <https://www.imf.org/en/About/Factsheets/Sheets/2016/08/01/16/31/Fight-Against-Money-Laundering-the-Financing-of-Terrorism>.

⁴⁸ 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 skulle gennemføres af medlemsstaterne inden januar 2020.

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 *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 2020 indeholder data om effektiviteten for syv år (2012-2018). 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 2012 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 otte 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 udfordringer⁽⁴⁹⁾:

- 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 2012 faldet eller forblevet stabil. I forvaltningsretlige sager (figur 8) er varigheden af sager siden 2012 faldet eller forblevet stabil i de fleste af disse medlemsstater. Generelt set var der kun få medlemsstater, der oplevede en stigning i sagernes varighed i 2018.
- 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 over 100 %, steget siden 2012. I 2018 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. Navnlig melder de fleste af de medlemsstater, der står over for en række udfordringer, om en forhøjelse af gennemførelsesprocenten i forvaltningsretlige sager siden 2012.
- Siden 2012 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

⁴⁹ HR, IT, CY, HU, MT, PT og SK, som inden for rammerne af det europæiske semester 2019 modtog landespecifikke henstillinger, og BE, BG, IE, EL, ES, LV, PL, RO og SI, for hvem disse udfordringer fremgår af betragtningerne til de landespecifikke henstillinger og landerapporter for 2019.

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

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, og i nogle medlemsstater synes man at være ved at opbygge efterslæb.

Effektivitet inden for særlige områder af EU-retten

Data om den gennemsnitlige varighed af sager inden for særlige områder af EU-retten (figur 16-21) 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 steget en anelse, hvilket betyder, at domstolsprøvelsen i seks medlemsstater er blevet kortere eller er forblevet stabil, mens den er blevet længere i fem andre medlemsstater. I 2018 fortsatte den positive tendens, idet kun to medlemsstater indberettede en gennemsnitlig varighed på over 1 000 dage (sammenlignet med tre i 2017).
- På området for **elektronisk kommunikation** (figur 17) fortsatte domstolenes sagsbyrde med at stige, hvilket dermed betød et stop for den positive tendens med kortere varighed, der er set i de foregående år. I 2018 konstaterede de fleste medlemsstater en stigning i den gennemsnitlige varighed af sager, både i forhold til 2017 og 2013.
- For så vidt angår sager om **krænkelse af EU-varemærker** (figur 18) varierede tendenserne i den gennemsnitlige sagsbehandlingstid betydeligt i 2018. Nogle medlemsstater oplevede store stigninger, mens andre var i stand til at håndtere sagsbyrden bedre og reducere den tid, der var nødvendig for at afgøre sager.
- Den mulige kombinerede virkning af håndhævelseskæden, der består af både administrativ undersøgelse og domstolsprøvelse, vises på området for forbrugerretten (figur 19 og 20). I 2018 oplyste syv medlemsstater, at deres forbrugerbeskyttelsesmyndigheder i gennemsnit tog mindre end tre måneder om at afgøre sager omfattet af EU's forbrugerbeskyttelseslovgivning, mens det i ni medlemsstater tog mere end seks måneder. I de sager, hvor forbrugerbeskyttelsesmyndighedernes afgørelser blev prøvet ved en domstol, tog domstolsprøvelsen af en administrativ afgørelse i gennemsnit mindre end ét år i de fleste medlemsstater i 2018.
- 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 problemet. EU's resultattavle for retsområdet 2020 indeholder ajourførte data om varigheden af retssager vedrørende hvidvask af penge (figur 21), 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 udfordringer med hensyn til at

3.2. Retssystemernes kvalitet

Der findes ikke én bestemt metode til at måle retssystemernes kvalitet. I EU's resultattavle for retsområdet 2020 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 økonomiske og menneskelige ressourcer
- 3) indførelse af vurderingsværktøjer
- 4) anvendelse af kvalitetsstandarder.

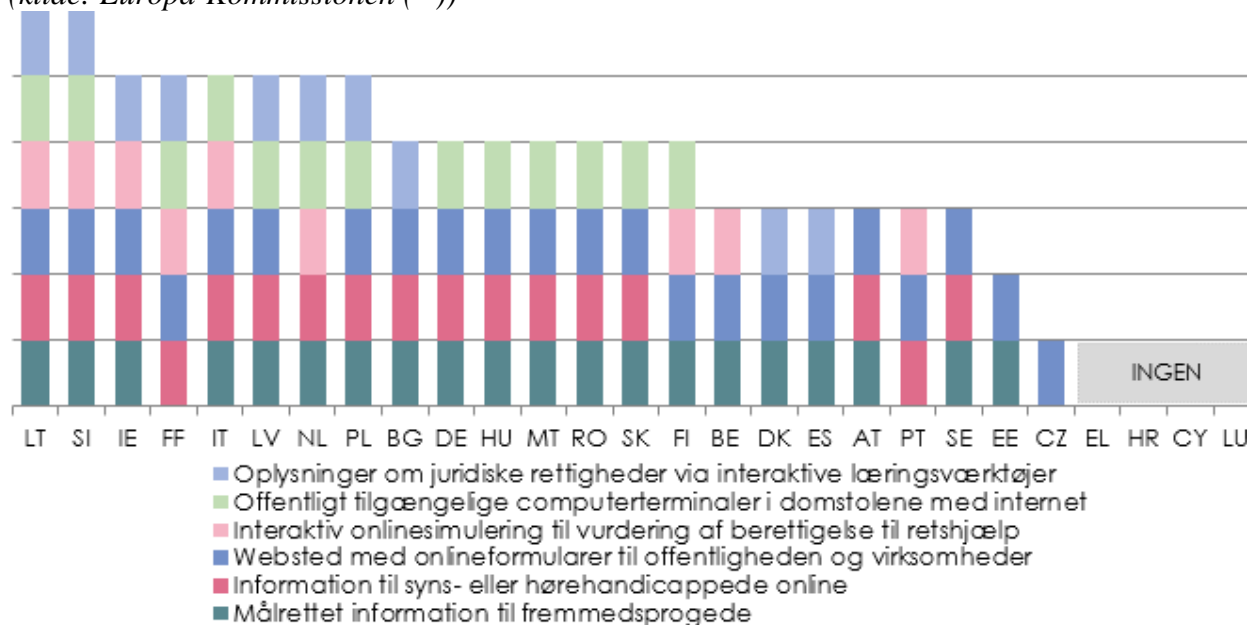
3.2.1. Adgang

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

— *Formidling af oplysninger om retssystemet* —

Et borgervenligt retssystem forudsætter, at oplysninger om retssystemet er lettilgængelige, og at de er særligt tilpasset de specifikke samfundsgrupper, som ellers vil have vanskeligt ved at få adgang til disse oplysninger. I figur 22 vises tilgængeligheden af onlineoplysninger om specifikke aspekter af retssystemet og for specifikke samfundsgrupper.

Figur 22: Tilgængelighed af onlineoplysninger om retssystemet for offentligheden, 2019 (*)
(kilde: Europa-Kommissionen ⁽⁵¹⁾)



50 Europa-Parlamentets og Rådets direktiv (EU) 2018/1673 af 23. oktober 2018 om strafferetlig bekæmpelse af hvidvask af penge vil fjerne juridiske hindringer, der kan forsinke retsfølgelsen, f.eks. at retsfølgelse af hvidvask af penge først kan indledes, når sagen vedrørende den underliggende lovovertrædelse er afsluttet. Medlemsstaterne skal gennemføre dette direktiv senest den 8. december 2020.

51 2019-data er indsamlet i samarbejde med gruppen af kontaktpersoner vedrørende de nationale retsvæsen.

(*) **DE:** Hver delstat beslutter, og på føderalt plan besluttes det individuelt, hvilke oplysninger man leverer online.

— Retshjælp, retsafgifter og udgifter til advokatbistand —

Sagsomkostningerne er af afgørende betydning for adgangen til domstolsprøvelse. Høje sagsomkostninger, herunder retsafgifter⁽⁵²⁾ og udgifter til advokatbistand⁽⁵³⁾, kan vanskeliggøre adgangen til domstolsprøvelse. Sagsomkostningerne på det civil- og handelsretlige område er ikke harmoniseret på EU-plan. De er omfattet af national lovgivning og varierer derfor fra medlemsstat til medlemsstat.

Adgang til retshjælp er en grundlæggende rettighed, som er nedfældet i EU's charter om grundlæggende rettigheder⁽⁵⁴⁾. Det giver adgang til domstolsprøvelse for dem, der ikke ville være i stand til at betale eller lægge ud for sagsomkostningerne. De fleste medlemsstater yder retshjælp på baggrund af ansøgerens indkomst⁽⁵⁵⁾.

Figur 23 viser mulighederne for at modtage fuld eller delvis retshjælp i en konkret forbrugersag med et krav på 6 000 EUR. Den indeholder en procentvis sammenligning af indkomstgrænserne for retshjælp med Eurostats fattigdomsgrænse i hver medlemsstat⁽⁵⁶⁾. 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 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.

⁵² Retsafgifter skal forstås som det beløb, der skal betales for at indlede ikkestrafferetlige sager ved en domstol.

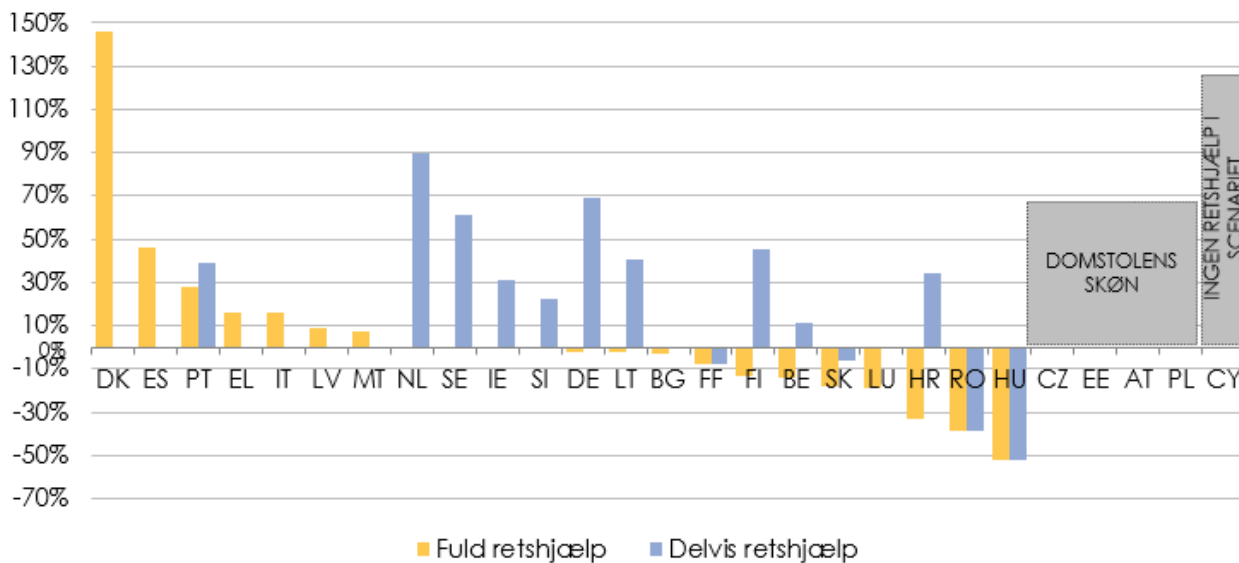
⁵³ Udgifter til advokatbistand er vederlag for ydelser leveret af advokater til deres klienter.

⁵⁴ Artikel 47, stk. 3, i EU's charter om grundlæggende rettigheder.

⁵⁵ Medlemsstaterne anvender forskellige metoder ved fastlæggelse af grænsen for støtteberettigelse, 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, BG, IE, ES, FR, HR, HU, LV, LT, LU, NL og PT er visse grupper af personer (f.eks. enkeltpersoner, der modtager visse ydelser) automatisk berettiget til at modtage retshjælp i civil- og handelsretlige tvister. Yderligere kriterier, som medlemsstaterne kan anvende, f.eks. sagens realitet, er ikke afspejlet i denne figur. Selv om det ikke hænger direkte sammen med figuren, er retshjælp i flere medlemsstater (AT, CZ, DE, DK, EE, ES, FR, IT, NL, PL, PT, SI) ikke begrænset til fysiske personer.

⁵⁶ For 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-tabel ilc_li01, findes på: <http://ec.europa.eu/eurostat/web/income-and-living-conditions/data/database>.

Figur 23: Indkomstgrænse for retshjælp i en specifik forbrugersag, 2019 (*) (forskelle i % i forhold til Eurostats fattigdomsgrænse) (kilde: Europa-Kommissionen sammen med CCBE (57))

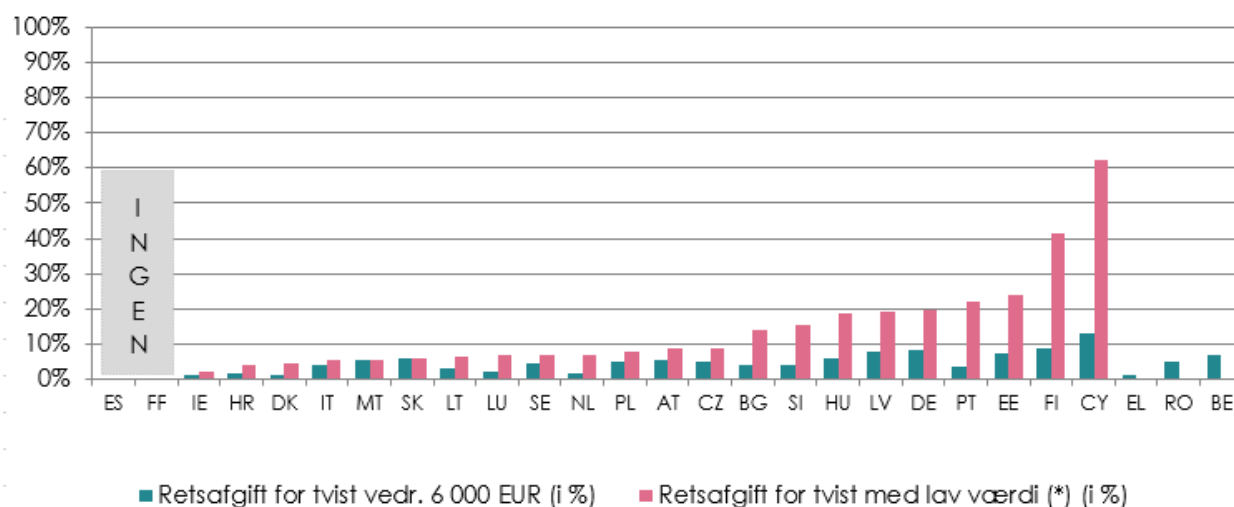


(*) **EE:** Beslutningen om at yde retshjælp træffes ikke på baggrund af ansøgerens økonomiske situation. **IE:** Ved delvis retshjælp skal der også tages hensyn til ansøgerens disponible aktiver. **LV:** Tærsklerne varierer fra kommune til kommune, og den øvre grænse er vist i figuren.

De fleste medlemsstater kræver, at parterne betaler en retsafgift, når en retssag indledes. Modtagere af retshjælp er ofte fritaget for retsafgifter. Kun i BG, EE, IE, NL, PL og SI er modtagere af retshjælp ikke automatisk fritaget for at betale retsafgifter. I CZ afgør retten i hver sag, om en modtager af retshjælp kan fritages for retsafgifter. I figur 24 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.

⁵⁷ Data for 2019 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 24: Retsafgift for at indlede en retssag i en specifik forbrugersag, 2019 (*)
 (retsafgiftens størrelse som en andel af tvistens værdi) (kilde: Europa-Kommissionen sammen med CCBE (⁵⁸))

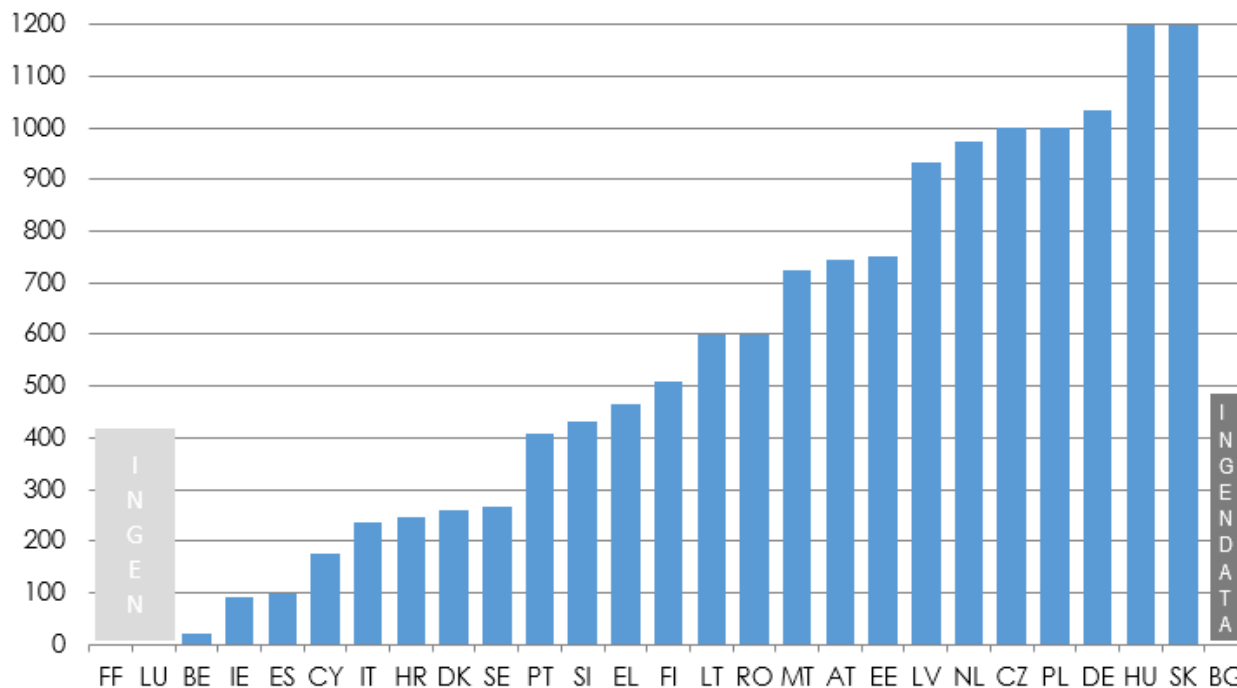


(*) "Tvist med lav værdi" er en tvist, der svarer til Eurostats fattigdomsgrænse for en udgift i hver medlemsstat omregnet til månedlig indkomst (i 2019 varierede denne værdi f.eks. fra 164 EUR i **RO** til 1 804 EUR i **LU**). **BE, EL** og **RO**: Der forelå ingen oplysninger om retsafgifter for tvister med lav værdi. **LU**: Sagsparter skal betale fogedafgifter for at anlægge sag som sagsøger, medmindre de modtager retshjælp. **NL**: Retsafgifter for indkomst < 2 275 EUR/måned.

Effektiv håndhævelse af kontrakter er afgørende for økonomien. Sandsynligheden for at inddrive de faktiske sagsomkostninger styrker kreditors stilling i forhold til at håndhæve en kontrakt. Typisk skal kreditor som sagsøger betale en retsafgift for at anlægge sag ved domstolen. Domstolene pålægger generelt sagsøgte, der taber sagen, at betale de retsafgifter, som sagsøgeren, der har vundet sagen, har betalt. Figur 25 viser den retsafgift, der kræves for at indlede en retssag i en specifik handelsretlig sag (se fodnote 59).

⁵⁸ Dataene henviser til indkomstgrænserne i 2019 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 25: Retsafgift for at indlede en retssag i en specifik handelsretlig sag, 2019 (*) (i EUR)
 (kilde: Europa-Kommissionen sammen med CCBE ⁽⁵⁹⁾)

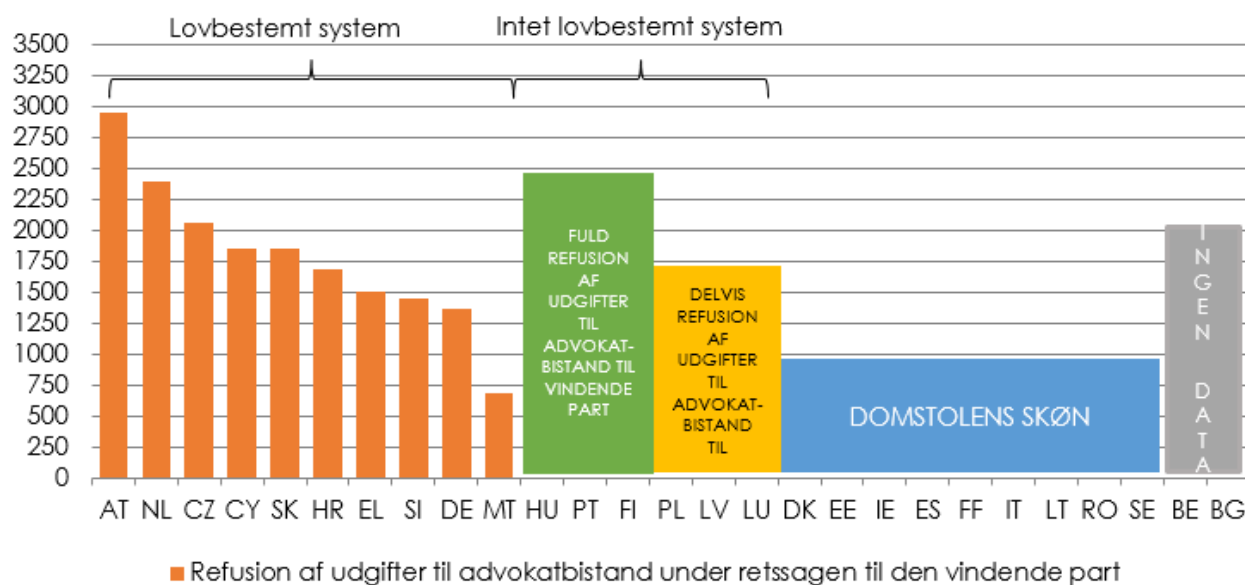


(*) Opkrævningen af retsafgifter besluttet fra sag til sag i **ES**, **PT** og **RO**. I **EL** og **HU** opkræves retsafgifter ikke fuldt ud af den vindende part.

Normalt skal kreditor betale sine egne udgifter til advokatbistand på forhånd, ikke kun under selve retssagen, men allerede i den forberedende fase. Med hensyn til godtgørelse anvender de fleste medlemsstater reglen om, at en part, der taber en retssag, ikke blot skal bære sine egne sagsomkostninger, men også den vindende parts omkostninger. Denne regel afskrækker mod at anlægge sager, man har lav sandsynlighed for at vinde, mens den tilskynder til at anlægge sager, man har høj sandsynlighed for at vinde. Figur 26 viser det beløb, som domstolen ville tildele sagsøger i en specifik handelsretlig sag (se fodnote 60). Der skelnes mellem tre hovedsystemer: 1) I medlemsstater, der har et system med et lovbestemt niveau for udgifter til advokatbistand, afhænger godtgørelsen af, hvor stort dette beløb er for det arbejde, advokaten udfører, hvilket varierer betydeligt fra medlemsstat til medlemsstat. 2) I medlemsstater uden et lovbestemt beløb er der enten fuld godtgørelse (HU, PT, FI) eller delvis godtgørelse (PL, LV, LU) af udgifterne til advokatbistand. 3) I en række medlemsstater bestemmes godtgørelsen af domstolen fra sag til sag.

⁵⁹ Data er blevet indsamlet via svar fra CCBE-medlemmer på et spørgeskema på baggrund af følgende specifikke scenarie: En tvist mellem to selskaber i en grænseoverskridende handelsretlig sag om håndhævelse af en kontrakt. Værdien af kravet er angivet til 20 000 EUR. CCBE-medlemmerne blev anmodet om at angive oplysninger om retsafgiften for at indlede en retssag i dette scenarie.

Figur 26: Godtgørelse af udgifter til advokatbistand i en handelsretlig sag, 2019 (*) (i EUR)
(kilde: Europa-Kommissionen sammen med CCBE ⁽⁶⁰⁾)



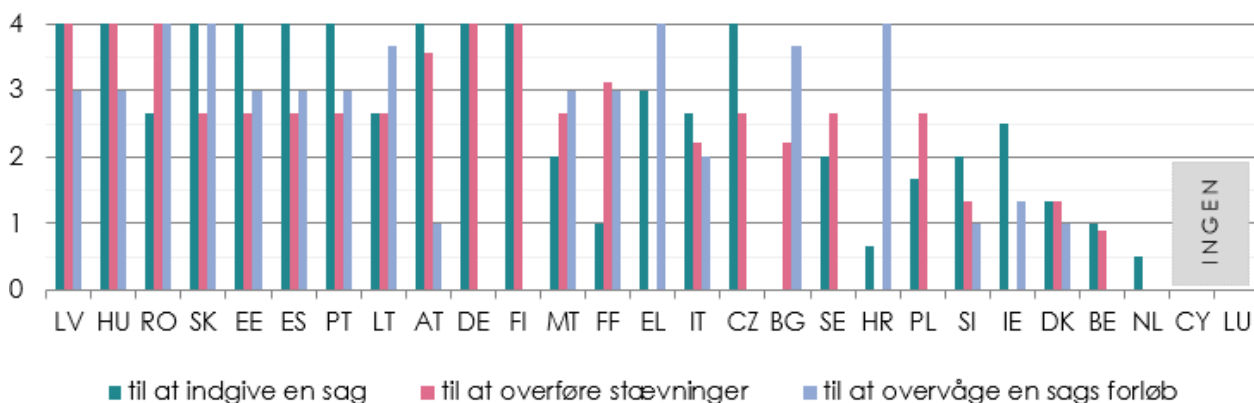
(*) For dette tal omfatter udgifter til advokatbistand ikke ekspeditionsomkostninger og moms, hvis det pålægges. De hypotetiske udgifter til advokatbistand for arbejdet med selve retssagen i scenariet er 1 650 EUR. Fuld godtgørelse i systemer uden et lovbestemt beløb betyder, at dette beløb (1 650 EUR) kan godtgøres. Medlemsstater med delvis godtgørelse (PL, LV, LU) sorteres efter størrelsen af det beløb, der kan godtgøres (højeste til laveste beløb, beløb fra 1 275 EUR til 500 EUR). Tallet omfatter ikke oplysninger om muligheden for at få godtgjort udgifter til advokatbistand under den forberedende fase, som ikke findes i alle medlemsstater. **AT**: Scenariet er ikke fuldt ud relevant for AT's system. **MT**: Der er ikke fastlagt et beløb pr. time i MT, men godtgørelsen fastsættes på grundlag af kravets værdi. **IT**: Der er et lovbestemt beløb i IT (3 235 EUR i scenariet), men domstolen kan træffe afgørelse om godtgørelse inden for et bestemt interval. **LT**: Domstolen afgør, under hensyntagen til justitsministeriets retningslinjer, hvor maksimumbeløbet i dette scenarie vil være 3 350 EUR.

— 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 fremsætte en sag online gør det lettere at få adgang til domstolsprøvelse og nedbringer både 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.

⁶⁰ Data er blevet indsamlet via svar fra CCBE-medlemmer på et spørgeskema på baggrund af den samme hypotetiske sag som i figur 25 (jf. fodnote 58). Følgende scenarie blev anvendt som grundlag for beregningen af udgifter til advokatbistand: Den virksomhed, der ønsker at håndhæve kontrakten, har antaget en specialiseret og erfaren advokat, som har udført følgende arbejde: Forberedende fase: Tre timers arbejde, ét dokument udarbejdet til en pris pr. time på 150 EUR (i alt 450 EUR). Under retssagen: 11 timers arbejde, tre dokumenter udarbejdet, to retsmøder til en pris pr. time på 150 EUR netto (i alt 1 650 EUR). CCBE's medlemmer blev anmodet om at fremlægge oplysninger om a) det lovbestemte beløb, der eventuelt er fastsat for arbejdet (i den forberedende fase og) under retssagen, og b) det beløb, som domstolen med rimelighed kan kræve godtgjort af den tabende part.

Figur 27: Tilgængelighed af elektroniske midler, 2018 (*) (0 = tilgængelige i 0 % af domstolene, 4 = tilgængelige i 100 % af domstolene ⁽⁶¹⁾) (kilde: CEPEJ-undersøgelse)



(*) Ny metode, så data kan ikke sammenlignes med de seneste år. **DK** og **RO**: Sager kan indgives til domstolene pr. e-mail.

— Adgang til retsafgørelser —

Offentliggørelse af retsafgørelser online bidrager til at fremme gennemsigtigheden, 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 søgefaciliteter ⁽⁶²⁾, som gør det nemmere at få adgang til retspraksis for både retsvæsenets aktører og offentligheden. Uhindret adgang til og let anvendelse af retspraksis gør det muligt at udvikle innovative "legal tech"-applikationer til støtte for retsvæsenets aktører.

Offentliggørelse af retsafgørelser online kræver, at der skabes balance mellem mange forskelligartede interesser inden for de juridiske og politiske rammer. Den generelle forordning om databeskyttelse ⁽⁶³⁾ finder fuldt ud anvendelse på domstolenes behandling af personoplysninger. Der skal findes en rimelig balance mellem retten til databeskyttelse og retten til offentliggørelse af retsafgørelser og gennemsigtighed i retssystemet ved vurderingen af, hvilke oplysninger der skal offentliggøres. Dette er navnlig tilfældet, når der er tale om en offentlig interesse, der kan begrunde offentliggørelsen af disse oplysninger. I mange lande kræver lovgivningen eller praksis, at retsafgørelser anonymiseres eller pseudonymiseres ⁽⁶⁴⁾, før de offentliggøres, enten systematisk eller efter anmodning. Data fra retssystemet er også omfattet af EU-lovgivningen om åbne data og videreanvendelse af den offentlige sektors informationer ⁽⁶⁵⁾.

⁶¹ Dataene vedrører 2018. 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. "Specifik sag" vedrører den type retssager, der behandles (civil- og handelsretlige, strafferetlige, forvaltningsretlige eller andre sager).

⁶² Se "Best practice guide for managing Supreme Courts", under projektet "Supreme Courts as guarantee for effectiveness of judicial systems", s. 29.

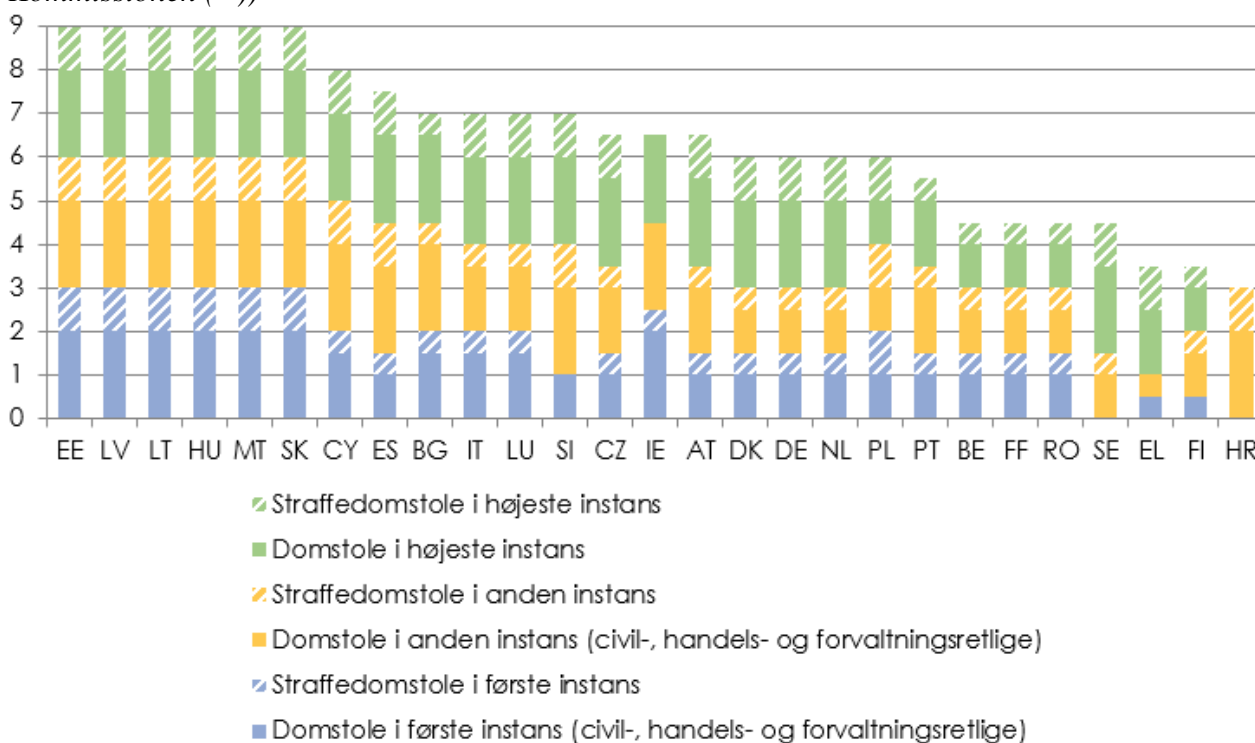
Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2016/679 af 27. april 2016 om beskyttelse af fysiske personer i forbindelse med behandling af personoplysninger og om fri udveksling af sådanne oplysninger og om ophævelse af direktiv 95/46/EF (generel forordning om databeskyttelse) (EUT L 119 af 4.5.2016, s. 1).

⁶⁴ Anonymisering/pseudonymisering er mere effektivt, hvis det understøttes af en algoritme. Der er dog behov for menneskeligt tilsyn, da algoritmerne ikke forstår sammenhæng.

⁶⁵ Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2003/98/EF af 17. november 2003 om videreanvendelse af den offentlige sektors informationer (EUT L 345 af 31.12.2003, s. 90) og Europa-Parlamentets og Rådets direktiv (EU) 2019/1024 af 20. juni 2019 om åbne data og videreanvendelse af den offentlige sektors informationer (EUT L 172 af 26.6.2019, s. 56).

Adgang til retsafgørelser i maskinlæsbart format ⁽⁶⁶⁾ fremmer et algoritmevenligt retssystem ⁽⁶⁷⁾.

Figur 28: Offentlighedens adgang til offentliggjorte retsafgørelser online, 2019 (*) (civil- og handelsretlige samt forvaltningsretlige sager og straffesager, alle instanser) (kilde: Europa-Kommissionen ⁽⁶⁸⁾)



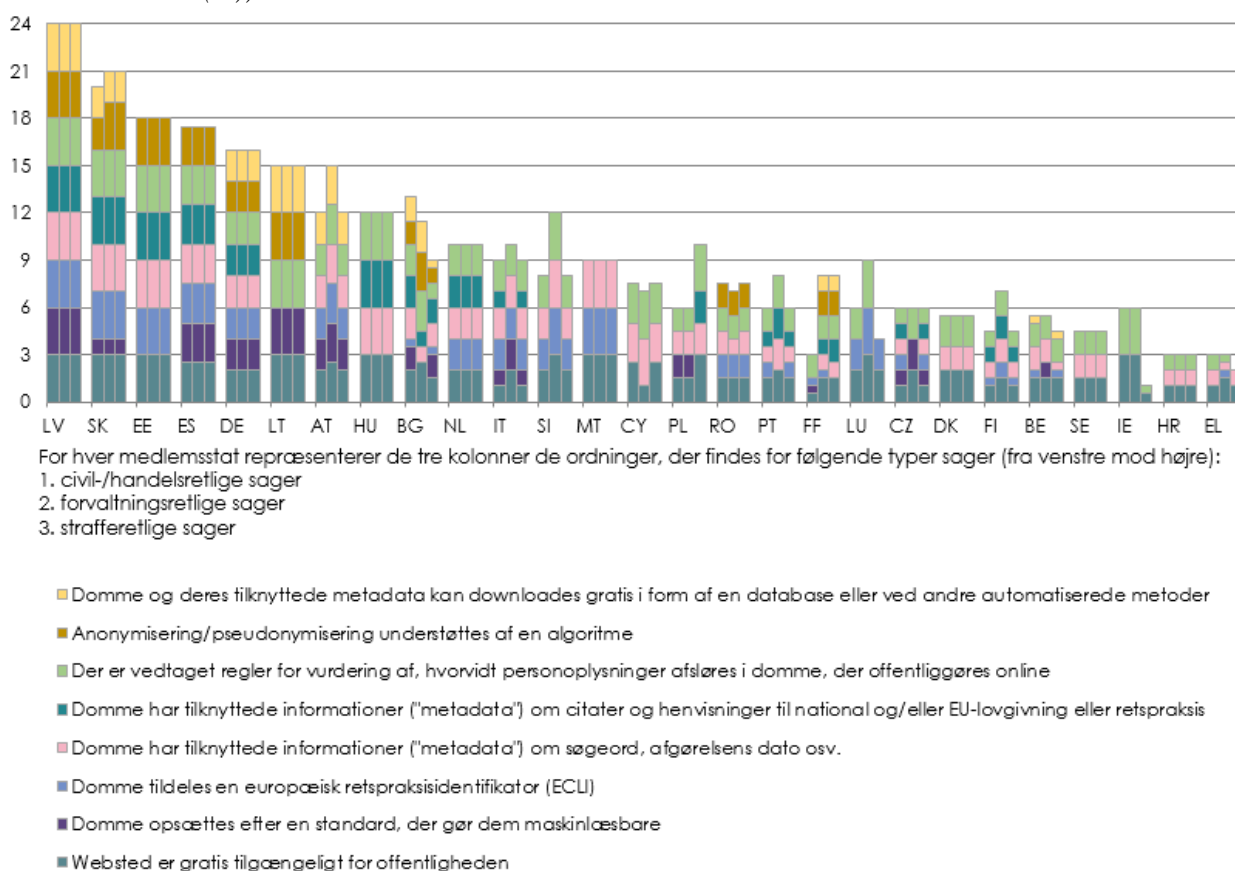
(*) *Maksimum: 9 point. For henholdsvis civil- og handelsretlige samt forvaltningsretlige sager og straffesager er der givet ét point for hver instans, hvis alle retsafgørelser er tilgængelige online, og 0,5 point, hvis kun visse retsafgørelser foreligger. Hvis en medlemsstat kun har to instanser, er 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. **BE:** For civil- og strafferetlige sager har hver domstol ansvaret for at træffe afgørelse om offentliggørelse af sine egne domme. **BG:** Alle kassationsrettens afgørelser i straffesager offentliggøres med undtagelse af dem, der indeholder fortrolige oplysninger. **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. **LU** og **SE:** Domstolene offentliggør ikke retsafgørelser regelmæssigt online (kun i skelsættende sager). **AT:** I første og anden instans 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.*

⁶⁶ Domme, der er udarbejdet efter standarder (f.eks. Akoma Ntoso), og deres tilknyttede metadata kan downloades gratis i form af en database eller ved andre automatiserede metoder (f.eks. applikationsprogrammeringsgrænseflade (API)).

⁶⁷ Se også meddelelse fra Kommissionen til Europa-Parlamentet, Rådet, Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget — En europæisk strategi for data (COM(2020) 66 final), Kommissionens hvidbog om kunstig intelligens — en europæisk tilgang til ekspertise og tillid (COM(2020) 65 final), og 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).

⁶⁸ 2019-data er indsamlet i samarbejde med gruppen af kontaktpersoner vedrørende de nationale retsvæsen.

Figur 29: Ordninger for udarbejdelse af maskinlæsbare retsafgørelser, 2019 (*) (civil-/handelsretlige, forvaltningsretlige og strafferetlige sager, alle instanser) (kilde: Europa-Kommissionen ⁽⁶⁹⁾)



(*) *Maksimum: 24 point pr. sagstype. For hver af de tre instanser (første, anden, sidste) kan der gives ét point, hvis alle retsafgørelser er omfattet. Hvis kun nogle retsafgørelser er omfattet i en bestemt instans, tildeles kun 0,5 point. 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 ikke-eksisterende instans. For de medlemsstater, der ikke skelner mellem forvaltningsretlige sager og civil- og handelsretlige sager, er der givet samme antal point for begge retsområder. ES: Det er ikke tilladt at anvende den generelle domstolsadministrations database til kommercielle formål eller til massedownload af information. Videreanvendelsen af disse oplysninger til udarbejdelse af databaser eller til kommercielle formål skal følge den procedure og de betingelser, der er fastsat af domstolsadministrationen gennem dens dokumentationscenter. FR: Kun domme, der er offentliggjort af Cour de Cassation (højesteret), er gratis tilgængelige for offentligheden. Dem, der er offentliggjort af appelinstanserne på Jurica, er tilgængelige via det private virtuelle retsnetværk og for juridiske forlæggere. Domme, der er oversendt af førsteinstansretterne og landsretterne til Cour de Cassation, er ikke genstand for anonymisering eller pseudonymisering. Der er givet fri adgang til retsafgørelser — bortset fra gentagne og systematiske anmodninger. Videreanvendelsen af personoplysninger om dommere og andet personale i retsvæsenet til at evaluere, analysere, sammenligne eller forudsige deres faktiske eller formodede professionelle praksis er strafbart. IE: I det irske retssystem findes der ingen domstol med særlig kompetence til at behandle forvaltningsretlige sager. LU: I forvaltningsretlige sager er der kun to domstolsniveauer.*

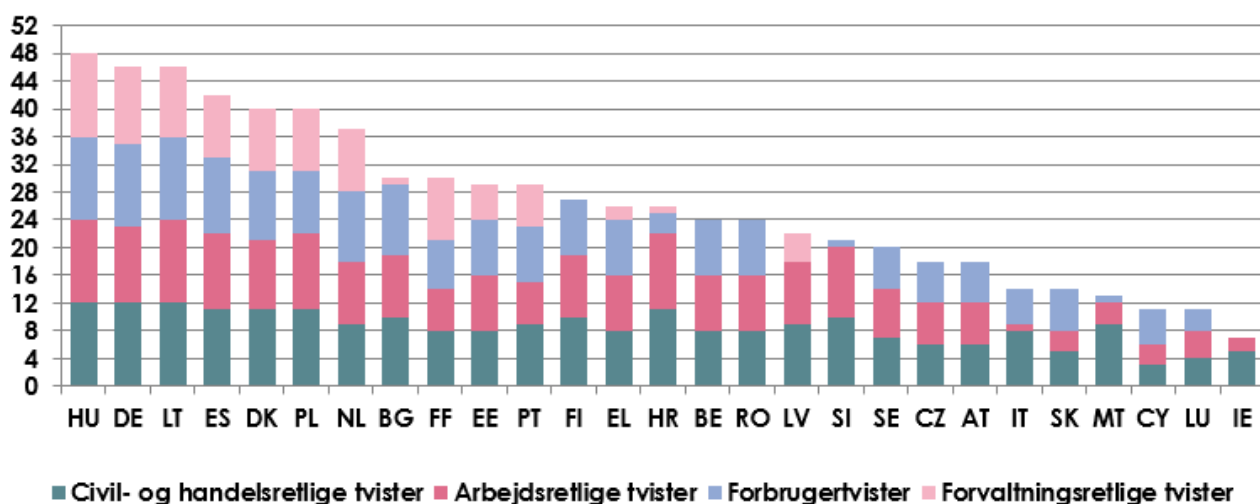
— Adgang til alternative tvistbilæggelsesmetoder —

I figur 30 vises medlemsstaternes indsats for at fremme frivillig anvendelse af alternative tvistbilæggelsesmetoder (ATB-metoder) gennem særlige incitamenter, som varierer afhængigt af retsområdet ⁽⁷⁰⁾.

⁶⁹ 2019-data er indsamlet i samarbejde med gruppen af kontaktpersoner vedrørende de nationale retsvæsenere.

⁷⁰ Metoderne til at fremme og ansøre 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 30: Fremme af og incitament til brug af alternative tvistbilæggelsesmetoder, 2019
 (*) (kilde: Europa-Kommissionen ⁽⁷¹⁾)



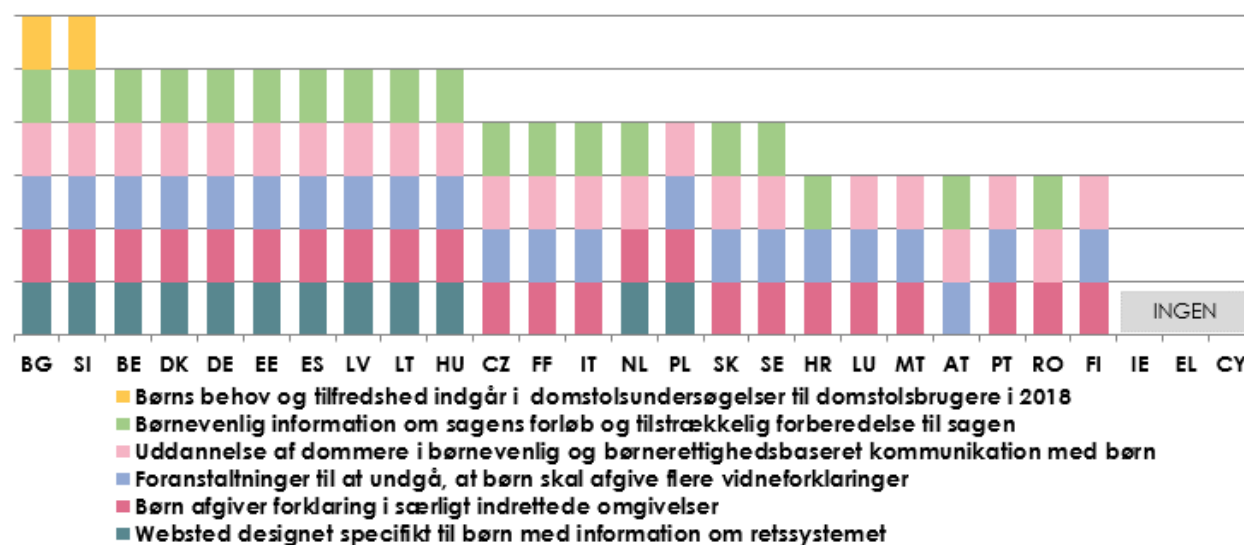
(*) Maksimum: 52 point. Aggregerede indikatorer baseret på følgende indikatorer: 1) websted med oplysninger om alternativ tvistbilæggelse, 2) oplysningskampagner i medierne, 3) brochurer til offentligheden, 4) domstolen arrangerer på anmodning specifikke informationsmøder om alternativ tvistbilæggelse, 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 godtgørelse 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, 12) en aftale indgået mellem parterne kan håndhæves ved retten, 13) anvendelse af elektroniske redskaber til at løse tvister gennem alternative tvistbilæggelsesmetoder. For hver af disse 13 indikatorer blev der givet ét point for hvert retsområde. **CZ:** Data for forvaltningsretlige tvister er ikke tilgængelige. **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 godtgøres 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. Det er en obligatorisk opgave for dommeren at finde en mindelig løsning af tvisten, medmindre det er uhensigtsmæssigt på grund af sagens karakter.

— Børnevenlig retspleje —

⁷¹ 2019-data er indsamlet i samarbejde med gruppen af kontaktpersoner vedrørende de nationale retsvæsenere.

Figur 31 viser de forskellige ordninger i medlemsstaterne, der gør retssystemet mere tilgængeligt for børn og tilpasset deres behov, f.eks. ved at give børnevenlige oplysninger om sagerne eller træffe foranstaltninger til at forhindre, at barnet skal igennem flere retsmøder.

Figur 31: Børnevenlig retspleje, 2019 (*) (kilde: Europa-Kommissionen ⁽⁷²⁾)



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.

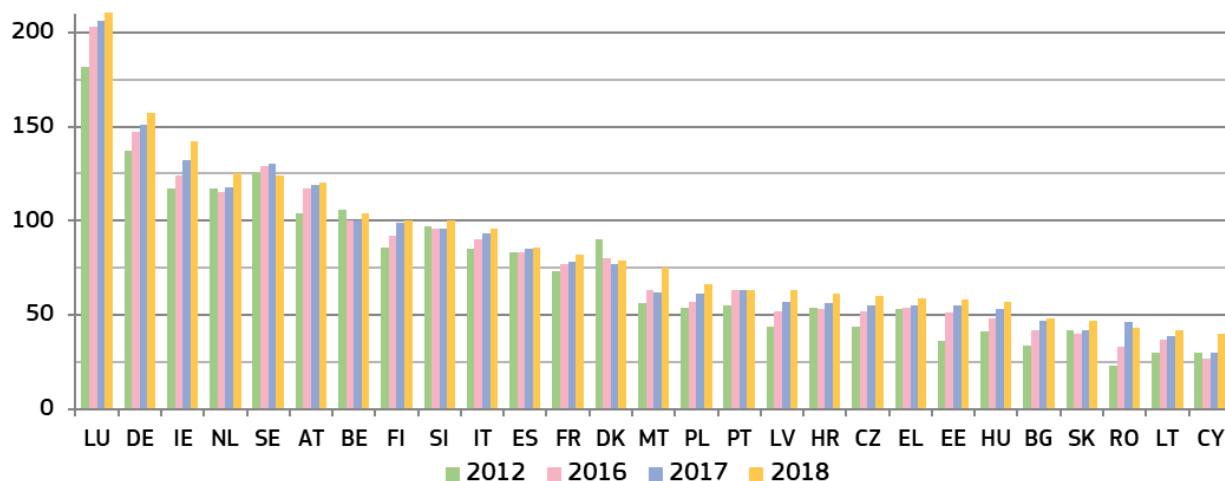
— Finansielle ressourcer —

Figurerne nedenfor viser den offentlige sektors faktiske udgifter til retssystemets drift (ekskl. fængsler), både pr. indbygger (figur 32) og som en andel af bruttonationalproduktet (BNP) (figur 33) og hovedkategorierne for udgifter til domstole (figur 34) ⁽⁷³⁾.

⁷² 2019-data er indsamlet i samarbejde med gruppen af kontaktpersoner vedrørende de nationale retsvæsen.

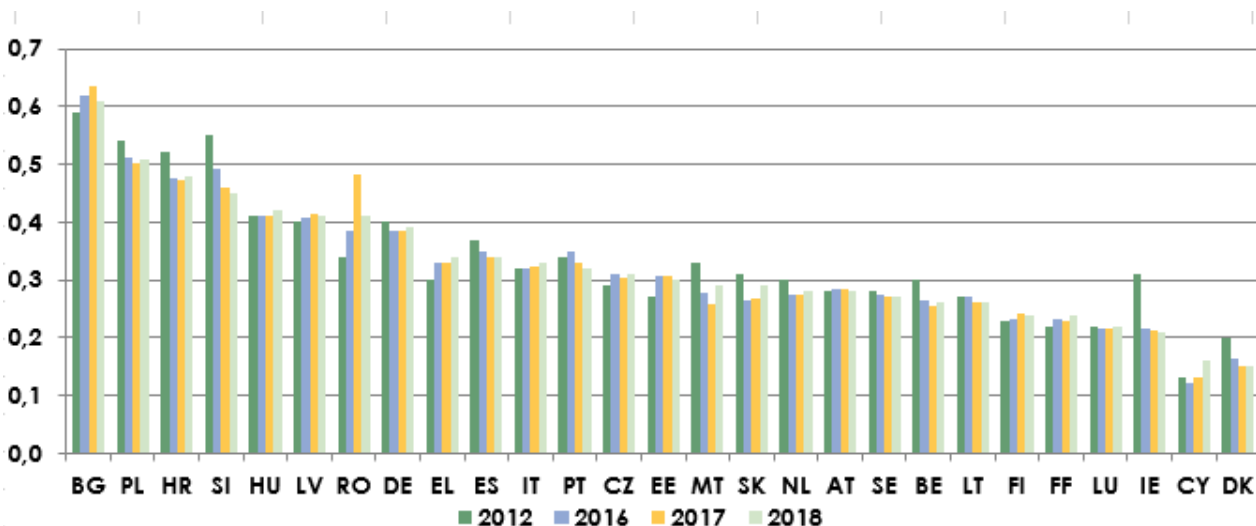
⁷³ Den offentlige sektors samlede (faktiske) udgifter til administration, drift eller understøttelse af forvaltningsretlige, civilretlige og strafferetlige domstole og retssystemet, herunder domstolenes håndhævelse af bøder og retlige forlig og forvaltning af prøveløsladelsessystemer og retshjælp samt 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, formålsklassifikation for offentlig forvaltning og service (COFOG), gruppe 03.3), Eurostat-tabel *gov_10a_exp*, findes på: <http://ec.europa.eu/eurostat/data/database>.

Figur 32: Den offentlige sektors samlede udgifter til domstole, 2012, 2016-2018 (*) (i EUR pr. indbygger) (kilde: Eurostat)



(*) Medlemsstaterne er opstillet efter udgifter i 2018 (fra højeste til laveste). 2018-data for ES, FR, HR, PT og SK er foreløbige.

Figur 33: Den offentlige sektors samlede udgifter til domstole, 2012, 2016-2018 (*) (i procent af BNP) (kilde: Eurostat)



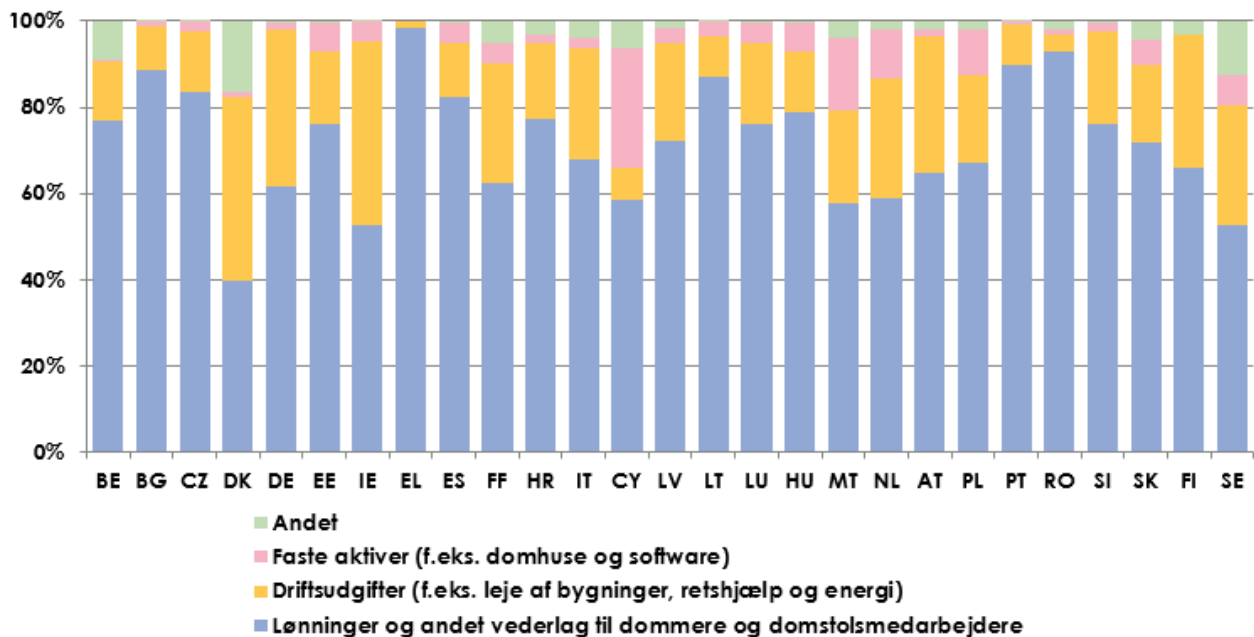
(*) Medlemsstaterne er opstillet efter udgifter i 2018 (fra højeste til laveste). 2018-data for ES, FR, HR, PT og SK er foreløbige.

Figur 34 viser 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" ⁷⁴), 2) udgifter til varer og tjenester, som forbruges i driften af domstolene, herunder leje af bygninger, kontorartikler, energi og retshjælp ("forbrug i

⁷⁴ 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.

produktionen" ⁷⁵), 3) investering i faste aktiver såsom domhuse og software ("faste bruttoinvesteringer" (76)) og 4) andre udgifter.

Figur 34: Den offentlige sektors samlede udgifter til domstole efter kategori (i 2018, i procent af samlede udgifter) (kilde: Eurostat)



(* Data for ES, FR, HR og SK er foreløbige, data for PT er anslået.

— *Menneskelige ressourcer* —

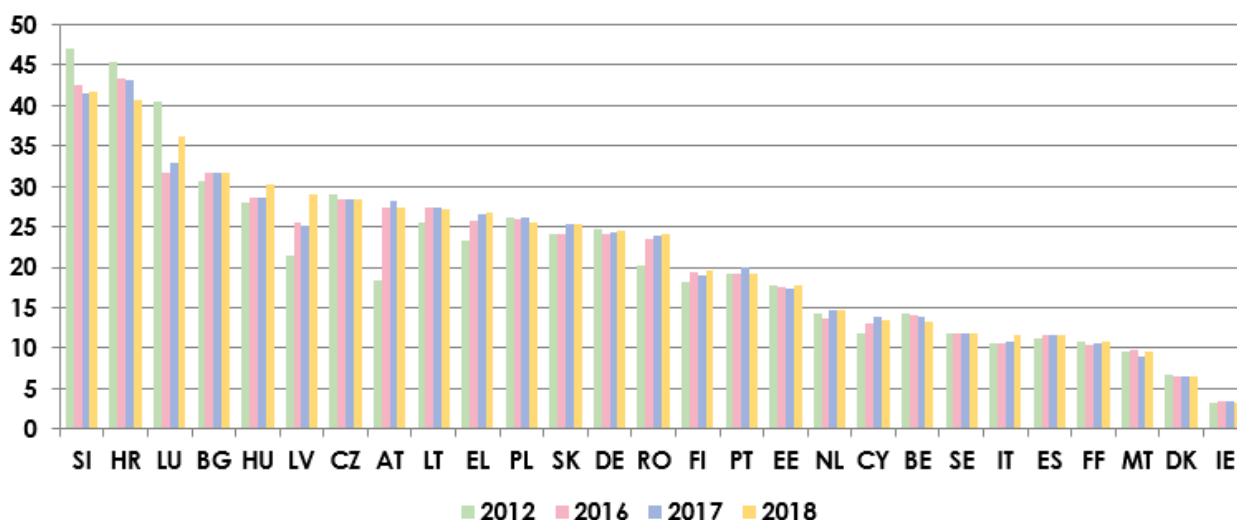
Tilstrækkelige menneskelige ressourcer er afgørende for et retssystemets kvalitet. Mangfoldighed blandt dommere, herunder ligestilling mellem kønnene, sikrer supplerende ekspertise, kompetencer og erfaring og afspejler sammensætningen i samfundet.

⁷⁵ 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.

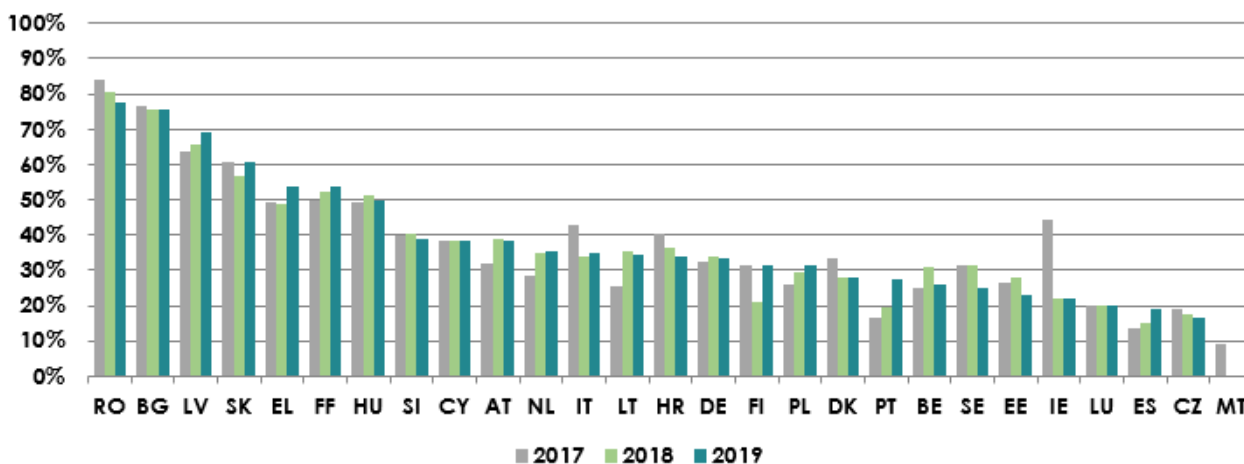
⁷⁶ Faste bruttoinvesteringer, forkortet GFCF, omfatter residente producenters anskaffelser minus afhændelser af faste [aktiver](#) i en given periode, plus visse tillæg til værdien af ikkeproducerede aktiver, tilvejebragt gennem en producents eller institutionelle enheders produktive aktivitet. Faste 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 35: Antal dommere, 2012-2018 (*) (pr. 100 000 indbyggere) (kilde: CEPEJ-undersøgelse)



(*) Denne kategori omfatter ifølge CEPEJ-metoden dommere på fuld tid. Den omfatter ikke "Rechtspflieger"/"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 dommere af enhver rang, der behandler strafferetlige og politiske sager, samt forvaltningsdommere. **IT:** De regionale afdelinger af revisionsretten, de lokale domstole i skatte- og afgiftsretlige sager og militærdomstolene er ikke taget i betragtning. **LU:** Tallene er blevet revideret efter en forbedret metode.

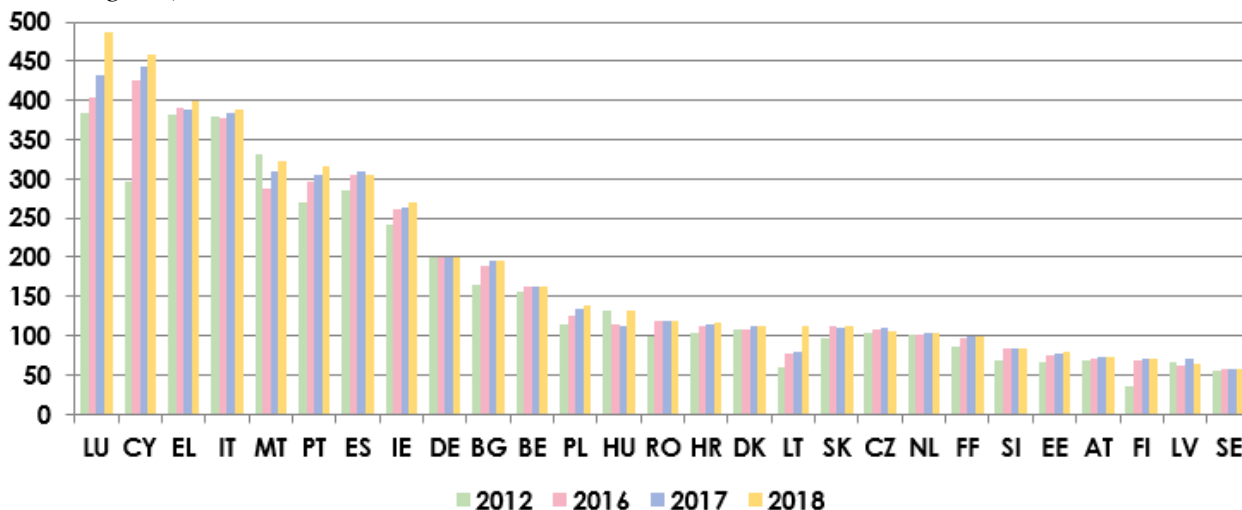
Figur 36: Andel af kvindelige juridiske dommere ved højesteret, 2017-2019 (*) (kilde: Europa-Kommissionen ⁽⁷⁷⁾)



(*) Sorteret efter 2019-tal, fra højeste til laveste.

⁷⁷ 2019-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_natert_wmid_natert_supert

Figur 37: Antal advokater, 2012-2018 (*) (pr. 100 000 indbyggere) (kilde: CEPEJ-undersøgelse)

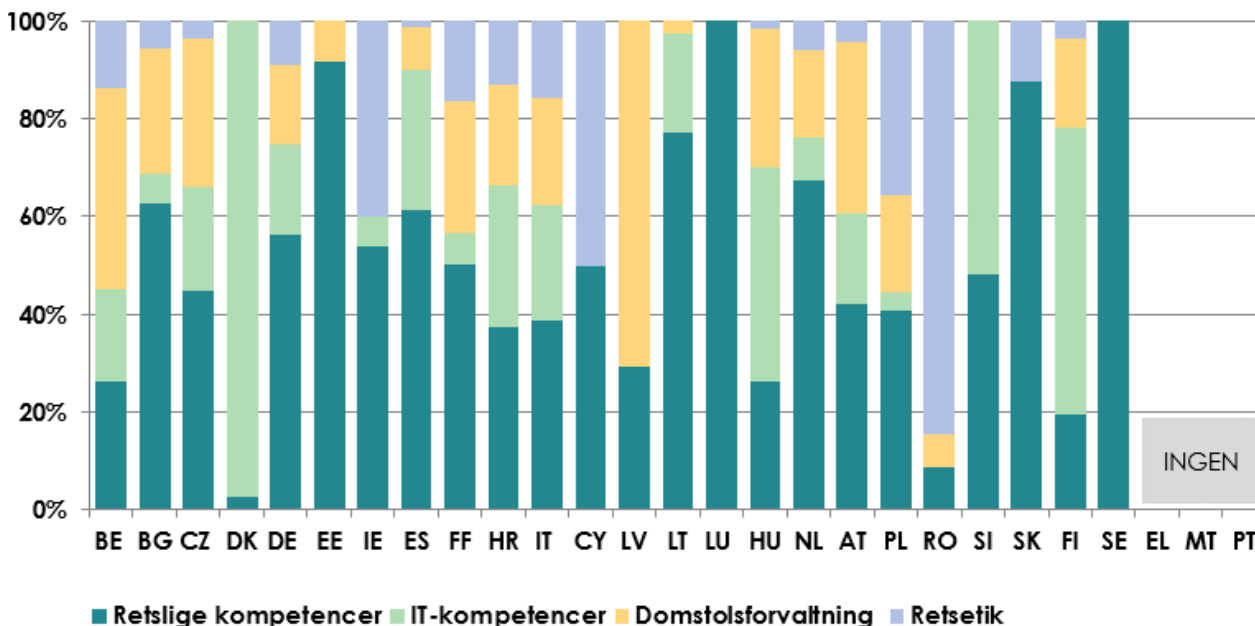


(*) Efter CEPEJ-metoden er en advokat en person, der er kvalificeret og autoriseret i henhold til national ret til at procedere og optræde på vegne af sin klient, udøve erhvervet som advokat, have møderet for retterne eller rådgive og repræsentere sine klienter i retlige anliggender (henstilling Rec(2000)21 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.

— Uddannelse —

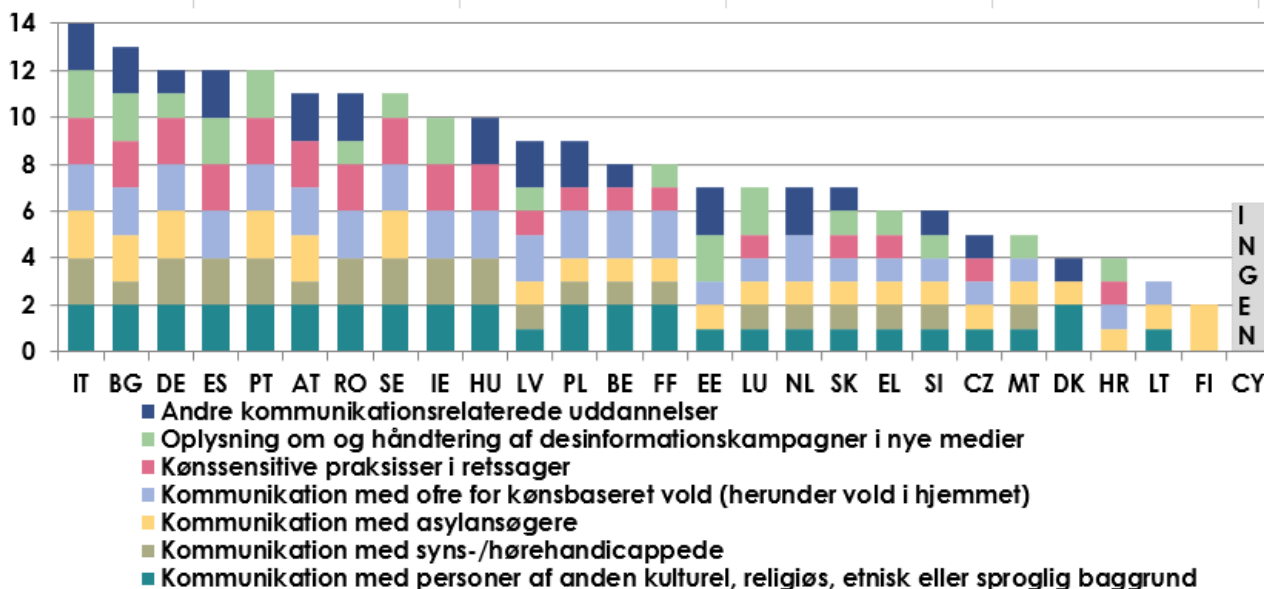
Uddannelse af dommere og anklagere er et vigtigt bidrag til retsafgørelsernes kvalitet og den domstolsservice, der leveres til borgerne. Dataene nedenfor omfatter uddannelse af dommere og anklagere inden for mange forskellige områder, bl.a. vedrørende kommunikation med parterne og pressen, og i retslige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

Figur 38: Andel af videreuddannelsesaktiviteter for dommere vedrørende forskellige typer kompetencer, 2018 (*) (i procent af det samlede antal dommere, der modtog uddannelse) (kilde: Europa-Kommissionen ⁽⁷⁸⁾)



(*) (*) Tabel 38 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**, **MT** og **PT** tilbød ikke specifikke uddannelsesaktiviteter vedrørende de udvalgte kompetencer. **DK**: Data omfatter domstolsmedarbejdere. **AT**: Data omfatter anklagere.

Figur 39: Adgang til uddannelse for dommere i kommunikation, 2019 (*) (kilde: Europa-Kommissionen ⁽⁷⁹⁾)



⁷⁸ Data for 2018 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.

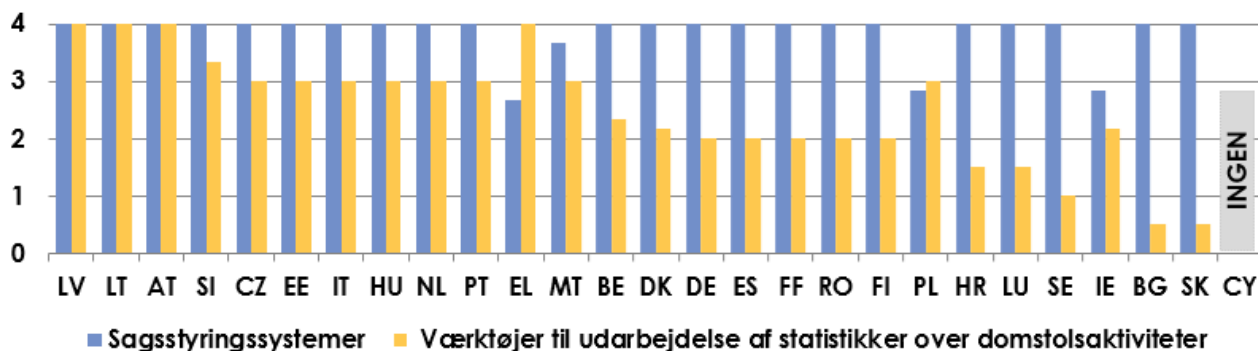
⁷⁹ 2019-data er indsamlet i samarbejde med gruppen af kontaktpersoner vedrørende de nationale retsvæsen.

(*) *Maksimum: 14 point. Medlemsstaterne fik 1 point, hvis de har grunduddannelsesaktiviteter, og 1 point, hvis de har videreuddannelsesaktiviteter (maksimum 2 point for begge uddannelsestyper). **DK**: Der tilbydes ikke uddannelse i kommunikation med personer, der er syns- eller hørehandicappede, fordi staten tilbyder støtte i form af værktøjer eller en assistent i retslokalet til syns- eller hørehandicappede, f.eks. en døvetolk. Andre kommunikationsrelaterede uddannelser omfatter: kurser med det formål at forbedre færdigheder inden for offentlig kommunikation og kommunikation med medierne (**BE, BG, EE, LV, NL, PL, RO, SK**), kurser i afhøring (**DE** og **AT**), kurser i personaleforvaltning (**BE, ES, PL**) og undervisning i bløde færdigheder, som sikrer større klarhed i retsafgørelserne og præsentationsmåden (**CZ, DK, LV, HU, PL, SK**).*

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 undersøgelsesresultater er nødvendig for at forbedre retssystemernes kvalitet.

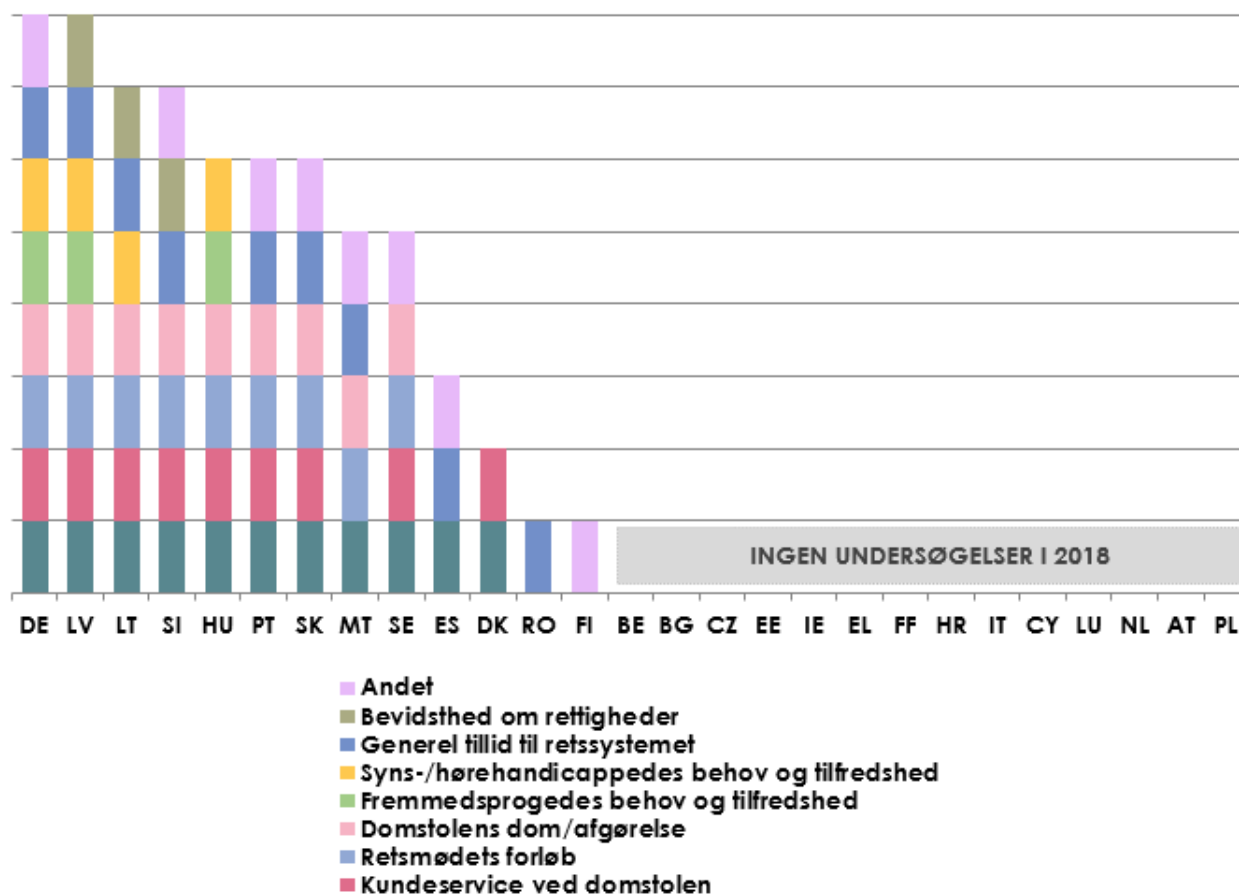
Figur 40: Tilgængelighed af IKT anvendt til sagsstyring og statistikker over domstolsaktiviteter, 2018 (*)
 (0 = tilgængelig i 0 % af domstolene, 4 = tilgængelig i 100 % af domstolene⁽⁸⁰⁾) (kilde: CEPEJ-undersøgelse)



⁸⁰ 2018-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. "Specifik sag" vedrører den type retssager, der behandles (civil- og handelsretlige, strafferetlige, forvaltningsretlige eller andre sager).

(*) Ny metode, data kan ikke sammenlignes med tidligere år.

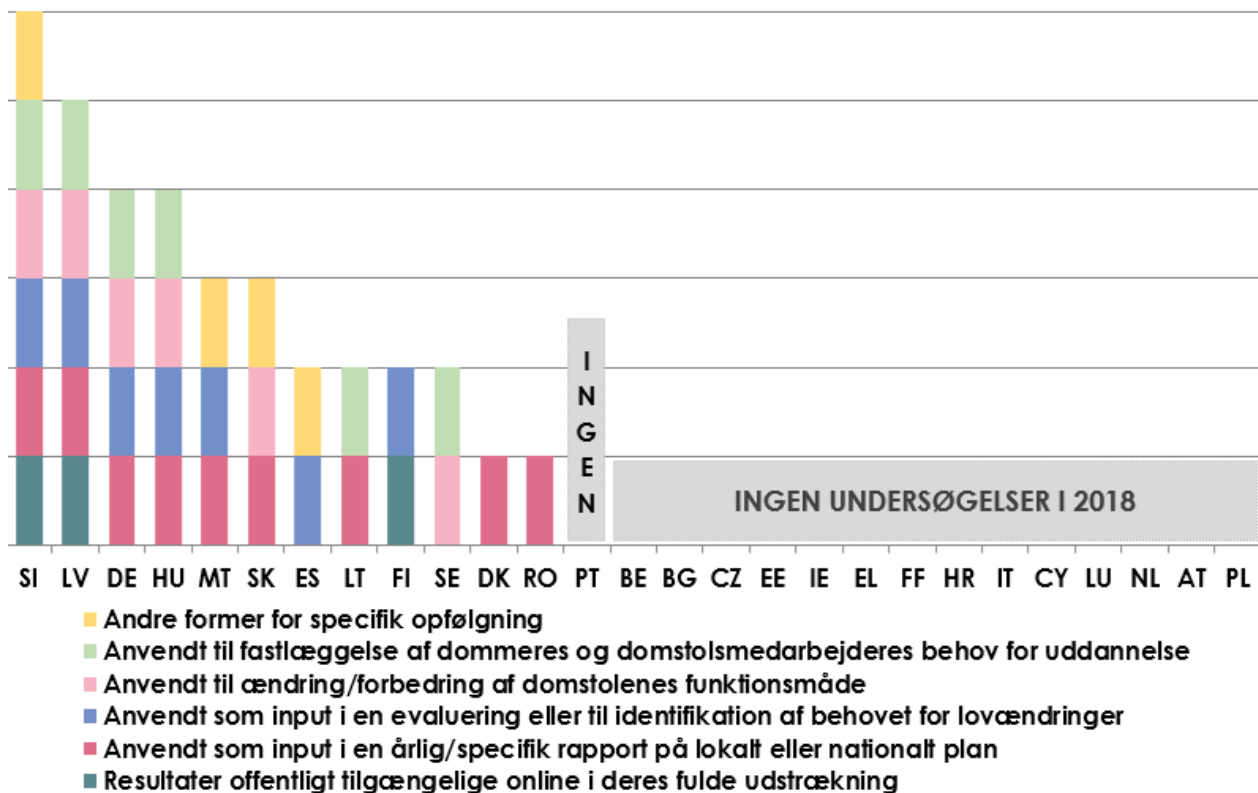
Figur 41: Emner for undersøgelser foretaget blandt domstolsbrugere eller retsvæsenets aktører, 2018 (*) (kilde: Europa-Kommissionen ⁽⁸¹⁾)



(*) Medlemsstaterne fik et point pr. angivet undersøgelseemne, uanset om undersøgelsen blev gennemført på nationalt eller regionalt plan eller på domstolsniveau. "Andre emner" omfatter: undersøgelser blandt advokater om, hvordan visse domstole fungerer (ES), kendskab til IKT-foranstaltninger som middel til at forbedre brugernes adgang (MT), domstoles ressourcer og materielle betingelser (PT), spørgsmål vedrørende et projekt om retfærdig rettergang (SI), muligheder for forbedring af domstolenes funktion (SK), opfattelser af passende straf (FI), tilfredshed hos retsvæsenets aktører og domstolsbrugere med de tjenester, der leveres af retssystemet (SE). I DE blev der gennemført en række forskellige undersøgelser i delstaterne.

⁸¹ 2018-data er indsamlet i samarbejde med gruppen af kontaktpersoner vedrørende de nationale retsvæsen.

Figur 42: Opfølgning på undersøgelser foretaget blandt domstolsbrugere eller retsvæsenets aktører, 2018 (*) (kilde: Europa-Kommissionen ⁽⁸²⁾)



(*) Medlemsstaterne fik et point pr. type opfølgning. Kategorien "Andre former for specifik opfølgning" omfattede: inspektion (ES), anvendelse som retningslinjer for udarbejdelse af interne politikker (MT), offentliggørelse af informative værktøjer for offentligheden (SI), domstoles selvevalueringsrapporter (SK).

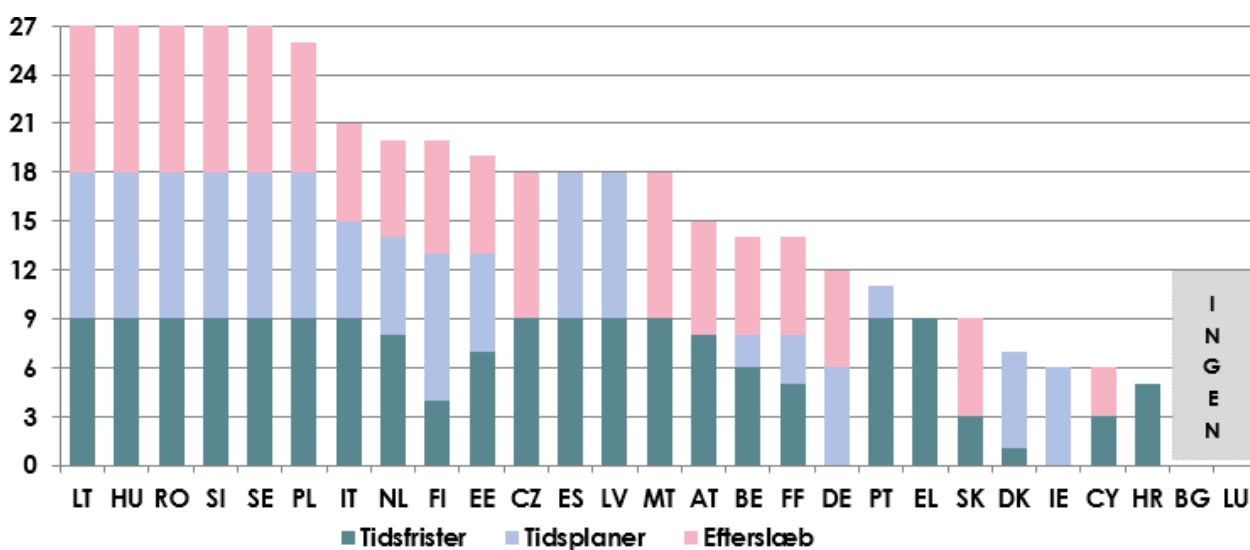
3.2.4. Standarder

Standarder kan forbedre retssystemernes kvalitet. Efter oversigten over standarder vedrørende timing og oplysninger til parterne i de foregående udgaver rettes fokus i EU's resultattavle for retsområdet 2020 mod timing, efterslæb og tidsplaner som et ledelsesværktøj for retsvæsenet ⁽⁸³⁾. I figur 43 præsenteres en oversigt over, hvilke medlemsstater der anvender standarderne for tidsfrister, tidsplaner og efterslæb, og omfatter for første gang oplysninger opdelt efter de retsområder og instanser, hvor sådanne standarder findes. 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.

⁸² 2018-data er indsamlet i samarbejde med gruppen af kontaktpersoner vedrørende de nationale retsvæsenere.

⁸³ 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 vedrørende timing, 2019 (*) (kilde: Europa-Kommissionen ⁽⁸⁴⁾)



(*) Medlemsstaterne fik 1 point pr. instans (første, anden, sidste) for hvert retsområde (civil-, handels-, forvaltnings- og strafferetlig), hvis der findes en standard. Maksimumsværdi: 27 point. 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.

⁸⁴ 2019-data er indsamlet i samarbejde med gruppen af kontaktpersoner vedrørende de nationale retsvæsen.

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 retssystem. I EU's resultattavle for retsområdet 2020 gives der en detaljeret sammenlignende undersøgelse af disse faktorer.

Adgang

I denne udgave undersøges igen en række 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 22). Der er forskelle med hensyn til oplysningernes indhold, og i hvilket omfang de opfylder brugernes behov. Kun et begrænset antal medlemsstater (ni) tilbyder f.eks. et interaktivt onlineværktøj, som sætter brugerne i stand til at finde ud af, om de har ret til retshjælp, ved hjælp af interaktiv onlinesimulering. Der gives imidlertid oplysninger til fremmedsprogede samt oplysninger, der specifikt er målrettet mod syns- eller hørehandicappede i de fleste medlemsstater.
- **Tilgængeligheden af retshjælp og retsafgifternes størrelse** har stor betydning for adgangen til domstolsprøvelse, især for de dårligt stillede. Det fremgår af figur 23, at forbrugere, hvis indtægt ligger under Eurostats fattigdomsgrænse, ikke modtager retshjælp i visse medlemsstater. Sammenlignet med sidste år har adgangen til retshjælp været stabil. Samtidig er muligheden for at få retshjælp i løbet af årene blevet indskrænket i nogle medlemsstater. Niveaut for retsafgifter (figur 24) har været stort set stabilt siden 2016, selv om byrden ved retsafgifter fortsat er forholdsmæssigt højere for tvister med lav værdi. Vanskelighederne med at få adgang til retshjælp kombineret med retsafgifternes store størrelse i visse medlemsstater kan afskrække dårligt stillede fra at udøve deres ret til domstolsprøvelse.
- EU's resultattavle for retsområdet 2020 indeholder for første gang også oplysninger om **retsgebyrer og godtgørelse af udgifter til advokatbistand i handelsretlige sager**. Niveaut for retsafgifterne i handelsretlige sager (figur 25) varierer meget mellem medlemsstaterne (fra 0,1 % til 6 % af kravets værdi), idet kun to medlemsstater slet ikke har nogen retsafgifter. Figur 26 viser for første gang, i hvilket omfang den vindende part kan få dækket sine udgifter til advokatbistand i en handelsretlig sag. Der er store forskelle med hensyn til godtgørelse af udgifter til advokatbistand under selve retssagen både mellem medlemsstater med og uden et lovbestemt afgiftssystem og inden for disse grupper (navnlig mellem mere og mindre favorable lovbestemte afgiftssystemer). I mange medlemsstater afhænger muligheden for at få godtgjort udgifter til advokatbistand desuden af domstolens skøn. Hvor favorabelt systemet til godtgørelse af udgifter til advokatbistand er, kan enten have en tilskyndende eller afskrækkende virkning på sandsynligheden for, at der anlægges sag, og dermed på den generelle adgang 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 27, at elektronisk indgivelse af krav og indgivelse af stævninger stadig ikke er mulig i mere end halvdelen af medlemsstaterne eller kun er mulig i begrænset omfang, som det allerede stod klart i EU's resultattavle for retsområdet 2019. Der er fortsat store forskelle, navnlig med hensyn til muligheden for at følge retssager online, og ingen medlemsstater har indført denne mulighed for alle domstole i alle retsområder.
- Sammenlignet med tidligere år er **onlineadgangen til retsafgørelser** (figur 28) forblevet stabil, navnlig for så vidt angår offentliggørelsen af afgørelser i højeste instans: 19 medlemsstater offentliggør alle civil-/handelsretlige og forvaltningsretlige domme, og samme antal medlemsstater offentliggør også strafferetlige domme i øverste instans. Disse positive tal ansporer alle medlemsstater til yderligere forbedringer, eftersom afgørelser i højeste instans

har stor betydning for kontinuiteten vedrørende retspraksis. I lavere instanser er antallet af medlemsstater, der offentliggør alle domme, stadig væsentligt lavere, både for strafferetlige og civil-/handelsretlige og forvaltningsretlige domme, og dette tal har været stabilt siden 2017.

- EU's resultatavle for retsområdet 2020 uddyber undersøgelsen af de **ordninger, der findes i medlemsstaterne for udarbejdelse af maskinlæsbare retsafgørelser** (figur 29). Alle medlemsstater har visse ordninger for civil-/handelsretlige, forvaltningsretlige og strafferetlige sager. Der kan dog konstateres en betydelig forskel mellem medlemsstaterne. Det ser ud til, at forvaltningsdomstolene er kommet relativt længere med hensyn til at skabe de rette faktorer for et algoritmevenligt retssystem. De retssystemer, hvor der findes ordninger med modeller for domme, der følger standarder, som gør dem maskinlæsbare, synes at have potentiale til at opnå bedre resultater i fremtiden.
- Antallet af medlemsstater, som fremmer den frivillige anvendelse af **alternative tvistbilæggelsesmetoder** (figur 30) i private tvister, bliver stadig 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 retsråder. Forvaltningsretlige tvister er blevet taget i betragtning for andet år i træk, og der er sket en vis forbedring, idet mere end halvdelen af medlemsstaterne nu giver mulighed for alternativ tvistbilæggelse på dette område.
- EU's resultatavle for retsområdet 2020 giver for første gang et samlet overblik over de foranstaltninger, som medlemsstaterne har truffet med henblik på et **børnevenligt retssystem** (figur 31). Næsten alle medlemsstater foretager visse tilpasninger for børn, og foranstaltninger for børnevenlige retssager (herunder omgivelserne) og for at forhindre, at børn skal afgive flere vidneforklaringer. Mindre end halvdelen af medlemsstaterne har imidlertid oprettet børnevenlige websteder med oplysninger om retssystemet.

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 resultatavle for retsområdet 2020 viser følgende:

- Vedrørende **finansielle ressourcer** viser dataene, at den offentlige sektors udgifter til domstole generelt forblev stabile i de fleste medlemsstater i 2018, men at der stadig er betydelige forskelle mellem de faktiske beløb, både i EUR pr. indbygger og i procent af BNP, medlemsstaterne imellem (figur 32 og 33). Næsten alle medlemsstater øgede deres udgifter pr. indbygger i 2018 (en stigning i forhold til 2017), og et flertal øgede også deres udgifter i procent af BNP.
- Som i 2019 viser EU's resultatavle for retsområdet 2020 også **opdelingen af de samlede udgifter i forskellige kategorier** på grundlag af data indsamlet af Eurostat. Figur 34 viser 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 generelt er meget lave og i nogle medlemsstater ikkeeksisterende. På den anden side er udgifterne til domstolens drift (f.eks. leje af bygninger, retshjælp og andet forbrug) væsentligt højere i nogle få medlemsstater end i de fleste andre. Denne fordeling er forblevet forholdsvis stabil fra år til år (figur 34).
- **Kvinder** udgør stadig mindre end 50 % af dommerne ved **domstolene i højeste instans** i de fleste medlemsstater (figur 36). Udviklingen i den treårige periode fra 2017 til 2019 viser, at tendenserne varierer mellem medlemsstaterne, men andelen af kvindelige dommere ved domstolene i højeste instans er vokset siden 2010 i de fleste medlemsstater.
- Med hensyn til **uddannelse af dommere** tilbyder de fleste medlemsstater i et vist omfang

videreuddannelse i retslige kompetencer (judgecraft), færre tilbyder videreuddannelse i IT-kompetencer, domstolsforvaltning og retsetik, og antallet af dommere, der gennemfører sådan videreuddannelse, er stadig lavt i de fleste lande (figur 38). Med hensyn til uddannelse i kommunikation med sårbare sagsparter ser det ud til, at der stadig er en tendens til forbedringer til fordel for syns- eller hørehandicappede parter, ofre for kønsbaseret vold og asylansøgere (figur 39). Uddannelse i bevidstgørelse og håndtering af desinformation er også blevet mere udbredt i forhold til sidste år.

Vurderingsværktøjer

- Selv om de fleste medlemsstater har indført **IKT-sagsstyringssystemer** (med nogle få undtagelser), er der fortsat mangler, hvad angår værktøjer til udarbejdelse af statistikker over domstolsaktiviteter (figur 40). Sådanne systemer tjener forskellige formål, herunder at generere statistikker, og bør indføres konsekvent i retssystemet. Nogle medlemsstater har indført hurtige varslingsystemer 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 igen faldet, og flere og flere medlemsstater vælger ikke at gennemføre undersøgelser. Der synes dog at være en vis forskel på, hvilke medlemsstater der ikke har gennemført undersøgelser, og det tyder på, at undersøgelserne undertiden kun gennemføres hvert andet år eller med flere års mellemrum. Tilgængelighed, kundeservice, retsmøder og domme samt den generelle tillid til retssystemet var stadig tilbagevendende undersøgelsesemner, men kun få medlemsstater undersøgte tilfredsheden blandt grupper med særlige behov eller enkeltpersoners bevidsthed om deres rettigheder. Selv om næsten alle de medlemsstater, der gennemførte undersøgelser, også sikrede opfølgning (figur 42), varierede omfanget af denne opfølgning fortsat betydeligt. Resultaterne indgik normalt i årlige eller særlige rapporter, og i mange medlemsstater blev de anvendt til evalueringer eller til at afdække behovet for at ændre lovgivningen.

Standarder

Standarder kan højne retssystemernes kvalitet. Denne udgave af EU's resultattavle for retsområdet omfatter igen en nærmere undersøgelse af visse standarder, der har til formål at forbedre timingen af sagsforløb, og opdeler disse standarder på en mere detaljeret måde efter instans og de retsområder, hvor sådanne standarder findes.

- Næsten alle medlemsstaterne anvender standarder for timing, selv om de ikke altid er udviklet i samme grad for alle instanser og på alle retsområder. Standarder, der fastsætter tidsfrister (f.eks. for tidspunktet fra registreringen af en sag indtil det første retsmøde), er fortsat mere almindelige, mens standarder for tidsplaner (som f.eks. angiver en på forhånd fastlagt andel af sager, der skal være afsluttet inden for en bestemt periode) og efterslæb fortsat er relativt mindre almindelige (figur 43). Visse medlemsstater, som står over for særlige udfordringer med hensyn til effektivitet, anvender imidlertid ikke sådanne standarder på nuværende tidspunkt eller kun i begrænset omfang.

3.3. Uafhængighed

Domstolens uafhængighed, som er en integreret del af opgaven med at træffe retsafgørelser, er et krav, og det udspringer af princippet om effektiv retsbeskyttelse, som er omhandlet i artikel 19 TEU, og retten til effektive retsmidler ved en domstol, som er forankret i EU's charter om grundlæggende rettigheder (artikel 47) ⁽⁸⁵⁾. Dette krav forudsætter a) ekstern uafhængighed, hvor det pågældende organ udøver sine funktioner helt uafhængigt uden at være underlagt nogen hierarkiske begrænsninger eller underordnet noget andet organ og uden at modtage ordrer eller instrukser fra nogen som helst kilde, hvilket betyder, at det er beskyttet mod ydre indblanding eller pres, der kan påvirke dets medlemmers uafhængige vurdering og påvirke deres afgørelser, og b) intern uafhængighed og upartiskhed, hvor der opretholdes en ensartet afstand fra parterne i sagen og deres respektive interesser med hensyn til sagens genstand ⁽⁸⁶⁾. Retsvæsenets uafhængighed sikrer, at alle rettigheder, som borgerne har i henhold til EU-retten, beskyttes, og at de værdier, der er fælles for medlemsstaterne som fastsat i artikel 2 TEU, navnlig retsstatsprincippet, beskyttes ⁽⁸⁷⁾. Bevarelsen af EU's retsorden er af afgørende betydning for alle borgere og virksomheder, hvis rettigheder og friheder er beskyttet i henhold til EU-retten.

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 for retsområdet for 2020 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 fra Ekspertgruppen vedrørende Hvidvask af Penge og Finansiering af Terrorisme indeholder EU's resultattavle for retsområdet 2020 nye eller ajourførte indikatorer vedrørende retsgarantier i forbindelse med disciplinærsager vedrørende dommere og udnævnelse af medlemmer af domstolsadministrationerne samt to nye oversigter over disciplinærsager vedrørende anklagere.

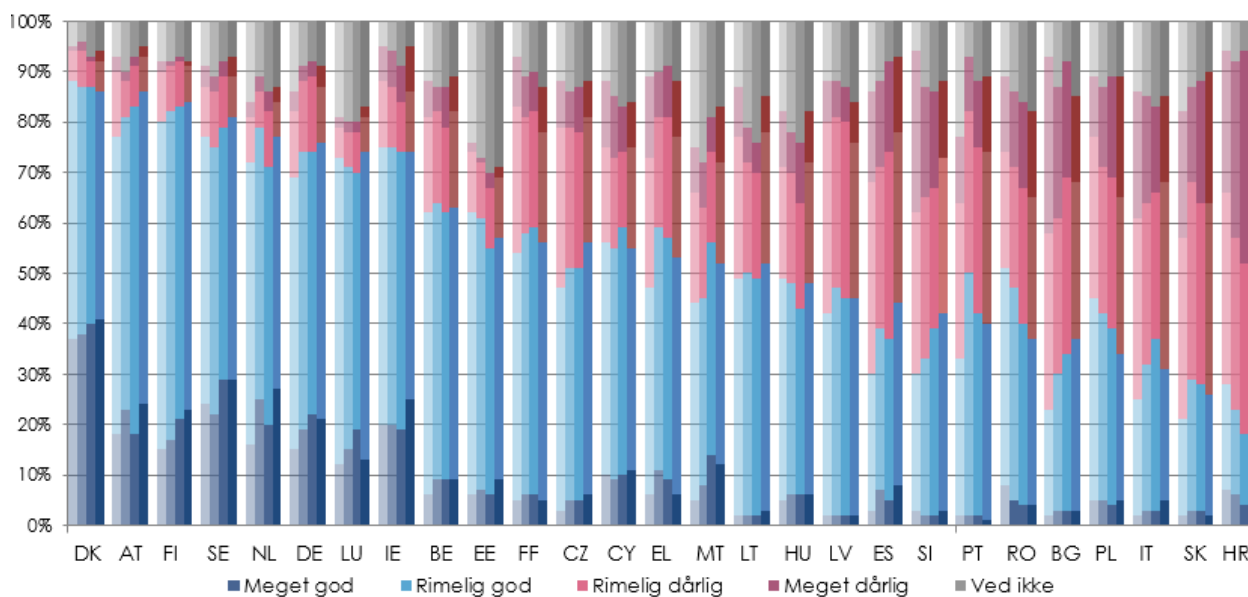
⁸⁵ Se <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DA/TXT/PDF/?uri=CELEX:12012P/TXT&from=EN>.

⁸⁶ Domstolens dom af 19. november 2019, A. K. m.fl., C-585/18, C-624/18 og C-625/18, ECLI:EU:C:2019:982, præmis 121 og 122, dom af 24. juni 2019, Kommissionen mod Polen, C-619/18, ECLI:EU:C:2019:531, præmis 73 og 74, dom af 27. februar 2018, Associação Sindical dos Juizes Portugueses, C- 64/16, EU:C:2018:117, præmis 44, dom af 25. juli 2018, Minister for Justice and Equality, C- 216/18 PPU, EU:C:2018:586, præmis 65.

⁸⁷ Domstolens dom af 24. juni 2019, Kommissionen mod Polen, C-619/18, ECLI:EU:C:2019:531, præmis 44.

3.3.1. Opfattelse af retsvæsenets uafhængighed

Figur 44: Borgernes opfattelse af domstoles og dommers uafhængighed (*) (kilde: Eurobarometer ⁸⁸) — lyse farver: 2016, 2018 og 2019, mørke farver: 2020)

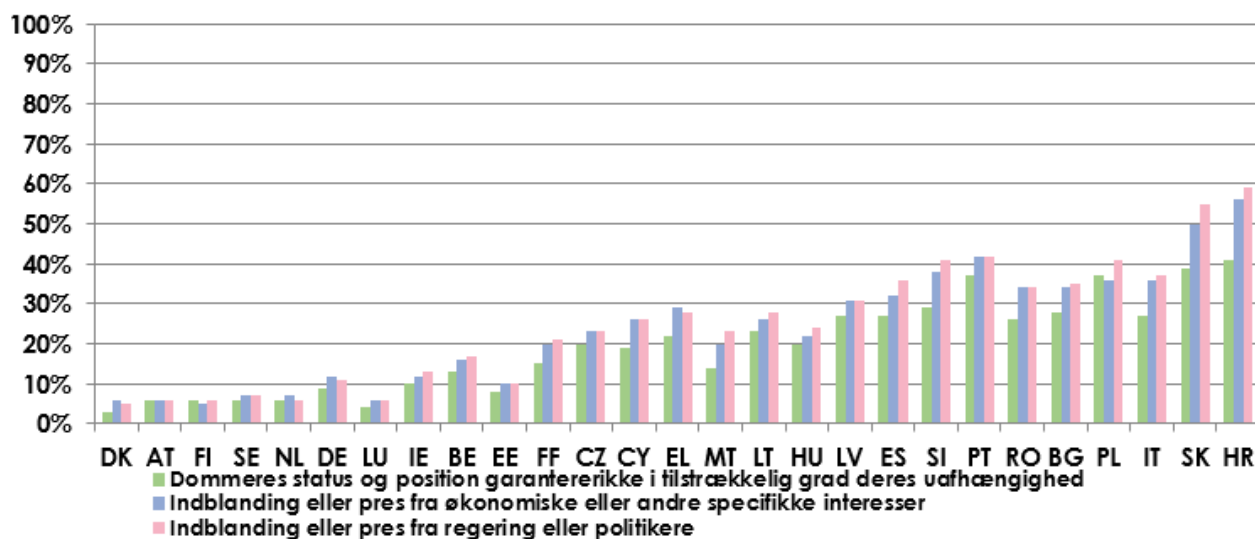


(*) Medlemsstaterne er i første omgang opstillet efter den procentdel af respondenterne, der oplyste, at domstolene og dommernes uafhængighed er meget god eller rimelig god (samlet antal positive svar). Hvis procenten for det samlede antal positive svar for nogle medlemsstater er den samme, opstilles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

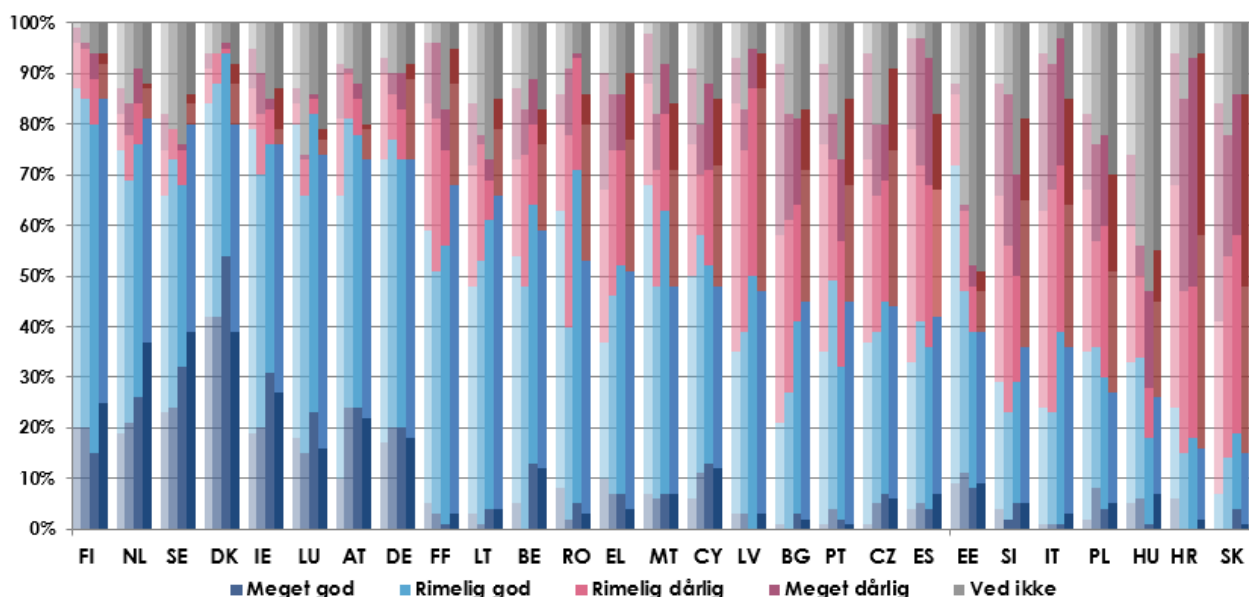
I figur 45 vises hovedårsagerne til opfattelsen af domstoles og dommers manglende uafhængighed. De respondenter blandt borgerne, som havde angivet retsvæsenets uafhængighed som "rimelig dårlig" eller "meget dårlig", kunne vælge mellem tre årsager til deres bedømmelse. Medlemsstaterne er angivet i samme rækkefølge som i figur 44.

⁸⁸ Eurobarometerundersøgelse FL483, foretaget den 7.-11. januar 2020. Svar på spørgsmålet: "Ud fra hvad du ved, hvordan vil du så bedømme retssystemet i (vores land) med hensyn til domstolene 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.

Figur 45: Hovedårsager til opfattelsen af manglende uafhængighed blandt borgerne (andel af alle respondenter — højere værdi betyder større betydning) (kilde: Eurobarometer ⁽⁸⁹⁾)



Figur 46: Virksomhedernes opfattelse af domstoles og dommeres uafhængighed (*) (kilde: Eurobarometer ⁽⁹⁰⁾) — lyse farver: 2017, 2018 og 2019, mørke farver: 2020)



(*) 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

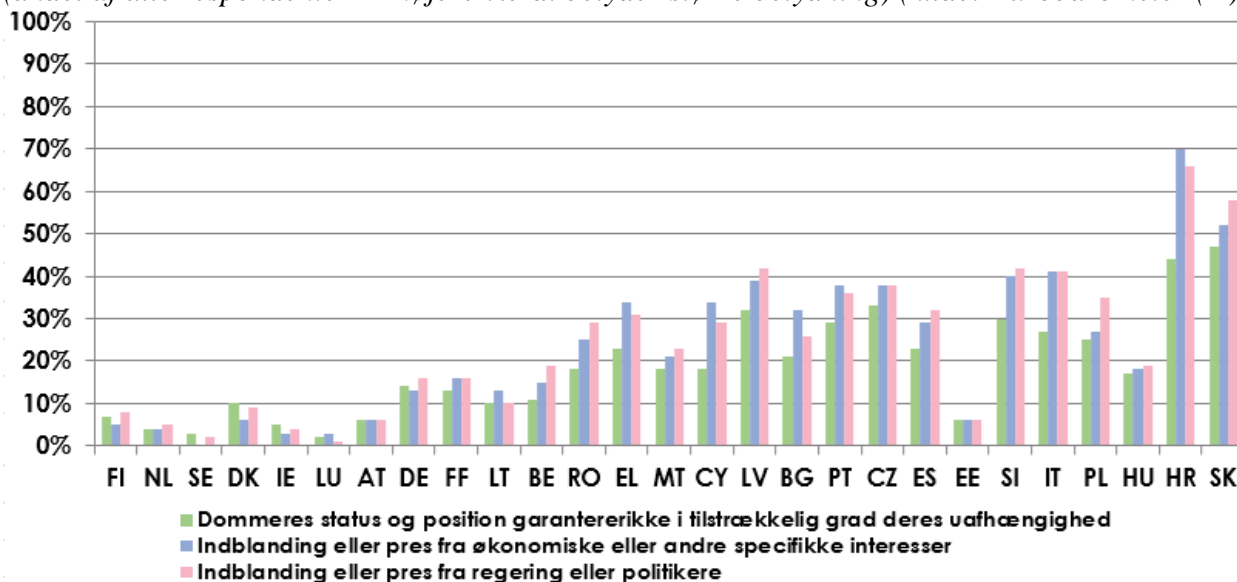
⁸⁹ Eurobarometerundersøgelse FL483, svar på spørgsmålet: "I hvilket omfang forklarer en af følgende årsager din bedømmelse af domstolenes uafhængighed i (vores land): i høj grad, i nogen grad, ikke i særlig høj grad, overhovedet ikke?"

⁹⁰ Eurobarometerundersøgelse FL484, foretaget den 7.-20. januar 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.

god for nogle medlemsstater er den samme, opstilles de efter den procentdel af respondenterne, der oplyste, at domstolenes og dommernes uafhængighed er meget dårlig.

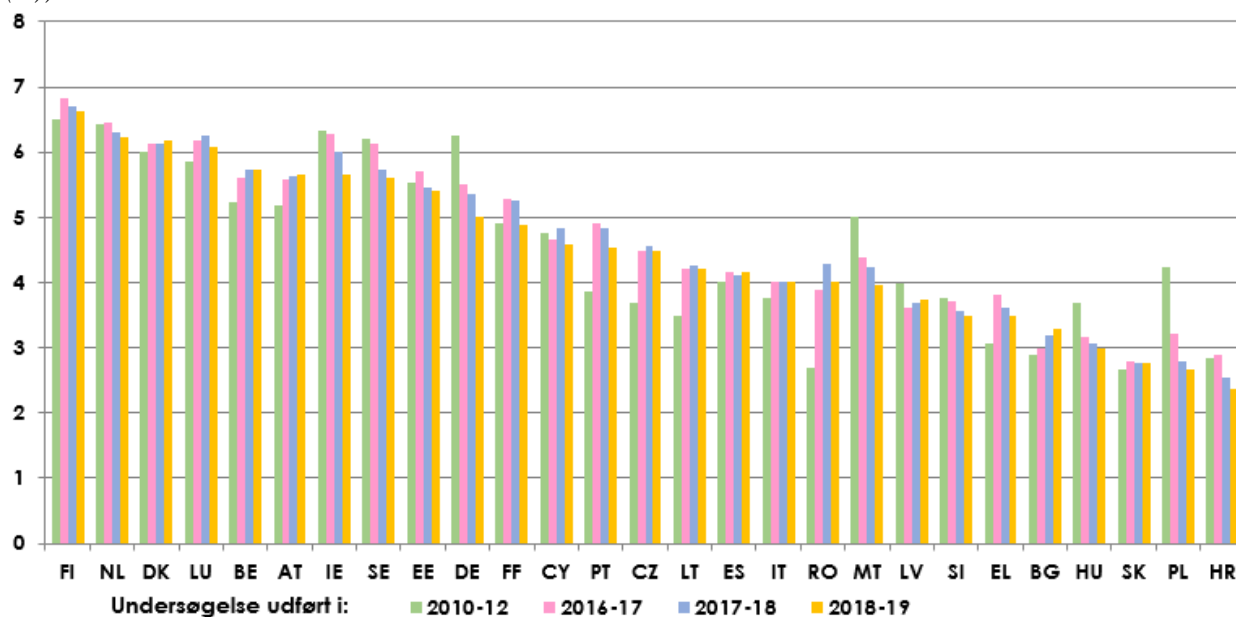
I figur 47 vises hovedårsagerne til opfattelsen af domstoles og dommernes manglende uafhængighed. De respondenter blandt virksomhederne, som havde angivet retsvæsenets uafhængighed som "rimelig dårlig" eller "meget dårlig", kunne vælge mellem tre årsager til deres bedømmelse. Medlemsstaterne er angivet i samme rækkefølge som i figur 46.

Figur 47: Hovedårsager til opfattelsen af manglende uafhængighed blandt virksomhederne (andel af alle respondenter — højere værdi betyder større betydning) (kilde: Eurobarometer ⁹¹)



⁹¹ Eurobarometerundersøgelse FL484. 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?".

Figur 48: WEF: Virksomhedernes opfattelse af retsvæsenets uafhængighed, 2010-2019
(opfattelse — jo højere værdi, jo gunstigere opfattelse) (kilde: Det Verdensøkonomiske Forum⁹²)



3.3.2. Strukturel uafhængighed

Garantierne for strukturel uafhængighed forudsætter, at der findes regler — om bl.a. domstolens sammensætning, medlemmernes udnævnelse og funktionsperiode, tilfælde, hvor domstolens 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 hinanden⁹³). Disse regler skal navnlig være af en sådan art, at de ikke blot

⁹² 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/global-competitiveness-report-2019>.

⁹³ Se Domstolens dom af 19. november 2019, A. K. m.fl. (disciplinærafdelingen ved den øverste domstols uafhængighed), C-585/18, C-624/18 og C-625/18, ECLI:EU:C:2019:982, præmis 121 og 122, dom af 24. juni 2019, Kommissionen mod Polen, C-619/18, ECLI:EU:C:2019:531 præmis 73 og 74, dom af 25. juli 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. november 2010) og begrundelsen, hvoraf det fremgår, at den myndighed, der træffer beslutning om dommers 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 udpegede myndighed følger i praksis.

udelukker enhver direkte indflydelse i form af instrukser, men ligeledes mere indirekte former for indflydelse, som kan påvirke de pågældende dommers afgørelser⁽⁹⁴⁾.

Der er udviklet europæiske standarder, navnlig af Europarådet i f.eks. *Europarådets henstilling fra 2010 om dommere: uafhængighed, effektivitet og ansvar*⁽⁹⁵⁾. I resultattavlen for retsområdet 2020 præsenteres en række indikatorer for, hvordan retssystemerne er organiseret med henblik på at garantere retsvæsenets uafhængighed.

Denne udgave af resultattavlen for retsområdet indeholder ajourførte indikatorer for organer og myndigheder, som er involveret i disciplinærsager vedrørende dommere (figur 49 og 50), og for udnævnelse af medlemmer af domstolsadministrationerne (figur 51 og 52)⁽⁹⁶⁾. EU's resultattavle for retsområdet 2020 præsenterer også oplysninger om organer og myndigheder, der er involveret i disciplinærsager vedrørende anklagere (figur 53 og 54), og en ajourført mere detaljeret oversigt over instrukser til anklagere i individuelle sager (figur 55)⁽⁹⁷⁾. I figurene vises de nationale rammer, som de forelå i december 2019.

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 korrupsion 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.

— Garantier i forbindelse med disciplinærsager vedrørende dommere —

Disciplinærsager vedrørende dommere udgør nogle af de mest følsomme situationer, når det gælder retsvæsenets uafhængighed. Ifølge EU-Domstolen kræves det, 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 indhold"⁽⁹⁸⁾. 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 domstolene⁽⁹⁹⁾. Domstolen

⁹⁴ Se Domstolens dom af 19. november 2019, A. K. m.fl. (disciplinærafdelingen ved den øverste domstols uafhængighed), C-585/18, C-624/18 og C-625/18, ECLI:EU:C:2019:982, præmis 123, dom af 24. juni 2019, Kommissionen mod Polen, C-619/18, ECLI:EU:C:2019:531 præmis 112.

⁹⁵ Se henstilling CM/Rec(2010)12 om dommere: uafhængighed, effektivitet og ansvar, vedtaget af Europarådets Ministerkomité den 17. november 2010, og begrundelsen (i det følgende benævnt "henstilling CM/Rec(2010)12").

⁹⁶ 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.

⁹⁷ Figurene er baseret på et ajourført spørgeskema udarbejdet af Kommissionen i tæt samarbejde med Ekspertgruppen vedrørende Hvidvask af Penge og Finansiering af Terrorisme.

⁹⁸ Se Domstolens dom af 5. november 2019, Kommissionen mod Polen, C-192/18, ECLI:EU:C:2019:924, præmis 114, af 24. juni 2019, Kommissionen mod Polen, C-619/18, ECLI:EU:C:2019:531, præmis 77, og af 25. juli 2018, LM, C-216/18 PPU, ECLI:EU:C:2018:586, præmis 67.

⁹⁹ Se Domstolens dom af 24. juni 2019, Kommissionen mod Polen, C-619/18, ECLI:EU:C:2019:531, præmis 77, og dom af 25. juli 2018, LM, C-216/18 PPU, ECLI:EU:C:2018:586, præmis 67.

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" (¹⁰⁰). 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" (¹⁰¹). Domstolen har også 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 uafhængighed (¹⁰²).

I henhold til Europarådets standarder kan der indledes disciplinærsager vedrørende dommere, når de ikke udfører deres opgaver effektivt og på behørig vis (¹⁰³). 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 uagtsomhed (¹⁰⁴). 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 både afgørelsen og sanktionen for domstolene. Disciplinærsanktioner skal være forholdsmæssige (¹⁰⁵).

I figur 49 vises en ajourført 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.

¹⁰⁰ Se Domstolens dom af 5. juli 2016, Ognyanov, C-614/14, ECLI:EU:C:2016:514, præmis 17. Se også Domstolens dom af 19. november 2019, A. K. m.fl. (disciplinærafdelingen ved den øverste domstols uafhængighed), C-585/18, C-624/18 og C-625/18, ECLI:EU:C:2019:982, præmis 103.

¹⁰¹ Se Domstolens dom af 5. juli 2016, Ognyanov, C-614/14, ECLI:EU:C:2016:514, præmis 25.

¹⁰² Se Domstolens kendelse af 12. februar 2019, RH, C-8/19, ECLI:EU:C:2019:110, præmis 47.

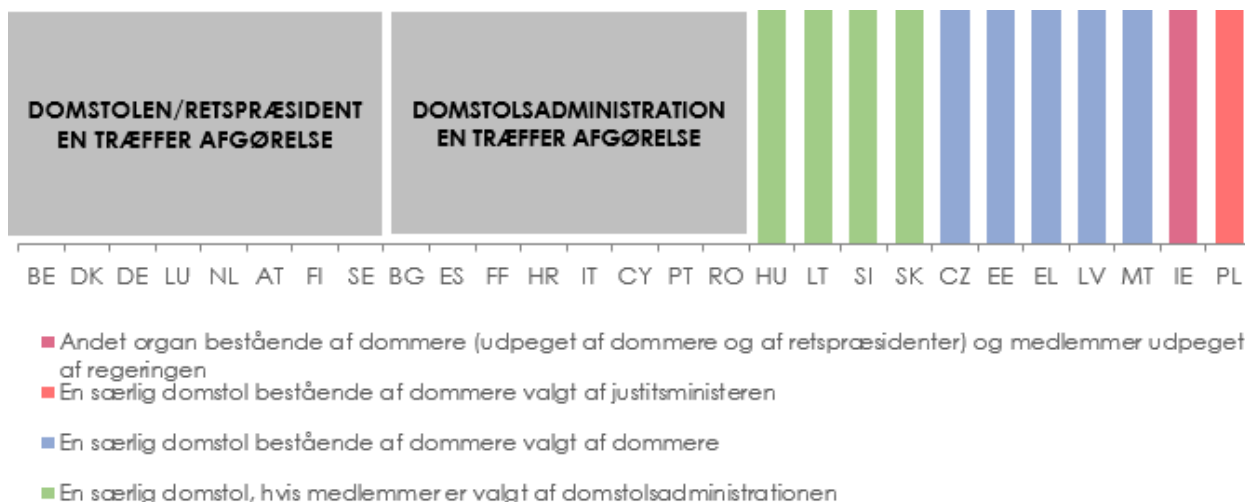
¹⁰³ Henstilling CM/Rec(2010)12, § 69.

¹⁰⁴ Henstilling CM/Rec(2010)12, § 66.

¹⁰⁵ Henstilling CM/Rec(2010)12, § 69.

Figur 49: Myndighed, som træffer afgørelse om disciplinære sanktioner mod dommere (*)

(106)



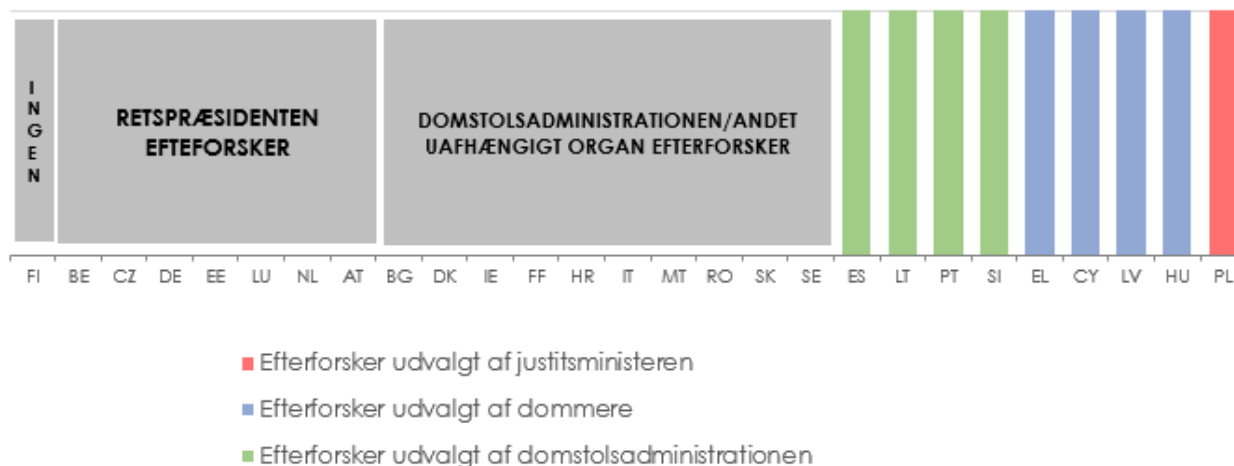
(*) **BG:** Retspræsidenten kan pålægge lettere disciplinære sanktioner. Enhver afgørelse om disciplinærforanstaltninger kan indbringes for den øverste forvaltningsdomstol. **CZ:** Disciplinærsager behandles af disciplinærafdelinger under den øverste forvaltningsdomstol. Medlemmerne foreslås af retspræsidenten ud fra en liste over dommere og vælges ved lodtrækning. **DK:** Den Særlige Klageret, som har fem medlemmer, der formelt udpeges af justitsministeren, men som indstilles af henholdsvis Højesteret, landsretterne, Dommerforeningen og Advokatsamfundet samt en jurist med særlig videnskabelig uddannelse, træffer afgørelse om disciplinære sanktioner. Præsidenten for en domstol i første instans kan udstede en advarsel. **DE:** Disciplinærforanstaltninger kan anvendes i formelle disciplinærsager (§ 63 i den tyske lov om retsvæsenet og den tilsvarende bestemmelse på delstatsplan) af tjenstedomstole ("Dienstgerichte des Bundes" vedrørende forbundsstatsdommere og "Dienstgericht der Länder" vedrørende delstatsdommere), som er særlige paneller i almindelige domstole. Medlemmerne af disse paneller udnævnes af dommerne ("Präsidium") ved den pågældende ret (forbundsdomstolen eller regional appelldomstol eller regional ret i første instans). Der kan træffes afgørelse om mindre alvorlige disciplinærforanstaltninger, som f.eks. en irrettesættelse, i en disciplinærdom (§ 64 i den tyske lov om retsvæsenet og de tilsvarende bestemmelser på delstatsplan) 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:** Judicial Conduct Committee træffer afgørelse. Dette udvalg er nedsat af domstolsrådet og består af tre dommere, der er valgt af deres kolleger, fem retsformænd (ex officio-medlemmer) og fem lægmedlemmer udpeget af regeringen. I henhold til forfatningen kan en dommer 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 disciplinæråd. **IT:** Enhver afgørelse om disciplinærforanstaltninger truffet af domstolsadministrationen kan indbringes for den øverste domstol. **LV:** Disciplinærsager behandles af det retlige disciplinæruddvalg, hvis medlemmer udnævnes af generalforsamlingen af dommere. **ES:** Disciplinære afgørelser vedrørende milde disciplinærforsøelser træffes af forvaltningskammeret ved domstolen i det distrikt, hvor den pågældende dommer har sæde (øverste regionale domstol, den nationale domstol og højesteret samt af præsidenterne for højesteret, domstolen i visse straffe-, forvaltnings- og arbejdsretlige sager og den øverste regionale domstol, hvor den pågældende dommer har sæde, ifølge 421.1.a) i lov om retsvæsenet). **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. Retspræsidenten kan pålægge den mildeste sanktion ("advarsel"), som kan prøves ved tjenstedomstolen. **MT:** Udvalget for dommere og lægdommere, der er et underudvalg under domstolsstyrelsen, træffer afgørelse. Udvalget består af tre dommere eller lægdommere, der vælges af deres kolleger. **PL:** Justitsministeren udvælger disciplinærdommere efter en ikkebindende høring af den nationale domstolsadministration. Den øverste domstols disciplinærafdeling, der træffer afgørelse om bl.a. disciplinærsager for dommere i anden instans, blev ikke anset for at være en uafhængig domstol i henhold til EU-retten i tre domme afsagt af den øverste domstol, der gennemførte Domstolens dom af 19. november 2019. **SI:** Disciplinærdomstolen udnævnes af domstolsadministrationen blandt domstolsadministrationens egne medlemmer og dommere foreslået af højesteret. **SK:** Formændene for førsteinstansretter har beføjelse til at pålægge en disciplinær sanktion i form af en "skriftlig advarsel". Disciplinærpaneller 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 forbrudelse 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. Afgørelsen kan anfægtes af dommeren selv ved distriktsretten eller med støtte fra fagforeningen i arbejdsretten som førsteinstansret.

Figur 50 viser en ajourført 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. Undersøgellesfasen er en særlig følsom del af disciplinærsager, som kan påvirke retsvæsenets uafhængighed. Undersøgelsen kan foretages af enten a) almindelige uafhængige myndigheder, som f.eks.

¹⁰⁶ 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.

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.

Figur 50: Efterforskere i formelle disciplinærsager vedrørende dommere (*) (107)

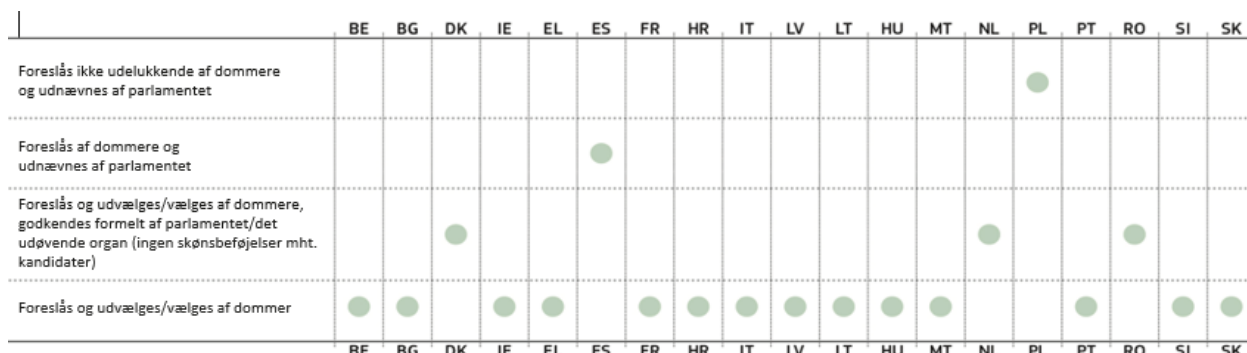


(*) **BG:** Den relevante administrative chef for retten [for faktiske omstændigheder, der kan føre til en irettesættelse] eller dommerkollegiet (disciplinærudvalg) ved det øverste domstolsråd forestår undersøgelsen. Inspektoratet ved det øverste domstolsråd foretager inspektioner, på grundlag af hvilke det kan fremsætte forslag i disciplinærsager. **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:** Enhver kan klage til Den Særlige Klageret, som er beliggende i og forvaltes af Højesteret, og som træffer afgørelse efter høring af begge parter. Rigsadvokaten kan også foretage undersøgelsen. **DE:** Der er ikke nogen formel forundersøgellesfase. I disciplinærkendelser vedrørende milde alvorlige disciplinærforanstaltninger, som f.eks. en irettesættelse, vurderer retspræsidenten og den øverste tjenestemyndighed (ofte 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:** For civil- og straffedomstole: Den retlige kontrolinstans, som vælges blandt dommerne ved lodtrækning. For 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. **FR:** Formanden for domstolsadministrationen vælger et eller to medlemmer af administrationen til at forestå de relevante undersøgelser. Ministeriet kan anmode om en rapport fra den retlige kontrolinstans, før det træffer afgørelse om at forelægge sagen for domstolsadministrationen. **IT:** Den øverste anklagemyndighed ved højesteret er berettiget til at foretage en undersøgelse. Generalinspektoratet i justitsministeriet har ret til at foretage administrative undersøgelser. **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 president 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:** Udvalget for dommere og lægdommere varetager undersøgelsen. **NL:** Den øverste anklagemyndighed forestår undersøgelsen. **PL:** Justitsministeren udnævner disciplinærembedsmanden for dommere ved almindelige domstole og dennes to stedfortrædere (som igen udnævner deres egne stedfortrædere blandt dommerne), 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.

¹⁰⁷ 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.

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 for pluralisme i retsvæsenet ⁽¹⁰⁸⁾. Nedenstående figur viser, hvorvidt retsvæsenet er involveret i udnævnelsen af domstolsadministrationernes dommermedlemmer.

Figur 51: Udnævnelse af dommermedlemmer af domstolsadministrationerne: retsvæsenets deltagelse (*) ⁽¹⁰⁹⁾



(*) Medlemsstaterne er angivet i alfabetisk rækkefølge efter deres geografiske navne på originalsproget. I figuren vises de nationale rammer, som de forelå i december 2019. **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.

Figuren viser domstolsadministrationernes ⁽¹¹⁰⁾ sammensætning i overensstemmelse med indstillingsproceduren. Den viser navnlig, om medlemmerne af domstolsadministrationerne er dommere/anklagere, der foreslås og udnævnes/vælges af deres kolleger, medlemmer, der indstilles af den udøvende eller den lovgivende magt, eller medlemmer, der indstilles af andre organer og myndigheder. Mindst halvdelen af domstolsadministrationernes medlemmer skal være dommere, der er valgt af deres kolleger fra alle niveauer i retsvæsenet med respekt for pluralisme

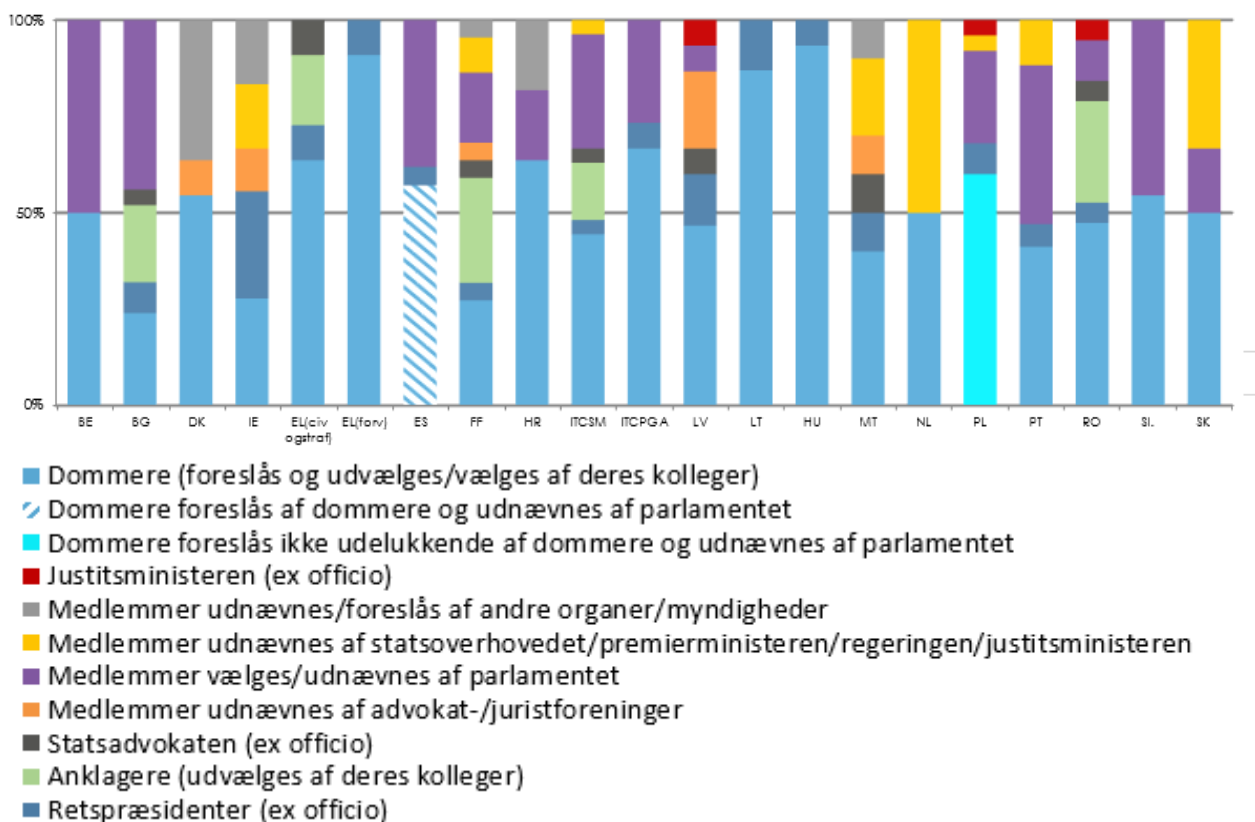
¹⁰⁸ Henstilling CM/Rec(2010)12, § 27. Se også Europarådets handlingsplan fra 2016, punkt C, nr. ii), punkt 27 i udtalelse nr. 10 (2007) fra Europarådets rådgivende dommerkomité (CCJE) til Europarådets Ministerkomité om nationale råd for retsvæsenet i samfundets tjeneste og ENCJ's rapport, *Councils for the Judiciary Report 2010-2011*, afsnit 2.3.

¹⁰⁹ 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.

¹¹⁰ Domstolsadministrationer er uafhængige organer, der er nedsat ved lov eller i henhold til forfatningen, og hvis formål er at garantere retsvæsenets og de enkelte dommers uafhængighed og således fremme et effektivt fungerende retssystem.

i retsvæsenet (¹¹¹). Figuren er en faktisk gengivelse af sammensætningen af domstolsadministrationerne og foretager ikke en kvalitativ vurdering af deres effektive funktion.

Figur 52: Domstolsadministrationernes sammensætning i overensstemmelse med indstillingsproceduren (*)



(*) **BE:** De juridiske medlemmer er enten dommere eller anklagere. **BG:** Det øverste domstolsråd består af dommerkammeret (14 medlemmer, heraf formændene for den øverste kassationsdomstol og den øverste domstol i forvaltningsretlige sager, seks medlemmer, der vælges direkte af dommerne, og seks medlemmer, der vælges af nationalforsamlingen), og af anklagekammeret (11 medlemmer, heraf statsadvokaten, fire medlemmer, der vælges direkte af anklagere, ét medlem, der vælges direkte af efterforskerne, og fem medlemmer, der vælges af nationalforsamlingen). **DK:** Alle medlemmer af Domstolsstyrelsens bestyrelse udnævnes formelt af justitsministeren. Kategorien "Udnævnes/foreslås af andre organer/myndigheder" omfatter to domstolsrepræsentanter (foreslået af HK-Landsklubben og Politiet og Domstolens Tjenestemandsförening). Derudover findes der Dommerudvælgelsesrådet, som udarbejder forslag til udnævnelse af dommere (halvdelen af dets medlemmer er dommere, der er valgt af deres kolleger). **IE:** Figuren afspejler sammensætningen af domstolstjenesten, medlem af Det Europæiske Netværk af Domstolsadministrationer, i overensstemmelse med den ramme, der var gældende i begyndelsen af december 2019. Den 17. december 2019 blev en ny domstolsadministration (Judicial Council) formelt oprettet i henhold til lov om domstolsadministrationen af 2019. Den første plenarforsamling i domstolsadministrationen, som omfatter alle dommere i Irland, blev afholdt den 7. februar 2020. **ES:** De medlemmer af domstolsadministrationen, der kommer fra domstolene, udnævnes af parlamentet, idet domstolsadministrationen meddeler parlamentet den liste over kandidater, der støttes af en dommerforening eller af 25 dommere. **EL (civil- og straffedomstole):** Domstolsadministrationen har i alt 11/15 medlemmer, hvoraf 7/11 er dommere. Dommere og anklagere vælges ved lodtrækning. **EL (forvaltningsdomstole):** Domstolsadministrationen har i alt 11/15 medlemmer, hvoraf 10/14 er dommere, der vælges ved lodtrækning. **FR:** Domstolsadministrationen har to sammensætninger — én med kompetence over siddende dommere, og den anden over anklagere. Den omfatter ét medlem af Conseil d'État (statsråd), der er valgt af generalforsamlingen i Conseil d'Etat. **IT-CSM:** Consiglio Superiore della Magistratura (der omfatter civil- og straffedomstole og anklagemyndigheden). Ifølge forfatningen er republikkens præsident, den øverste præsident ved kassationsdomstolen og statsadvokaten ved kassationsdomstolen ex officio-medlemmer. **IT-CPGA:** Consiglio di presidenza della giustizia amministrativa (der omfatter forvaltningsdomstole). **MT:** Oppositiolen leder udnævner en lægmand som medlem. **NL:** Medlemmerne udnævnes formelt ved kongeligt dekret på forslag af sikkerheds- og justitsministeren. **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. Den 23. januar 2020 traf højesteret i medfør af Domstolens dom i forenede sager C-585/18, C-624/18 og C-625/18 afgørelse om, at rådet i sin nuværende sammensætning ikke er uafhængigt af den udøvende og den lovgivende magt, og dommere, der udnævnes på dets anmodning, kan ikke træffe afgørelse i sager. Den 17. september 2018 besluttede en ekstraordinær generalforsamling i Det Europæiske Netværk af Domstolsadministrationer at suspendere domstolsrådets medlemskab, fordi det ikke længere opfyldte kravene for netværket om uafhængighed af den udøvende og den lovgivende magt på en måde, der sikrede de polske dommeres uafhængighed. **PT:** Tallet henviser til sammensætningen af Conselho Superior da Magistratura (det højeste domstols- og anklageråd). Desuden findes der de højeste råd for forvaltnings- og skatedomstole (Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e

¹¹¹ Se henstilling CM/Rec(2010)12 fra Ministerkomitéen til medlemsstaterne om dommere: uafhængighed, effektivitet og ansvar, §§ 26-27.

— Garantier vedrørende de nationale anklagemyndigheders funktionsmåde i EU —

Den offentlige anklagemyndighed spiller en central rolle i strafferetssystemet og i samarbejdet mellem medlemsstaterne om straffesager. En velfungerende national anklagemyndighed er af afgørende betydning for en effektiv bekæmpelse af kriminalitet, herunder økonomisk kriminalitet og finansiel kriminalitet, såsom hvidvask af penge og korruption. Ifølge Domstolens retspraksis kan anklagemyndigheder i forbindelse med rammeafgørelsen om den europæiske arrestordre⁽¹¹²⁾ betragtes som en judicial myndighed i en medlemsstat med henblik på at udstede en europæisk arrestordre, når den kan handle uafhængigt uden at blive udsat for nogen form for risiko for direkte eller indirekte at blive underlagt styring og instruktion i en bestemt sag fra den udøvende magt, såsom justitsministeren⁽¹¹³⁾.

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 organ⁽¹¹⁴⁾. Ifølge Europarådets rådgivende anklagekomité kan større uafhængighed og autonomi for anklagemyndigheden, sammen med ansvarlighed, med henblik på mere effektiv bekæmpelse af korruption og hvidvask af penge og den dertil knyttede økonomiske og finansielle kriminalitet være en yderligere garanti for overholdelse af retsstatsprincippet⁽¹¹⁵⁾. Uanset det nationale retsvæsenes 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 betingelser⁽¹¹⁶⁾ og uden ubegrundet indgriben⁽¹¹⁷⁾. Hvis regeringen giver instrukser af generel karakter, f.eks. vedrørende kriminalitetspolitik, skal sådanne instrukser være skriftlige og offentliggøres på en passende måde⁽¹¹⁸⁾. Hvis regeringen har beføjelser til at

¹¹² Rådets rammeafgørelse 2002/584/RIA om den europæiske arrestordre og om procedurerne for overgivelse mellem medlemsstaterne (EFT L 190 af 18.7.2002, s. 1).

¹¹³ Domstolens dom af 27. maj 2019, OG og PI (den offentlige anklagemyndighed i Lübeck og Zwickau), forenede sager C-508/18 og C-82/19 PPU, ECLI:EU:C:2019:456, præmis 73, 74 og 88, og dom af 27. maj 2019, C-509/18, ECLI:EU:C:2019:457, præmis 52. Se også dom af 12. december 2019, Parquet général du Grand-Duché de Luxembourg og Openbaar Ministerie (anklagemyndigheden i Lyon og Tours), forenede sager C-566/19 PPU og C-626/19, ECLI:EU:C:2019:1077, Openbaar Ministerie (den svenske anklagemyndighed), C-625/19 PPU, ECLI:EU:C:2019:1078, og Openbaar Ministerie (den kongelige anklager i Bruxelles), C-627/19 PPU, ECLI:EU:C:2019:1079. Se også dom af 10. november 2016, Kovalkovas, C-477/16 PPU, ECLI:EU:C:2016:861, præmis 34 og 36, og dom af 10. november 2016, Poltorak, C-452/16 PPU, ECLI:EU:C:2016:858, præmis 35, vedrørende begrebet "judicial", "der i overensstemmelse med det princip om magtens deling, som er kendetegnende for en retsstats funktionsmåde, skal adskilles fra den udøvende magt". Se også udtalelse nr. 13 (2018), "Independence, accountability and ethics of prosecutors", vedtaget af Europarådets rådgivende anklagekomité (CCPE), anbefaling xii.

¹¹⁴ 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. december 2010), § 26.

¹¹⁵ Udtalelse nr. 14(2019), "The role of prosecutors in fighting corruption and related economic and financial crime", vedtaget af Europarådets rådgivende anklagekomité (CCPE), anbefaling iii.

¹¹⁶ Henstilling Rec(2000)19 om den offentlige anklagemyndigheds rolle i strafferetssystemet, vedtaget af Europarådets Ministerkomité den 6. oktober 2000 (henstillingen fra 2000), § 4.

¹¹⁷ 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. Sammenslutningen af Stater mod Korruption (Greco), fjerde evalueringsrunde om forebyggelse af korruption — medlemmer af parlamentet, dommere og anklagere. I en lang række henstillinger kræves indførelse af ordninger for at beskytte anklagemyndigheden mod utilbørlig påvirkning og indblanding i efterforskningen af straffesager.

¹¹⁸ Henstillingen fra 2000, § 13, litra c).

give instrukser med hensyn til retsforfølgelse af en bestemt sag, skal sådanne instrukser ledsages af passende garantier ⁽¹¹⁹⁾. Ifølge henstillingen fra 2000 fra Europarådets Ministerkomité skal instrukser om at undlade retsforfølgelse være forbudt ⁽¹²⁰⁾. Berørte parter (herunder ofre) bør kunne påklage en offentlig anklagers beslutning om ikke at retsforfølge en sag ⁽¹²¹⁾.

Nedenstående figur giver en faktuel oversigt over visse aspekter af rammerne for 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.

Figur 53 præsenterer en oversigt over de myndigheder, der træffer beslutninger om disciplinære sanktioner vedrørende anklagere af almindelig rang. Det kan være enten a) uafhængige myndigheder som f.eks. domstole eller domstolsadministrationer eller anklageråd eller b) andre organer eller myndigheder som f.eks. den øverste anklagemyndighed, uafhængige organer, særlige organer bestående af anklagere eller justitsministeren. Medmindre andet er angivet i forklaringen under figuren, kan en afgørelse truffet af myndigheden om disciplinærforanstaltninger vedrørende en anklager indbringes for domstolene ⁽¹²²⁾.

Figur 53: Myndighed, som træffer afgørelse om disciplinære sanktioner mod anklagere (*)
(Kilde: Europa-Kommissionen sammen med Ekspertgruppen vedrørende Hvidvask af Penge og Finansiering af Terrorisme)



(*) **BE:** Den øverste anklagemyndighed (leder af anklagemyndigheden) har beføjelse til at træffe afgørelse om milde disciplinære sanktioner, mens strengere sanktioner pålægges af den disciplinærdomstol, der træffer afgørelse i første instans. Afgørelser om disciplinærforanstaltninger kan appelleres til en disciplinærdomstol. **BG:** Det øverste domstolsråds anklagerkammer består af statsadvokaten, fire medlemmer valgt af anklagere, ét medlem valgt af undersøgelsesdommere og fem medlemmer valgt af nationalforsamlingen. Dets afgørelser om disciplinærforanstaltninger vedrørende en anklager kan indbringes for den øverste forvaltningsdomstol. Anklagemyndighedens administrative chef kan kun give en irettesættelse og meddele dette til anklagerkammeret, som kan bekræfte eller tilbagekalde denne sanktion. **CZ:** Disciplinærsager behandles af disciplinærafdelingen under den øverste forvaltningsdomstol. Kammeret består af to dommere (en dommer ved den øverste forvaltningsdomstol og en dommer ved den øverste domstol), to anklagere, en advokat og en person fra en anden juridisk profession. Medlemmerne af kammeret vælges ved lodtrækning af formanden for den øverste forvaltningsdomstol med udgangspunkt i en liste over kandidater, der er opstillet af repræsentanter for de forskellige juridiske erhverv (af den øverste forvaltningsdomstol, præsidenten for den øverste domstol, statsadvokaten, præsidenten for advokatsamfundet og dekaner for juridiske fakulteter). Disciplinærkammerets afgørelse kan ikke appelleres. **DK:** Justitsministeriet har beføjelse til at træffe afgørelse om specifikke disciplinærforanstaltninger vedrørende anklagere. I praksis giver justitsministeriet anklagemyndigheden bemyndigelse til at behandle disciplinærsager mod anklagere. Alle afgørelser om disciplinærforanstaltninger truffet af anklagemyndigheden kan påklages til justitsministeriet. Disciplinærforanstaltninger, som justitsministeriet har truffet, kan prøves ved domstolene, og en anklager kan klage til Folketingets Ombudsmand. **DE:** Den øverste anklagemyndighed kan pålægge milde disciplinærforanstaltninger. På grund af staternes kompetence til at regulere de statslige tjenestemænds disciplinærret findes der forskellige regler i staternes love. **EE:** Den øverste anklagemyndighed træffer afgørelse om disciplinærforanstaltninger, herunder afskedigelse, efter forslag fra anklagemyndighedens disciplinærudvalg. Afgørelser om disciplinærforanstaltninger kan indbringes for en forvaltningsdomstol. **IE:** Vicerigsadvokaten træffer afgørelse om disciplinærforanstaltninger vedrørende offentlige anklagere af almindelig rang. Henstillingen fra den relevante direktør om, at der skal vedtages en disciplinærforanstaltning, kan påklages til et eksternt disciplinærklagenævn, før den disciplinære afgørelse træffes. **EL:** Disciplinærnævn ved appeldomstolene har fem medlemmer og er primært ansvarlige for at behandle disciplinærsager og pålægge anklagere alle disciplinære sanktioner, bortset fra afskedigelse, som beslutes af kassationsdomstolens plenarforsamling. Afgørelser, der træffes af disciplinærnævnene, kan indbringes for et

¹¹⁹ Henstillingen fra 2000, § 13, litra d).

¹²⁰ 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.

¹²¹ Henstillingen fra 2000, § 34.

¹²² Henstillingen fra 2000, § 5, litra e).

disciplinærudvalg ved den øverste domstol med syv medlemmer. **ES:** Chefanklagerne i anklagemyndighedens forskellige instanser træffer afgørelse om disciplinærforanstaltninger, der kan påklages til Consejo Fiscal. Dette organ består af statsadvokaten, vicestatsadvokaten, generalinspektøren og seks andre anklagere. Dets afgørelser kan prøves ved Audiencia Nacional. **FR:** Justitsministeriet træffer afgørelse om foranstaltningen, efter at det højeste domstols- og anklageråd (Conseil Supérieur de la Magistrature) har afgivet en ikke-bindende udtalelse. Afgørelser om disciplinærforanstaltninger kan indbringes for den øverste domstol i forvaltningsretlige sager (Conseil d'Etat). **HR:** Det statslige advokatråd træffer afgørelse om disciplinærforanstaltninger, som kan prøves ved forvaltningsdomstolene. **IT:** Enhver afgørelse om disciplinærforanstaltninger truffet af domstolsadministrationen kan indbringes for den øverste domstol. **CY:** Disciplinærforanstaltninger vedtages af udvalget for offentlige tjenester, som er et konstitutionelt organ bestående af fem medlemmer, der udpeges af republikkens præsident for en seksårig periode. Afgørelser om disciplinærforanstaltninger kan indbringes for forvaltningsdomstolen og dernæst for den øverste domstol. **LV:** Anklagemyndigheden kan træffe afgørelse om eventuelle disciplinærforanstaltninger mod enhver anklager. Chefanklagerne kan vedtage en anmærkning eller en irettesættelse til anklagere under deres ledelse. I tilfælde af en mere alvorlig overtrædelse kan chefanklageren fremsætte et forslag til statsadvokaten om at træffe en anden disciplinærforanstaltning. Afgørelser om disciplinærforanstaltninger truffet af en chefanklager kan appelleres til den øverste anklagemyndighed. Afgørelser om disciplinærforanstaltninger, som er truffet af anklagemyndigheden, kan appelleres til en disciplinærdomstol. **LT:** Statsadvokaten træffer afgørelse om disciplinærforanstaltninger. Afgørelser om disciplinærforanstaltninger kan indbringes for en forvaltningsdomstol. **LU:** Statsadvokaten træffer afgørelse om disciplinærforanstaltninger. **HU:** Statsadvokaten træffer afgørelse om foranstaltninger i form af tilbagekaldelse af en titel, degradering efter lønklasse eller rang eller afskedigelse. Kontorchefen (chefanklager) kan vedtage mildere foranstaltninger (irettesættelse, kritik) vedrørende en anklager under dennes tilsyn. Afgørelser om disciplinærforanstaltninger kan appelleres til en arbejdsdomstol. **MT:** Udvalget for generaladvokater og procederende advokater består af en advokat udpeget af retsplejestyrelsen, en advokat udpeget af den øverste anklagemyndighed og tre procederende advokater udpeget af advokatammeret. Udvalget kan pålægge en bøde, give en irettesættelse og fremsætte henstillinger til anklageren. Udvalget kan anmode styrelsen om at henstille til premierministeren at opfordre den maltesiske præsident til at suspendere eller afskedige en anklager. Foranstaltninger truffet af udvalget kan appelleres til retsplejestyrelsen. **NL:** Den hierarkisk overordnede anklager kan vedtage milde foranstaltninger (en skriftlig irettesættelse, nedsættelse af den årlige ferie, ekstra arbejdstid). Justitsministeren kan træffe afgørelse om forflyttelse uden samtykke, suspension, bødestraf og foranstaltninger vedrørende løn, efter at den hierarkisk overordnede anklager har foreslået denne foranstaltning eller udstedt en anbefaling. Regeringen har beføjelse til at afskedige en anklager, efter at den hierarkisk overordnede anklager har foreslået afskedigelse eller givet en anbefaling. Afgørelser om disciplinærforanstaltninger kan appelleres til Centrale Raad van Beroep. **AT:** En særlig afdeling i en domstol træffer afgørelse om disciplinærforanstaltninger. **PL:** I første instans træffer et disciplinærorgan under den øverste anklagemyndighed generelt afgørelse om disciplinærforanstaltninger. Dette organ består af tre anklagere, der udnævnes af forsamlingen af anklagere. Disse foranstaltninger kan påklages til den øverste domstols disciplinærkammer, der i visse tilfælde træffer afgørelse som førstestans. Når dette kammer handler som anden instans, er det sammensat af to dommere i disciplinærkammeret og en lægdommer. En anklager, som er blevet straffet to gange med en anden sanktion end en irettesættelse, kan afskediges af den øverste anklagemyndighed (som også er justitsministeren) i tilfælde af, at vedkommende begår en ny disciplinærforsøelse (hvilket ikke skal fastslås af disciplinærdomstolen og uden mulighed for retslig prøvelse af anklagemyndighedens afgørelse). **PT:** Rådet for anklagemyndighedens disciplinærafdeling træffer afgørelse om disciplinærforanstaltninger. Dets afgørelser kan appelleres til rådet for anklagemyndighedens plenarforsamling og derefter til den øverste forvaltningsdomstol. **RO:** Det øverste retsråd træffer afgørelse om disciplinærforanstaltninger. Afgørelser om disciplinærforanstaltninger kan indbringes for den øverste domstol. **SI:** Disciplinærdomstolen, der er udpeget af anklagerrådet, træffer afgørelse om disciplinærforanstaltninger. Disciplinærdomstolen i første instans består af seks statsanklagere, som indstilles af den øverste anklagemyndighed, og tre dommere, der indstilles af præsidenten for disciplinærdomstolen i første instans for dommere blandt medlemmerne af denne domstol. Disciplinærdomstolen i anden instans består af seks medlemmer, der udpeges af anklagerrådet: præsidenten, vicepræsidenten og to medlemmer indstilles af præsidenten for disciplinærdomstolen for dommere i anden instans blandt medlemmerne af denne domstol. Anklagemyndigheden indstiller to chefstatsanklagere. **SK:** Et disciplinærudvalg bestående af tre anklagere, der er udnævnt af statsadvokaten fra en database med mindst 40 personer, som er indstillet af anklagerrådet, træffer afgørelse om disciplinærforanstaltninger. Disse afgørelser kan indbringes for et disciplinærudvalg ved anklagemyndigheden, bestående af fem anklagere, der er udpeget af statsadvokaten fra en database over personer, som er indstillet af anklagerrådet. Disciplinærrådets afgørelser kan indbringes for de regionale domstole. **FI:** Statsadvokaten træffer afgørelse om disciplinærforanstaltninger. Afgørelser om at træffe disciplinærforanstaltninger kan indbringes for en forvaltningsdomstol.

Figur 54 viser en oversigt over de undersøgelsesorganer, der forestår undersøgelsen under disciplinærsager vedrørende anklagere. Medmindre andet er anført i fodnoten til figuren, vedrører den ikke indledende undersøgelser af, hvorvidt der skal indledes en formel disciplinærsag eller ej. Undersøgellesfasen er et vigtigt skridt i disciplinærsager, som kan påvirke anklagemyndighedens uafhængighed. Undersøgellesbeføjelsen kan udøves af enten a) almindelige uafhængige myndigheder som f.eks. en domstol eller domstolsadministrationen eller rådet for anklagemyndigheden eller b) den øverste anklagemyndighed eller en chefanklager eller c) andre organer.

Figur 54: Efterforskere i formelle disciplinærsager vedrørende anklagere (*) (Kilde: Europa-Kommissionen sammen med Ekspertgruppen vedrørende Hvidvask af Penge og Finansiering af Terrorisme)



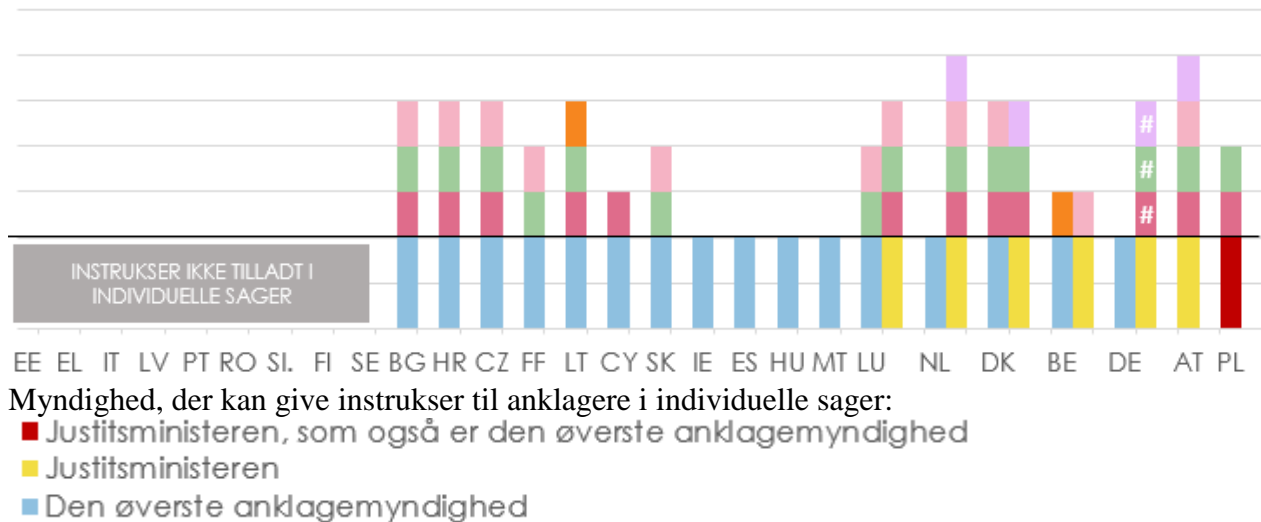
(*) **BE:** Den hierarkisk overordnede anklager foretager undersøgelsen. **BG:** Anklagemyndighedens administrative chef undersøger sagen i tilfælde af en irettesættelse. For alle andre sanktioner foretages efterforskningen af et disciplinærudvalg på tre medlemmer, der vælges af det øverste domstolsråds anklagerkammer blandt dets medlemmer. Det øverste domstolsråds anklagerkammer består af statsadvokaten, fire medlemmer valgt af anklagere, ét medlem valgt af undersøgelsesdommere og fem medlemmer valgt af nationalforsamlingen. Inspektoratet ved det øverste domstolsråd foretager inspektioner, på grundlag af hvilke det kan fremsætte forslag i disciplinærsager. **CZ:** Den øverste anklagemyndighed og chefanklageren kan se på anklagemyndighedens sagsakter og anmode om en redegørelse. **DK:** Anklagemyndigheden foretager efterforskningen. **DE:** Chefen for den øverste anklagemyndighed træffer ikke

blot afgørelse om indledning af disciplinærsager mod en offentlig anklager, men behandler også disciplinærsagen. På grund af staternes kompetence til at regulere de statslige tjenestemænds disciplinærret findes der forskellige regler i staternes love. **EE:** Den hierarkisk overordnede anklager eller den øverste anklagemyndighed foretager undersøgelsen, afhængigt af hvem der har indledt disciplinærsagen. De kan også overdrage opgaven med at indsamle bevismateriale og indhente forklaringer til en anden anklager, som hverken er medlem af disciplinærudvalget eller den anklager, mod hvem sagen indledes, eller en anklager under denne anklager. Sagen behandles af anklagemyndighedens disciplinærudvalg, som består af to anklagere i anklagemyndigheden, to anklagere fra distriktsanklagemyndigheden og en dommer. **IE:** En hierarkisk overordnet anklager foretager undersøgelsen. I sager, hvor de faktiske omstændigheder er komplekse, eller hvor den formodede forseelse er alvorlig, vil HR-afdelingen sørge for, at der foretages en undersøgelse. **EL:** Den hierarkisk overordnede anklager foretager undersøgelsen. **ES:** Den hierarkisk overordnede anklager foretager undersøgelsen. **FR:** Efter en administrativ undersøgelse kan justitsministeren beslutte at bede det højeste domstols- og anklageråd (Conseil Supérieur de la Magistrature) om at undersøge sagen. **HR:** Statsadvokaten foretager undersøgelsen. **IT:** Den øverste anklagemyndighed ved højesteret er berettiget til at foretage en undersøgelse. Generalinspektoret i justitsministeriet er berettiget til at foretage administrative undersøgelser. **CY:** Den øverste anklagemyndighed udnævner en eller flere medarbejdere med en højere rang end den anklager, der er genstand for undersøgelsen, som foretager undersøgelsen og udarbejder en rapport. Den øverste anklagemyndighed beslutter derefter på grundlag af bevismaterialet, om sagen skal henvises til udvalget for offentlige tjenester. **LV:** En anklager, der har ret til at anvende en disciplinær sanktion (den øverste anklagemyndighed eller statsanklagerne), skal gennemgå bevismaterialet og indhente en forklaring fra anklageren og om nødvendigt iværksætte en undersøgelse af den påståede disciplinærforseelse. Undersøgelsen kan foretages af en anklager ved anklagemyndigheden eller statsanklagerne. **LT:** Den øverste anklagemyndigheds interne undersøgelsesafdeling eller det officielle undersøgelsesorgan, der er oprettet ved anklagemyndighedens afgørelse. **LU:** En afdeling i den øverste domstol foretager undersøgelsen. **HU:** Dommeren i disciplinærsager, der undersøger sagen, er en anklager, der er udpeget af afdelingschefen (chefanklager) til at undersøge sagen. **MT:** Udvalget for generaladvokater og procederende advokater undersøger sagen. Dette organ består af en advokat udpeget af retsplejestyrelsen, en advokat udpeget af den øverste anklagemyndighed og tre procederende advokater udpeget af advokatammeret. **NL:** Den hierarkisk overordnede anklager foretager undersøgelsen. **AT:** En særlig afdeling i en domstol foretager undersøgelsen. **PL:** Sagen undersøges af en disciplinærembedsmand, som er en anklager, der er udpeget til denne opgave af den øverste anklagemyndighed (som også er justitsministeren). Justitsministeren kan også, på ad hoc-basis, udpege en anklager som disciplinærembedsmand, der er beføjet til at overtage enhver igangværende disciplinær undersøgelse eller indlede en disciplinær undersøgelse eller retsforfølgning. **PT:** Afdelingen for inspektion af offentlige anklagere foretager undersøgelsen. Dette organ består af offentlige anklagere, der er udpeget af rådet for anklagemyndigheden. **RO:** Den retlige kontrolinstans er et organ i det øverste retsråd. Den afdeling, der behandler disciplinærsager vedrørende anklagere, består af 13 anklagere, der er udpeget af chefspektøren for den retlige kontrolinstans efter en udvælgelsesprøve. **SI:** En disciplinærstatsanklager og hans stedfortrædende anklager, som er chefanklager, der er udpeget af anklagerådet på forslag af anklagemyndigheden med deres samtykke. **SK:** Et disciplinærudvalg bestående af tre anklagere, der er udnævnt af statsadvokaten fra en database med mindst 40 personer, som er indstillet af anklagerådet. **FI:** Den øverste anklagemyndighed foretager undersøgelsen. **SE:** Den svenske anklagemyndighed foretager undersøgelsen.

Figur 55 viser, i hvilke medlemsstater enten den øverste anklagemyndighed eller justitsministeren kan give anklagere instrukser i individuelle sager (den myndighed, der kan give instrukser), og præsenterer nogle af de garantier, der findes, hvis sådanne instrukser gives i en konkret sag. Der kan være andre garantier end dem, der fremgår af figuren (¹²³). I lande, hvor instrukser fra justitsministeren er tilladt i henhold til loven, kan denne beføjelse være udøvet eller udøves kun sjældent i praksis (se forklarende fodnote under figuren).

¹²³ Se henstillingen fra 2000, § 13, litra d)-e).

Figur 55: Instrukser om retsforfølgelse i individuelle sager: myndighed, der kan give instrukser, og garantier (*) (Kilde: Europa-Kommissionen sammen med Ekspertgruppen vedrørende Hvidvask af Penge og Finansiering af Terrorisme)



Udvalgte garantier, hvis der gives instrukser i individuelle sager:

- Mulighed for at anmode om prøvelse ved domstol
- Parlamentet skal underrettes om instruks om ikke at retsforfølge
- Parter kan få adgang til instrukser og fremsætte kommentarer
- Instrukser skal afgives skriftligt
- Instrukser skal være begrundede
- Possibility to request a review before a court
- Parliament must be notified
- Parties can have access to instructions and make comments
- Instructions must be issued in written form
- Instructions must be reasoned

(*) **BE:** Justitsministeren har beføjelse 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). Instrukser vedlægges sagsakterne, men hvorvidt de kan læses af parterne afhænger af sagens nærmere omstændigheder og procestrimmet. **BG:** Afgørelser kan appelleres, bortset fra afgørelser truffet af den øverste anklagemyndighed. **CZ:** Den øverste anklagemyndighed har beføjelse til kun at give instrukser om retsforfølgelse i individuelle sager inden for den øverste anklagemyndighed og over for offentlige anklagere i højere instanser. **DE:** #: Garantierne er forskellige, alt efter hvilket delstats- og forbundsstatsniveau der er tale om. Den føderale offentlige anklager er den offentlige anklager på forbundsniveau, som er underlagt forbundsministeren for retlige anliggender og forbrugerbeskyttelses tilsyn og ledelse, og de offentlige anklagere i de 16 tyske delstater er underlagt de respektive justitsministerier i delstaternes tilsyn og ledelse. Retten til tilsyn og ledelse omfatter beføjelsen til at give instrukser til den respektive anklagemyndighed i almindelighed, men er begrænset af legalitetsprincippet (dvs. princippet om obligatorisk retsforfølgning). Der gives meget sjældent instrukser i individuelle sager. Som eksempler har forbundsministeriet og regeringen i Sachsen afgivet tilsagn om ikke at udøve deres ret til at give instrukser. Ministeriet for Thüringen har forpligtet sig til ikke at give instrukser i individuelle sager, ministeriet i Nordrhein-Westfalen og regeringen Niedersachsen har forpligtet sig til kun at give individuelle instrukser i undtagelsestilfælde. Der er ingen forbundslove, men der er visse delstatslove samt forbunds- og delstatsregler og -retningslinjer, der indeholder bestemmelser om instrukser. Som eksempler kan nævnes, at instrukser fra forbundsministeriet og ministerierne i Nordrhein-Westfalen og Thüringen skal være skriftlige, i Thüringen skal de også være begrundede, i Niedersachsen skal de være skriftlige, hvis der ikke opnås enighed, og i Schleswig-Holstein skal de dokumenteres skriftligt og indberettes til formanden for parlamentet. På forbunds- og delstatsniveau er en højtstående embedsmands instrukser kun bindende inden for anklagerens interne ansættelsesforhold, og handlinger, der er i strid med en instruks, er stadig gyldige. Anklageren har pligt til at overholde lovgivningen og skal derfor nægte at følge ulovlige instrukser. Han kan protestere og få instrukser vurderet af den nærmeste højere embedsmand. Hvis instruksens bekræftes, og anklageren stadig er i tvivl om dens lovlighed, kan han anmode den næste højere embedsmand om en fornyet vurdering. Hvis instruksens igen bekræftes, skal anklageren følge instruksens, og han har ikke foretaget en pligtstridig handling, hvis instruksens er ulovlig. Undtagelsesvis må anklagere dog aldrig overholde instrukser, hvis sådanne handlinger ville udgøre en forbrydelse, en administrativ overtrædelse eller en krænkelse af den menneskelige værdighed. Der findes ingen særlige retsmidler for at få instrukser prøvet ved en domstol. Domstolene kan dog efterprøve lovligheden af instrukser i disciplinærsager mod anklagere, f.eks. hvis de skal afgøre, om manglende overholdelse af instrukser udgør en overtrædelse af tjenstlige forpligtelser. **DK:** Justitsministeren har beføjelse til at give instrukser om retsforfølgning i individuelle sager (retsplejelovens § 98, stk. 3). Forskellige justitsministre har imidlertid været meget tilbageholdende med at anvende denne mulighed, og en sådan instruks er ikke givet siden 1990'erne. Folketingets formand skal oplyses om instruksens/instrukserne skriftligt (retsplejelovens § 98, stk. 3). De regionale statsadvokater kan prøve afgørelser fra politikredsene, og Rigsadvokaten kan prøve afgørelser fra de regionale statsadvokater. **IE:** Ikke angivet i § 4, stk.

1, i lov om retsforfølgning af lovovertrædelser af 1974. **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. **LT:** Instrukser fra den øverste anklagemyndighed kan indbringes for domstolene. Anklagemyndigheden kan ikke give instrukser om, hvilken afgørelse der skal træffes. **LU:** Anklagemyndigheden og justitsministeren kan pålægge anklagemyndigheden at retsforfølge en bestemt sag (men kan ikke pålægge den ikke at retsforfølge en bestemt sag). Justitsministeren har dog ikke givet instrukser 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. **HR:** Lovligheden, virkningen osv. af instrukser fra den øverste anklagemyndighed kan prøves ved domstolene. **HU:** I henhold til § 53 i lov CLXIV af 2011 om status for den øverste anklagemyndighed, anklagere og medarbejdere i anklagemyndigheden og hvervet som anklager kan anklageren anmode den øverste anklagemyndighed om en skriftlig bekræftelse af instruksen i en individuel sag. Anklageren kan udtrykkeligt afvise instruksen, hvis den ville udgøre en strafbar handling eller en administrativ forseelse eller ville udsætte anklageren for fare, og hvis anklageren ikke er enig i instruksen, kan han/hun anmode om at overføre sagen til en anden anklager, og en sådan anmodning kan ikke afvises. **MT:** Med hensyn til spørgsmålene om de enkelte anklageres rolle i forhold til statsanklagerens rolle er sidstnævntes hverv oprettet ved Maltas forfatning. Den giver også ham rettigheder og forpligtelser samt giver ham sikkerhed i ansættelsen, jf. artikel 91 og 97. Hvad angår kapitel 90 i Maltas lovsamling, bekendtgørelsen om statsanklageren, ansætter statsanklageren embedsmænd til at repræsentere ham i hans funktioner og pligter i overensstemmelse med loven. Sådanne embedsmænd repræsenterer statsanklageren i dennes funktioner og beføjelser. Ved repræsentation af statsanklageren i dennes funktioner har embedsmændene fået samme beskyttelse ved lov. For så vidt angår maltesisk ret, gives anklagerne derfor ikke specifikt garantier, fordi de i deres funktioner i henhold til lovgivningen anses for at repræsentere statsanklageren og i sådanne funktioner nyder den beskyttelse, som loven giver statsanklageren. **NL:** 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, hvis der gives instrukser om ikke at retsforfølge. Indtil videre er dette kun sket i én sag for mere end 20 år siden. Der findes ingen særlige bestemmelser om instrukser fra den øverste anklagemyndighed i individuelle sager. Den øverste anklagemyndigheds kontor kan i et specifikt tilfælde give instrukser til en anklager. Dette organ består af tre til fem medlemmer og træffer afgørelse med flertal med mindst tre tilstedeværende medlemmer. Der findes ingen specifikke garantier i de tilfælde, hvor kontoret giver instrukser i en bestemt sag. **AT:** Justitsministeren har beføjelse til at give generelle instrukser i individuelle sager efter en ikke-bindende udtalelse fra et uafhængigt organ (Weisungsrat), der er oprettet hos anklagemyndigheden. Justitsministeren skal årligt rapportere til Parlamentet om alle instrukser, der er udstedt i individuelle sager, når de pågældende sager er afsluttet, herunder om begrundelsen for ikke at følge en udtalelse fra Weisungsrat, hvis det er relevant (§ 29a., stk. 3, i lov om anklagemyndigheden). For perioden 2012-2017 blev der indberettet 54 instrukser i individuelle sager (Weisungsbericht 2018). **PL:** Den øverste anklagemyndighed er også justitsministeren. Hvis en offentlig anklager er uenig i en instruks i en individuel sag, kan vedkommende anmode om, at instruksen ændres, eller at blive fritaget for at gennemføre instruksen eller deltage i sagen. Denne fritagelse besluttet af den offentlige anklager, der er den nærmeste overordnede til den offentlige anklager, der har udstedt instruksen. **SK:** Instrukserne i individuelle sager skal vedlægges sagsakterne, så andre parter kan læse dem og kun fremsætte bemærkninger på særlige betingelser.

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 anklagere. 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 2020 præsenteres udviklingen i **opfattelsen af uafhængighed** ifølge undersøgelser med deltagelse af befolkningen (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 48), som fremlægges for ottende gang, påpeges det, at virksomheders opfattelse af uafhængighed *er blevet bedre eller er forblevet stabil* i

omkring to tredjedele af medlemsstaterne sammenlignet med 2010 samt med sidste år. Også blandt medlemsstaterne med særlige udfordringer (¹²⁴) er opfattelsen af uafhængighed *blevet bedre, eller den er forblevet stabil* i næsten tre femtedele af disse lande set over den niårige periode.

- I Eurobarometer-undersøgelsen blandt borgerne (figur 44), som fremlægges for femte 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 femårige periode. Sammenlignet med sidste år er offentlighedens opfattelse af uafhængighed imidlertid blevet *dårligere* i omkring to femtedele af alle medlemsstater og i omkring halvdelen af medlemsstaterne med særlige udfordringer, og i nogle få medlemsstater er opfattelsen af uafhængighed stadig særlig lav.
 - Eurobarometer-undersøgelsen blandt virksomheder (figur 46), som fremlægges for femte gang, påviser, at opfattelsen af uafhængighed *er blevet bedre* i over halvdelen af medlemsstaterne, sammenlignet med 2016 og i omkring tre femtedele af medlemsstaterne sammenlignet med det forgangne år (sammenlignet med det forgangne år var dette tilfældet i omkring tre femtedele af medlemsstaterne med særlige udfordringer og i omkring to tredjedele af de øvrige medlemsstater). I nogle få medlemsstater er opfattelsen af uafhængighed dog stadig særlig lav.
 - Blandt årsagerne til opfattelsen af domstoles og dommeres manglende uafhængighed var *indblanding eller pres fra regering eller politikere* den oftest angivne årsag efterfulgt af *pres fra økonomiske eller andre specifikke interesser*. I forhold til tidligere år gør begge årsager sig stadig gældende for flere medlemsstater, hvor niveauet for opfattelsen af uafhængighed er meget lavt (figur 45 og 47).
 - Blandt årsagerne til en god opfattelse af domstoles og dommeres uafhængighed udpegede næsten fire femtedele af virksomhederne og befolkningen (svarende til henholdsvis 43 % og 44 % af alle respondenter) *garantierne vedrørende dommernes status og position*.
- I EU's resultattavle for retsområdet 2020 præsenteres ajourførte oversigter over de disciplinære myndigheder, der behandler sager vedrørende dommere, og retsvæsenets, det udøvende organs og parlamentets beføjelser ved udvælgelse af dommermedlemmer af domstolsadministrationerne samt visse oversigter vedrørende anklagemyndighederne.
 - Figur 49 præsenterer en ajourført 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 én medlemsstat — af justitsministeren) til at behandle disciplinærsager.
 - Figur 50 viser en ajourført 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 én medlemsstat — af justitsministeren.
 - Figur 51 og 52 viser ajourførte oversigter over retsvæsenets involvering i **udnævnelsen af dommermedlemmer af domstolsadministrationen og sammensætningen af**

¹²⁴

Jf. fodnote 18.

domstolsadministrationerne. 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 53 og 54 indeholder oversigter over de **disciplinære myndigheder, der behandler sager vedrørende anklagere.** Figur 55 viser en ajourført og mere detaljeret oversigt over, hvilke organer der kan give **anklagerne instrukser i individuelle sager**, og præsenterer nogle af de garantier, der findes, hvis sådanne instrukser gives i en konkret sag.

4. KONKLUSIONER

EU's resultattavle for retsområdet 2020 viser en fortsat forbedring af retssystemernes effektivitet i et stort flertal af medlemsstaterne. Ikke desto mindre er der stadig udfordringer med hensyn til at sikre, at borgerne har fuld tillid til retssystemerne i de medlemsstater, hvor garantiene vedrørende dommernes status og position, og dermed deres uafhængighed, kan være i fare.

EU's resultattavle for retsområdet giver objektive og sammenlignelige oplysninger om de nationale retssystemers uafhængighed, kvalitet og effektivitet og anvendes som reference i det europæiske semester og vil være en af kilderne i den kommende årsrapport om retsstatsprincippet. Som bebudet i meddelelsen "Styrkelse af retsstatsprincippet inden for Unionen — En handlingsplan", vil EU's resultattavle for retsområdet blive videreudviklet på de relevante retsstatsrelaterede områder.