



Bruxelles, den 30.9.2020
COM(2020) 580 final

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

Rapport om retsstatssituationen 2020

Retsstatssituationen i Den Europæiske Union

{SWD(2020) 300-326}

*Retsstaten bidrager til at beskytte borgerne mod de stærkes magt.
Det er en garanti for vores mest almindelige grundlæggende rettigheder og friheder.
Det giver os mulighed for at udtrykke vores mening og blive informeret af en fri presse.*

Kommissionsformand Ursula von der Leyen, Tale om Unionens tilstand 2020

1. Indledning

Den Europæiske Union bygger på et sæt fælles værdier, bl.a. grundlæggende rettigheder, demokrati og retsstaten¹. Disse udgør fundamentet for vores samfund og fælles identitet. Intet demokrati kan trives uden uafhængige domstole, der sikrer beskyttelsen af de grundlæggende rettigheder og frihedsrettigheder, eller uden et aktivt civilsamfund samt frie og pluralistiske medier. På verdensplan er EU anerkendt for sine meget høje standarder på disse områder². Disse høje standarder bliver dog ikke altid anvendt ensartet. Der er plads til forbedring, og der er altid en risiko for tilbageskridt. Alle EU-institutioner og alle medlemsstater er i fællesskab ansvarlige for at beskytte vores grundlæggende værdier, og alle bør yde et bidrag.

*Hvad er retsstatsprincippet?*³

Retsstatsprincippet er nedfældet i artikel 2 i traktaten om Den Europæiske Union som en af de fælles værdier for alle medlemsstater. Ifølge retsstatsprincippet skal alle offentlige myndigheder altid handle inden for lovens grænser, i overensstemmelse med de demokratiske værdier og grundlæggende rettigheder og under uafhængige og upartiske domstoles kontrol. Retsstatsprincippet omfatter principperne om legalitet, der indebærer en gennemsigtig demokratisk og pluralistisk lovgivningsproces, retssikkerhed, forbud mod vilkårlighed i den offentlige forvaltning, effektiv retsbeskyttelse ydet af uafhængige og upartiske domstole, effektiv domstolsprøvelse, herunder overholdelse af grundlæggende rettigheder, magtens tredeling og lighed for loven. Disse principper er anerkendt af Den Europæiske Unions Domstol (i det følgende benævnt "Domstolen") og Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol. Europarådet har også udviklet normer og afgivet udtalelser og anbefalinger, der indeholder relevant vejledning, når det gælder om at fremme og værne om retsstaten.

Retsstatsprincippet er et veletableret princip. Mens medlemsstaterne har forskellige nationale identiteter, retssystemer og traditioner, har retsstatsprincippet samme grundlæggende betydning i hele EU. Overholdelse af retsstatsprincippet er afgørende for, at borgere og virksomheder kan have tillid til offentlige institutioner, og dens nøgleprincipper understøttes

¹ Artikel 2 i traktaten om Den Europæiske Union. Unionen bygger på følgende værdier: respekt for den menneskelige værdighed, frihed, demokrati, ligestilling, retsstaten og respekt for menneskerettighederne, herunder rettigheder for personer, der tilhører mindretal. Dette er medlemsstaternes fælles værdigrundlag i et samfund præget af pluralisme, ikkeforskelsbehandling, tolerance, retfærdighed, solidaritet og ligestilling mellem kvinder og mænd.

² World Justice Project — retsstatsindekset, Det Verdensøkonomiske Forum — The global competitiveness report, Transparency International — indekset for iagttaget korrupsion, Journalister uden Grænser — indekset for pressefrihed i verden.

³ Se COM(2019) 163 "Yderligere styrkelse af retsstatsprincippet i Unionen: Status og eventuelle næste skridt" og COM(2019) 343 "Styrkelse af retsstatsprincippet inden for Unionen: En handlingsplan". Den Europæiske Unions Domstols seneste retspraksis er også af særlig betydning.

af borgere i alle medlemsstater⁴. Retsstatsprincippet har direkte indflydelse på alle borgeres tilværelse. Det er en forudsætning for at sikre lighed for loven og beskyttelse af EU-borgernes rettigheder. Det er af afgørende betydning for gennemførelsen af EU's love og politikker og står i centrum for en Union med ligestilling, muligheder og social retfærdighed. De særlige omstændigheder i 2020 har medført yderligere udfordringer for borgernes rettigheder, og der måtte indføres visse begrænsninger af vores frihedsrettigheder, herunder den frie bevægelighed, forsamlingsfriheden og friheden til at oprette og drive egen virksomhed, for at håndtere covid-19-pandemien. Det er afgørende med en effektiv national demokratisk kontrol og balance med respekt for retsstaten for at sikre, at sådanne begrænsninger af vores rettigheder begrænses til, hvad der er nødvendigt og forholdsmæssigt, at disse kun gælder i en afgrænset periode, og at de er underlagt de nationale parlamenters og domstoles tilsyn.

Styrkelse af retsstatsprincippet: en prioritet til sikring af en effektiv Union

EU bygger på retsstatsprincippet. Trusler mod retsstaten anfægtter det retlige, politiske og økonomiske grundlag. Andre medlemsstater og EU som helhed bliver påvirket af de mangler, der måtte være i en enkelt medlemsstat. Det er hver enkelt medlemsstats primære ansvar at sikre, at retsstatsprincippet overholdes. Unionen har dog en fælles interesse og spiller en rolle i at finde løsninger på problemerne på retsstatsområdet, uanset hvor de opstår. Et velfungerende indre marked, samarbejdet på det retlige område baseret på gensidig tillid og anerkendelse og beskyttelse af Unionens finansielle interesser bygger også på overholdelsen af retsstatsprincippet — som for nylig understreget af Det Europæiske Råd.⁵ Hvis det skal lykkes for EU at sikre en bæredygtig og modstandsdygtig genopretning, er det afgørende, at dens værktøjer og instrumenter kan fungere i et miljø, der er baseret på retsstatsprincippet.

Retsstatsprincippet er også et vigtigt grænseoverskridende anliggende for EU. EU vil fortsat følge en målrettet og sammenhængende tilgang for sin interne retsstatspolitik og den måde, hvorpå retsstatsprincippet er forankret i samarbejdet med tiltrædelses- og naboskabslande samt i alle dets foranstaltninger udadtil på bilateralt, regionalt og multilateralt plan.

EU, der er styret af de universelle værdier og principper, der er forankret i FN-pagten og folkeretten, er en stærk fortaler for menneskerettighederne, demokrati og retsstatsprincippet overalt i verden, således som EU's nye handlingsplan om menneskerettigheder og demokrati 2020-2024⁶ har vist, og i overensstemmelse med verdensmålene for bæredygtig udvikling⁷. At opretholde retsstatsprincippet på globalt plan indebærer bl.a., at samarbejdet om retsstatsspørgsmål med internationale og regionale organisationer såsom De Forenede Nationer, Europarådet og Organisationen for Sikkerhed og Samarbejde i Europa skal styrkes.

I det seneste årti har EU udviklet og afprøvet en række instrumenter til støtte for håndhævelsen af retsstatsprincippet⁸. Yderligere drøftelser på EU-plan og nationalt plan om, hvordan EU's kapacitet til at tackle sådanne situationer kan styrkes, blev udløst af alvorlige retsstatsudfordringer i nogle medlemsstater. I sin meddelelse fra juli 2019 foreslog

⁴ Særlig Eurobarometerundersøgelse nr. 489 om retsstatsprincippet.

⁵ Det Europæiske Råds konklusioner af 17.-21.7.2020, hvori det hedder, at Unionens finansielle interesser skal beskyttes i overensstemmelse med de generelle principper, der er forankret i EU-traktaterne, navnlig værdierne i artikel 2 i TEU (traktaten om Den Europæiske Union). *Det Europæiske Råd understreger betydningen af at beskytte Unionens finansielle interesser.* Det Europæiske Råd understreger betydningen af overholdelsen af retsstatsprincippet.

⁶ JOIN(2020) 5 final.

⁷ <https://www.un.org/sustainabledevelopment/>.

⁸ Rule of law toolbox at EU level. https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/rule_of_law_factsheet_1.pdf.

Kommissionen, at EU og medlemsstaterne bør øge bestræbelserne på at fremme en solid politisk kultur og retskultur til støtte for retsstaten og udvikle instrumenter til at forhindre, at der opstår problemer på retsstatsområdet, eller at eksisterende problemer forværres⁹.

Den europæiske retsstatsmekanisme

De politiske retningslinjer fra Kommissionens formand Ursula von der Leyen indeholder en hensigt om at indføre en supplerende og omfattende retsstatsmekanisme som en central byggesten i EU's og medlemsstaternes fælles forpligtelse til at styrke retsstaten. Mekanismen er udformet som en årlig cyklus til fremme af retsstatsprincippet og skal forhindre problemer i at opstå og forværres. Den fokuserer på at udbrede kendskabet til og bevidstheden om spørgsmål og afgørende udviklinger på områder, der har direkte indflydelse på overholdelsen af retsstatsprincippet — retssystemet, rammen for bekæmpelse af korruption, mediepluralisme og mediefrihed samt andre institutionelle spørgsmål vedrørende demokratisk kontrol og balance. Medlemsstaterne får gennem en kortlægning af udfordringerne lettere ved at finde frem til løsninger, der beskytter retsstaten, i samarbejde med og med gensidig støtte fra Kommissionen, andre medlemsstater og interessenter såsom Venedigkommissionen.

Tilgangen er baseret på en tæt dialog med nationale myndigheder og interessenter, der skaber gennemsigtighed og dækker alle medlemsstater på et objektivt og upartisk grundlag. Dette sammenfattes hvert år i en rapport om retsstatssituationen, som indeholder en vurdering af de enkelte medlemsstater fordelt på 27 landekapitler. Denne retsstatsmekanisme styrker og supplerer andre EU-instrumenter, der tilskynder medlemsstaterne til at gennemføre strukturreformer på de områder, der er omfattet af mekanismens anvendelsesområde, herunder EU's resultattavle for retlige anliggender¹⁰, det europæiske semester¹¹ og aktuelt Next Generation EU-instrumentet. Vurderingerne i den årlige rapport udgør et referencepunkt for disse instrumenter. Andre elementer i EU's midler til beskyttelse af retsstatsprincippet vil fortsat udgøre en effektiv og forholdsmæssig reaktion på retsstatsudfordringerne, hvor det er nødvendigt¹².

Ud over at udbygge den fælles forståelse gennem dialog vil retsstatsmekanismen danne grundlag for Kommissionens støtte til medlemsstaterne og de nationale interessenter i forbindelse med tacklingen af retsstatsudfordringer. Flere instrumenter og midler er med til at støtte strukturreformer gennem teknisk bistand og finansiering af projekter inden for offentlig forvaltning, retsvæsen, bekæmpelse af korruption og mediepluralisme. Der står endvidere specifikke og direkte tilskud til civilsamfundet og netværk (f.eks. inden for retsvæsenet og journalist erhvervet) til rådighed for projekter med en europæisk dimension. Ekspertisen fra anerkendte internationale organer, navnlig Europarådet, samt fra udvekslinger med fagfolk fra andre medlemsstater ville også kunne spille en positiv rolle for reformerne.

En udvidelse af EU's indsats på retsstatsområdet kræver et tæt og vedvarende samarbejde mellem EU-institutionerne og medlemsstaterne. Et centralt mål for den europæiske

⁹ Se Kommissionens meddelelse som anført i fodnote 3.

¹⁰ EU's resultattavle for retlige anliggender er et årligt sammenlignende informationsværktøj, der skal hjælpe EU 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.

¹¹ Retsstatsrelaterede spørgsmål behandles i det europæiske semester, for så vidt som disse spørgsmål har indvirkning på erhvervslivet, investeringerne, den økonomiske vækst og beskæftigelsen.

¹² Den europæiske retsstatsmekanisme bør holdes adskilt fra andre instrumenter såsom procedurerne eller overtrædelsesprocedurerne i henhold til artikel 7, stk. 1, i TEU.

retsstatsmekanisme er at stimulere det interinstitutionelle samarbejde og tilskynde alle EU-institutioner til at bidrage i overensstemmelse med deres respektive institutionelle roller. Dette er afgørende for en europæisk retsstatsmekanisme og afspejler en langvarig interesse fra både Europa-Parlamentet¹³ og Rådet¹⁴. Dens fælles og objektive grundlag, hvor der ses på alle medlemsstater på en ensartet måde, er udformet med dette formål. Kommissionen ser frem til at støtte det igangværende arbejde i begge institutioner, herunder opfølgning på Europa-Parlamentets beslutning, der i øjeblikket er under udarbejdelse¹⁵. Den europæiske retsstatsmekanisme er med til at strømline drøftelserne om retsstaten på EU-plan og styrke det interinstitutionelle samarbejde, hvilket resulterer i en årlig rytme i Europa-Parlamentets og Rådets arbejde og en struktureret og målrettet opfølgning samt samarbejde med de nationale parlamenter.

Retsstatsmekanismen er et led i en bredere indsats på EU-plan for at styrke værdierne demokrati, lighed og respekt for menneskerettighederne, herunder rettigheder for personer, der tilhører mindretal. Den vil blive suppleret af en række kommende initiativer, herunder den europæiske demokratihandlingsplan, den nye strategi for gennemførelse af chartret om grundlæggende rettigheder og målrettede strategier til at imødekomme behovene hos de mest sårbare i vores samfund med henblik på at fremme et samfund præget af pluralisme, ikkeforskelsbehandling, retfærdighed, solidaritet og ligestilling.

*Den første rapport om retsstatssituationen*¹⁶

Gennem denne rapport, herunder de 27 landekapitler, der indeholder de landespecifikke vurderinger, har Kommissionen til hensigt at fastslå de første centrale forhold i medlemsstaternes situation, som retsstatsmekanismens nye cyklus og de fremtidige rapporter vil kunne bygge videre på.

Den vurdering, der er indeholdt i de 27 landekapitler, som er en integreret del af denne rapport om retsstatssituationen, er udarbejdet under hensyntagen til det omfang og den metode, der blev drøftet med medlemsstaterne.¹⁷ Arbejdet fokuserede på fire hovedsøjler: retssystemet, rammen for bekæmpelse af korruption, mediepluralisme og andre institutionelle spørgsmål vedrørende den demokratiske kontrol og balance. For hver søjle blev de EU-retlige bestemmelser, der er relevante for vurderingen, anført. Der henvises endvidere til udtalelser og anbefalinger fra Europarådet, som udgør nyttig vejledning. Disse fire områder blev i den forberedende proces afdækket som indbyrdes afhængige søjler, der er centrale for at sikre retsstaten. Effektive retssystemer og en solid institutionel demokratisk kontrol og balance er centrale for overholdelsen af retsstatsprincippet i vores demokratier. Lovgivning og stærke institutioner er dog ikke nok. Retsstaten skal bygge på et gunstigt økosystem baseret på respekt for retsvæsenets uafhængighed, effektive politikker til bekæmpelse af korruption, frie og pluralistiske medier, en gennemsigtig offentlig forvaltning af høj kvalitet og et frit og aktivt civilsamfund. Forebyggende politikker og kampagner på græsrodsniveau øger

¹³ Beslutning af 25. oktober 2016 med henstillinger til Kommissionen om oprettelse af en EU-mekanisme for demokrati, retsstatsprincippet og grundlæggende rettigheder, Beslutning af 14. november 2018 om behovet for en omfattende EU-mekanisme til beskyttelse af demokratiet, retsstatsprincippet og grundlæggende rettigheder.

¹⁴ I formandskabets konklusioner fra Rådet (almindelige anliggender) i november 2019 blev det understreget, at Kommissionens rapporter kunne danne grundlag for Rådets årlige dialog om retsstatsprincippet. <https://www.consilium.europa.eu/media/41394/st14173-en19.pdf>.

¹⁵ Oprettelse af en EU-mekanisme for demokrati, retsstatsprincippet og grundlæggende rettigheder (2020/2072(INL)).

¹⁶ https://ec.europa.eu/info/publications/2020-rule-law-report-communication-and-country-chapters_da.

¹⁷ https://ec.europa.eu/info/files/2020-rule-law-report-methodology_da.

borgernes bevidsthed og fastholder en høj prioritering af overholdelsen af retsstatsprincippet. Undersøgende journalister, uafhængige medier og civilsamfundets kontrol er afgørende for at holde beslutningstagerne ansvarlige.

Rapporten er resultatet af et tæt samarbejde med medlemsstaterne — både på politisk plan i Rådet og gennem politiske og tekniske bilaterale møder — og bygger på en række forskellige kilder. Denne metode bliver en del af den årlige proces for retsstatsmekanismen. Der er oprettet et netværk af nationale kontaktpunkter for retsstatsprincippet for at hjælpe oprettelsen af mekanismen og dens metoder på vej. Dette skal fungere som en vedvarende kommunikationskanal. Der er blevet holdt to møder i netværket. Alle medlemsstaterne bidrog til udarbejdelsen af rapporten ved at yde skriftlige bidrag i begyndelsen af maj¹⁸ og deltog i specifikke virtuelle landebesøg, der blev afholdt fra maj til juli¹⁹. Under disse landebesøg drøftede Kommissionen udviklingen inden for retsstaten med medlemsstaternes nationale myndigheder, herunder retlige og uafhængige myndigheder, retshåndhævende myndigheder samt andre interessenter, såsom journalistsammenslutninger og civilsamfundet. Inden vedtagelsen af denne rapport har medlemsstaterne fået mulighed for at fremlægge faktuelle opdateringer til deres landekapitel.

Der blev også gennemført en målrettet høring af interessenter, der mundede ud i værdifulde horisontale og landespecifikke bidrag fra en række EU-agenturer, europæiske netværk, nationale og europæiske civilsamfundsorganisationer og faglige sammenslutninger samt internationale og europæiske aktører.²⁰ Disse omfatter Agenturet for Grundlæggende Rettigheder, Det Europæiske Netværk af Domstolsadministrationer, Det Europæiske Netværk af Præsidenterne for Den Europæiske Unions Øverste Domstole, det europæiske netværk af nationale menneskerettighedsinstitutioner (ENNHRI), Rådet for Advokatsamfund i Den Europæiske Union (CCBE), Europarådet, Organisationen for Sikkerhed og Samarbejde i Europa (OSCE) og Organisationen for Økonomisk Samarbejde og Udvikling (OECD) samt nationale og internationale civilsamfunds- og journalistorganisationer.

Landekapitlerne er baseret på en kvalitativ vurdering foretaget af Kommissionen med fokus på en sammenfatning af afgørende udviklinger siden januar 2019 indledt af en kort faktuel beskrivelse af de retlige og institutionelle rammer, der er relevante for hver søjle. Vurderingen tager både fat i udfordringer og positive aspekter, herunder god praksis. Kommissionen har sikret en sammenhængende og ensartet tilgang ved at anvende den samme metode og undersøge de samme emner i alle medlemsstater, samtidig med at den står i et rimeligt forhold til situationen og udviklingen. Landekapitlerne har ikke til formål at give en udtømmende beskrivelse af alle relevante aspekter af retsstatssituationen i medlemsstaterne, men at præsentere de væsentlige udviklinger²¹. På grundlag af denne første erfaring og udviklingen i medlemsstaterne kan andre relevante aspekter inddrages eller uddybes i de kommende år.

Vurderingen henviser også til kravene i EU-lovgivningen, herunder Domstolens afgørelser. Desuden udgør Europarådets anbefalinger og udtalelser en nyttig referenceramme for normer

¹⁸ https://ec.europa.eu/info/publications/2020-rule-law-report-input-member-states_da.

¹⁹ Nærmere oplysninger om landebesøgene findes i landekapitlerne.

²⁰ https://ec.europa.eu/info/publications/2020-rule-law-report-targeted-stakeholder-consultation_da.

²¹ Eksempler på forhold, som ikke systematisk er blevet undersøgt i år, er ansvarlighedsmekanismer for retshåndhævelse, public service-mediernes rolle og uafhængighed samt foranstaltninger, der er truffet for at sikre, at de offentlige myndigheder gennemfører loven effektivt, og for at forhindre misbrug af administrative beføjelser.

og bedste praksis. Europarådet bidrog yderligere til vurderingen i landekapitlerne ved at give et overblik over sine seneste udtalelser og rapporter vedrørende EU-medlemsstaterne²².

Vurderingen i rapporten om retsstatsituationen bygger på denne dialog, høring og input fra eksperter. Den danner et velfunderet og veldokumenteret grundlag for drøftelser med og yderligere arbejde i Europa-Parlamentet og Rådet. Den europæiske retsstatsmekanisme forventes at udvikle sig og fortsætte med at blive forbedret gennem interinstitutionelle drøftelser og dialog med medlemsstaterne — som en fælles læringsproces og som en udløsende faktor for EU's støtte.

Covid-19-pandemien: en stresstest for retsstatens modstandsdygtighed

Ud over de umiddelbare sundhedsmæssige og økonomiske konsekvenser har covid-19-krisen ført en lang række udfordringer for samfundet med sig — mere specifikt for offentlige administrationer og retlige og forfatningsmæssige systemer. Krisen har vist sig at være en reel stresstest af de nationale systemers modstandsdygtighed i krisetider. Alle medlemsstater har truffet ekstraordinære foranstaltninger for at beskytte folkesundheden, og de fleste har erklæret en form for offentlig nødsituation eller tildelt særlige nødbeføjelser i henhold til forfatningsmæssige bestemmelser eller love om beskyttelse af folkesundheden. En ændring eller suspension af den sædvanlige nationale demokratiske kontrol og balance kan give anledning til særlige udfordringer for retsstaten, og denne udvikling er blevet et vigtigt spørgsmål i den offentlige debat i visse medlemsstater. Som følge heraf har Kommissionen nøje overvåget anvendelsen af nødforanstaltninger, og dette afspejles i landekapitlerne, hvor det er relevant.

Kommissionen har understreget, at reaktionerne på krisen skal respektere vores grundlæggende principper og værdier som fastsat i traktaterne. De vigtigste test for nødforanstaltningerne har omfattet en undersøgelse af, om foranstaltningerne var tidsbegrænsede, om der var truffet sikkerhedsforanstaltninger for at sikre, at foranstaltningerne var strengt nødvendige og forholdsmæssige, og hvorvidt det parlamentariske og retslige tilsyn samt mediernes og civilsamfundets kontrol kunne opretholdes²³. Krisen er nu mindre akut, og det vigtige spørgsmål er derfor, hvordan disse beføjelser er blevet nedskaleret eller udfaset. Da pandemien ikke er overstået, findes der stadig nødordninger eller nødforanstaltninger i en række medlemsstater. Det er derfor nødvendigt, at Kommissionen fortsætter sit tilsyn. Situationen undersøges også af internationale organisationer,²⁴ og Europa-Parlamentet har anmodet Venedigkommissionen om en udtalelse om de foranstaltninger, der er truffet i medlemsstaterne, og deres indvirkning på demokratiet, retsstaten og de grundlæggende rettigheder²⁵.

Reaktionerne på krisen viste, at de nationale systemer generelt var enormt modstandsdygtige. I mange medlemsstater har domstolene undersøgt nødforanstaltninger, og der har fundet politiske og retlige drøftelser sted om, hvorvidt de indførte nødordninger var berettigede og

²² https://ec.europa.eu/info/files/2020-rule-law-report-stakeholder-contribution-council-europe_da.

²³ Europarådet gav en nyttig vejledning om de kriterier, der skal tages i betragtning. Det drejer sig bl.a. om, hvorvidt lovene og nødordningerne er vedtaget i overensstemmelse med de gældende procedurer, om en nødsituation og nødforanstaltningerne alle er strengt tidsbegrænsede, en snæver definition af nødbeføjelser, om "lempelsen" af den demokratiske kontrol og balance er af begrænset omfang og er forholdsmæssig, og den nødvendige parlamentariske kontrol med den udøvende magt. <https://rm.coe.int/sg-inf-2020-11-respecting-democracy-rule-of-law-and-human-rights-in-th/16809e1f40> og [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI\(2020\)005rev-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI(2020)005rev-e).

²⁴ Se eksempelvis Europarådets Venedigkommission "Respect for democracy, human rights and the rule of law during states of emergency — reflections", 26.5.2020, CDL-PI(2020)005rev.

²⁵ www.venice.coe.int/webforms/events/?id=2967.

forholdsmæssige, om afgørelser var lovlige, og om der var blevet gjort brug af de rigtige procedurer og instrumenter. Kommissionens løbende tilsyn og de nationale drøftelser peger allerede i retning af resultater og overvejelser, der kan bidrage yderligere til de nationale drøftelser og styrke den juridiske og politiske reaktion.

Den første overvejelse gælder retsstatskulturen og tillidsniveauet i forhold til medlemsstaternes demokratiske kontrol og balance. Dette vedrører især samspillet mellem de nationale institutioner og deres loyale samarbejde, den rolle, som den parlamentariske kontrol spiller, og mulighederne for at opretholde hørings- og gennemsigtighedsreglerne for borgerne. Covid-19-pandemien har synliggjort, hvor vigtigt det er at sikre, at en hurtig og effektiv beslutningstagning, der er nødvendig for at beskytte folkesundheden, ikke betyder, at den etablerede demokratiske kontrol og balance — herunder parlamenterne — tilsidesættes, navnlig når foranstaltningerne påvirker de grundlæggende frihedsrettigheder og befolkningens rettigheder som helhed.

En anden overvejelse går på konsekvenserne for mediernes og civilsamfundets arbejde i forbindelse med udøvelsen af demokratisk kontrol. Når nødbeføjelserne medfører mindre institutionel kontrol med beslutningstagerne, bliver mediernes og civilsamfundets kontrol med offentlige beslutninger så meget desto vigtigere. I visse medlemsstater har medierne og civilsamfundet imidlertid oplevet nye forhindringer. Sådanne situationer har bl.a. ført til spredning af desinformation og mindsket tilliden til de offentlige myndigheder, hvilket er til skade for retsstaten²⁶.

En tredje overvejelse vedrører retssystemets modstandsdygtighed. Adgangen til en uafhængig domstol og domstolsprøvelse er et grundlæggende aspekt af retsstatsprincippet. Den delvise lukning af nationale domstole — der også fungerer som EU-retter ved anvendelsen af EU-lovgivningen — har vist en betydelig sårbarhed. En række medlemsstater har truffet foranstaltninger til at mindske pandemiens konsekvenser og har været i stand til at genoptage høringer ved at indføre afstandsregler eller videokonferenceteknik. Pandemien gav også en saltvandsindsprøjtning til digitaliseringen af sager i en række medlemsstater.

Disse overvejelser afspejler en bredere retsstatsdebat i nogle medlemsstater hvad angår deres nationale systemers modstandsdygtighed²⁷. Covid-19-pandemien har således understreget, at retsstatsprincippet har en direkte indvirkning på folks dagligdag.

2. Centrale aspekter af retsstatssituationen i medlemsstaterne

Medlemsstaternes forfatningsmæssige, retlige og politiske systemer afspejler generelt høje standarder for retsstaten. Retsstatens vigtigste principper — lovlighed, retssikkerhed, forbud mod vilkårlig udøvelse af gennemførelsesbeføjelser, effektiv retsbeskyttelse ved uafhængige og upartiske domstole, herunder respekt for grundlæggende rettigheder, magtadskillelse og lighed for loven — er nedfældet i de nationale forfatninger og omsat til lovgivning. Der er dog også alvorlige udfordringer, hvor retsstatens modstandsdygtighed bliver sat på prøve, og hvor manglerne bliver tydeligere.

I forhold til de fire søjler, der er indkredset med henblik på mekanismen, vil der i de næste fire afsnit blive præsenteret en række vigtige fælles temaer og tendenser, specifikke

²⁶ Jf. også Fælles meddelelse til Europa-Parlamentet, Det Europæiske Råd, Rådet, Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget: Bekæmpelse af desinformation om covid-19 — sådan får vi styr på fakta, 10.6.2020, JOIN(2020) 8 final.

²⁷ Andre potentielle problemer omfatter modstandsdygtigheden i rammen for bekæmpelse af korruption over for korruptionsrelaterede risici i forbindelse med offentlige indkøb i nødsituationer.

udfordringer og positive udviklinger²⁸. Afsnittene indeholder særlige eksempler på udviklinger i medlemsstaterne som udledt af vurderingen af alle 27 medlemsstater i landekapitlerne.²⁹ Formålet er at stimulere en konstruktiv debat om konsolidering af retsstatsprincippet og tilskynde alle medlemsstater til at undersøge, hvordan udfordringerne kan tackles, lære af hinandens erfaringer og vise, hvordan retsstaten kan styrkes yderligere med fuld respekt for nationale traditioner og særlige nationale forhold.

2.1 Retssystemer

Effektive retssystemer er afgørende for opretholdelsen af retsstatsprincippet. Uafhængighed, kvalitet og effektivitet er fastlagte parametre for et effektivt retssystem, uanset det nationale retsvæsenes opbygning eller den tradition, som retsvæsenet er forankret i. Selv om organiseringen af retsvæsenet i medlemsstaterne henhører under medlemsstaternes kompetence, skal medlemsstaterne, når de udøver denne kompetence, sikre, at deres nationale retssystemer sørger for en effektiv retsbeskyttelse³⁰. De nationale domstoles uafhængighed er afgørende for at sikre en sådan retsbeskyttelse.³¹ De nationale domstole sikrer, at rettigheder og forpligtelser ifølge EU-retten håndhæves effektivt. Som bekræftet af Domstolen spiller formålet med en effektiv domstolsprøvelse, nemlig at overholde EU-retten, en afgørende rolle for retsstaten.³² Effektive retssystemer danner også grundlaget for gensidig tillid, som er fundamentet for det fælles område med frihed, retfærdighed og sikkerhed,³³ et investeringsvenligt miljø, bæredygtigheden af langsigtet vækst og beskyttelse af EU's finansielle interesser. Domstolen har yderligere præciseret de krav, der følger af EU-retten vedrørende retsvæsenets uafhængighed. Ifølge Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols retspraksis skal der også tages hensyn til de vigtigste standarder, der skal overholdes for at sikre retsvæsenets uafhængighed.

Retssystemets funktion prioriteres højt på den nationale politiske dagsorden som afspejlet i det faktum, at næsten alle medlemsstaterne er i gang med at reformere retsvæsenet,³⁴ selv om formålet, omfanget, formen og gennemførelsesstatus varierer. Reformområderne spænder fra strukturelle forfatningsmæssige ændringer, såsom oprettelse af et råd for domstole eller nye domstole, til konkrete operationelle foranstaltninger, f.eks. digitalisering af sagsstyringen ved domstolene. Dialogen har vist, at medlemsstaterne nøje følger reformerne og udviklingen i retsstatsforholdene i andre medlemsstater samt udviklingen i Domstolens og Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols retspraksis.

²⁸ Ikke desto mindre udgør analysen ikke en udtømmende oversigt over alle udviklinger i medlemsstaterne. Se også fodnote 18.

²⁹ De udviklinger, der henvises til i eksemplerne, bør læses i den sammenhæng, som er beskrevet i de relevante landekapitler. Der er i den forbindelse tilføjet hyperlinks for at lette læsningen.

³⁰ Dom af 24.6.2019, Kommissionen mod Polen, C-619/18, EU:C:2019:531, præmis 52 og 54, dom af 5.11.2019, Kommissionen mod Polen, C-192/18, EU:C:2019:924, præmis 102 til 103.

³¹ Dom af 27.2.2018, Associação Sindical dos Juízes Portugueses, C-64/16, EU:C:2018:117, dom af 7.2.2019, Escribano Vindel, C-49/18, EU:C:2019:106.

³² Dom af 28.3.2017, Rosneft, C-72/15, EU:C:2017:236, præmis 73, dom af 27.2.2018, Associação Sindical dos Juízes Portugueses, C-64/16, EU:C:2018:117, præmis 36, dom af 25.7.2018, LM, C-216/18, EU:C:2018:586, præmis 51, dom af 24.6.2019, Kommissionen mod Polen, C-619/18, EU:C:2019:531, præmis 46, dom af 19.11.2019, A.K., C-585/18, C-624/18, og C-625/18, EU:C:2019:982, præmis 120.

³³ Dom af 25.7.2018, LM, C-216/18, EU:C:2018:586, præmis 49.

³⁴ Jf. også figur 1, EU's resultattavle for retlige anliggender 2020.

Opfattelsen af retsvæsenets uafhængighed i EU

De Eurobarometerundersøgelser, der blev gennemført blandt virksomheder og befolkningen i 2020,³⁵ viser, at de samme medlemsstater er koncentreret omkring den øvre og nedre del af skalaen. Den seneste Eurobarometerundersøgelse viser, at opfattelsen af uafhængighed i befolkningen er meget høj (over 75 %) i seks medlemsstater. Disse vurderinger har været mere eller mindre stabile i de sidste fire år. Samtidig er opfattelsen af uafhængighed blevet dårligere i ni medlemsstater i løbet af det seneste år, og i nogle få medlemsstater opfattes retsvæsenets uafhængighed fortsat som værende meget lav (under 30 %).

Der er iværksat foranstaltninger for at styrke de strukturelle garantier for retsvæsenets uafhængighed

En række medlemsstater har iværksat foranstaltninger for at styrke retsvæsenets uafhængighed og begrænse den udøvende eller lovgivende magts indflydelse på retsvæsenet. Dette omfatter oprettelse eller styrkelse af et uafhængigt nationalt domstolsråd. Metoden til udnævnelse af dommere er et af de forhold, der kan have indflydelse på retsvæsenets uafhængighed og offentlighedens opfattelse af uafhængighed. En række medlemsstater har planlagt eller vedtaget reformer med henblik på at styrke inddragelsen af retsvæsenet i proceduren eller fastlægge klare kriterier eller mekanismer for domstolsprøvelse. Reformen af disciplinærprocedurer for dommere og anklagere viser også, at der er øget opmærksomhed omkring behovet at stille de nødvendige garantier, samtidig med at ansvarligheden bevares.

I [Malta](#) har parlamentet f.eks. for nylig vedtaget en række reformer af retssystemet for at styrke retsvæsenets uafhængighed. I [Tjekkiet](#) skal de reformer, der er under forberedelse, øge gennemsigtigheden i forbindelse med udnævnelse, forfremmelse og afskedigelse af dommere. I [Cypern](#) har udnævnelsen af dommere siden juli 2019 været underlagt nye detaljerede kriterier, og yderligere ændringer diskuteres. I [Letland](#) har domstolsrådet fået tildelt nye beføjelser med henblik på at styrke retsvæsenets uafhængighed.

Drøftelserne, overvejelserne og reformplanerne om styrkelse af de retlige og forfatningsmæssige sikkerhedsforanstaltninger for retsvæsenets uafhængighed finder også sted i de medlemsstater, hvor retsvæsenets uafhængighed traditionelt set har været høj eller endda meget høj³⁶. Medlemsstater, hvor magtens tredeling og respekten for retsvæsenets uafhængighed i højere grad bygger på politiske traditioner end på detaljerede retlige sikkerhedsforanstaltninger, har berettiget, at udviklingen i andre medlemsstater har været en af årsagerne til, at der tages skridt til at anvende mere formelle systemer.

I [Irland](#) blev der f.eks. i slutningen af 2019 oprettet et uafhængigt domstolsråd for at sikre retsvæsenets uafhængighed. I [Luxembourg](#) har en planlagt revision af forfatningen til formål at indføre nye elementer for at styrke retsvæsenets uafhængighed. I [Finland](#) har en uafhængig myndighed med ansvar for at forvalte domstolene, det nationale domstolsråd, i januar 2020 overtaget funktioner, som tidligere blev udøvet af justitsministeriet. I [Nederlandene](#) er der planer om reformer for at begrænse den udøvende og lovgivende magts indflydelse i udnævnelsen af dommere ved den øverste domstol og medlemmer af domstolsrådet. I [Sverige](#) blev der i februar 2020 nedsat en undersøgelseskommission om styrkelse af beskyttelsen af demokratiet og retsvæsenets uafhængighed med det formål at fremsætte forslag til lovgivningsmæssige og forfatningsmæssige reformer.

³⁵ EU's resultattavle for retlige anliggender 2020. Eurobarometerundersøgelse FL 483 og 484 fra januar 2020. Kommissionen har også gjort brug af andre kilder som f.eks. Det Verdensøkonomiske Forum.

³⁶ Se foregående fodnote.

Anklagemyndighedens uafhængighed med hensyn til den udøvende magt drøftes i stigende grad, da den har stor betydning for evnen til at bekæmpe kriminalitet og korruption

Selv om der ikke findes en enkelt model i EU for den institutionelle opbygning af anklagemyndigheden eller for udnævnelse og afskedigelse af samt disciplinærprocedurer for anklagere på forskellige niveauer, kan institutionelle sikkerhedsforanstaltninger bidrage til at sikre en tilstrækkeligt uafhængig anklagemyndighed fri for unødigt politisk pres³⁷. En dom fra Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol³⁸ understregede for nylig, at anklagemyndighedens uafhængighed er af afgørende betydning for opretholdelsen af retsvæsenets uafhængighed.

I [Malta](#) er der iværksat reformer til styrkelse af anklagemyndighedens uafhængighed. Der er ved at blive skabt en fuldstændig adskilt anklagemyndighed, hvilket bringer anklagemyndighedens traditionelle supplerende rolle som juridisk rådgiver for regeringen til ophør. [Cypern](#) er også i færd med at udarbejde lovændringer, der har til formål at omstrukturere republikkens domstolsråd med oprettelse af separate, selvstændige direktorater under domstolsrådet.

Muligheden for, at den udøvende magt giver formelle instruktioner til anklagemyndigheden, herunder i enkeltsager, har været genstand for debat i visse medlemsstater, herunder i [Tyskland](#) og [Østrig](#),³⁹ navnlig efter Domstolens retspraksis vedrørende den europæiske arrestordre⁴⁰. I [Polen](#) har den dobbeltrolle, hvor justitsministeren også fungerer som statsadvokat, givet anledning til særlig bekymring, da det øger sårbarheden over for politisk indblanding med hensyn til organiseringen af anklagemyndigheden og efterforskningen af sager. Statsadvokatens rolle over for anklagere med lavere rang er også en kilde til bekymring i visse medlemsstater. I [Bulgarien](#) mangler man eksempelvis fortsat at lægge sidste hånd på lovgivningsprocedurerne for at tackle langvarige bekymringer om en effektiv ordning for statsadvokatens ansvar.

Retsvæsenets uafhængighed giver fortsat anledning til bekymring i nogle medlemsstater

På trods af reformbestrebelse for at styrke retsvæsenets uafhængighed i en række medlemsstater giver udviklingen anledning til bekymring i nogle af staterne. Denne bekymring varierer med hensyn til arten af de foranstaltninger, de vedrører, og med hensyn til deres intensitet og omfang. De spænder fra bekymringer vedrørende domstolsrådets evne til at udøve deres funktioner til mere strukturelle bekymringer hvad angår den udøvende og den lovgivende magts øgede indflydelse på retssystemets funktion, herunder forfatningsdomstolene eller de øverste domstole. Nogle af disse udviklinger har fået Kommissionen til at indlede traktatbrudssager eller udtrykke betænkeligheder vedrørende procedurerne i henhold til artikel 7, stk. 1, i TEU.

I nogle medlemsstater har ændringsretningen givet anledning til alvorlig bekymring med hensyn til reformernes virkninger på retsvæsenets uafhængighed. Dette var et af de

³⁷ Europarådets standarder. Venedigkommissionen bemærker i sin tjekliste for retsstatsmekanismen, der vedrører anklagemyndigheden, at der ikke findes en fælles standard for organiseringen af anklagemyndigheden, især vedrørende den myndighed, der skal udpege offentlige anklagere, eller den interne organisering af den offentlige anklagemyndighed. Der skal imidlertid sikres tilstrækkelig autonomi for at afskærme retsforfølgende myndigheder fra utilbørlig politisk indblanding.

³⁸ Dom af 5.5.2020, Kövesi mod Rumænien, klage nr. 3594/19, § 208.

³⁹ Den udøvende magts mulighed ledsages af institutionelle sikkerhedsforanstaltninger eller langsigtede konventioner, der i praksis begrænser risikoen for, at denne beføjelse misbruges af den udøvende magt.

⁴⁰ Navnlig dom af 27.5.2019, OG og PI, forenede sager C-508/18 og C-82/19 PPU, EU:C:2019:456 (om den europæiske arrestordre).

spørgsmål, der blev rejst i den procedure i henhold til artikel 7, stk. 1, i TEU, der blev indledt af Europa-Parlamentet vedrørende [Ungarn](#). Navnlig står det uafhængige nationale domstolsråd over for udfordringer med hensyn til at afveje de beføjelser, der er tillagt formanden for det nationale domstolskontor med ansvar for domstolenes forvaltning. Valget af en ny formand kan bane vejen for et styrket samarbejde. Andre bekymringer har vedrørt nye regler, der gør det muligt at udpege medlemmer af forfatningsdomstolen, der vælges af parlamentet uden for den normale udnævnelsesprocedure, til den øverste domstol. [Polens](#) reformer af retsvæsenet siden 2015 har været gestand for stor uenighed, både på nationalt plan og på EU-plan, og har givet anledning til alvorlig bekymring, som til dels stadig varer ved. Dette foranledigede Kommissionen til at indlede proceduren i henhold til artikel 7, stk. 1, i TEU i 2017, som stadig er under behandling i Rådet. I 2019 og 2020 indledte Kommissionen to overtrædelsesprocedurer for at sikre retsvæsenets uafhængighed, og Domstolen har truffet midlertidige foranstaltninger for at suspendere den øverste domstols disciplinærråds beføjelser med hensyn til disciplinærsager vedrørende dommere.

Der er også fortsat udfordringer i visse andre medlemsstater. I [Bulgarien](#)⁴¹ har sammensætningen og funktionen af det øverste domstolsråd og inspektoratet for dette ligeledes givet anledning til bekymringer, som stadig eksisterer. I [Rumænien](#)⁴² finder de kontroversielle reformer, der trådte i kraft i 2017-2019, og som har en negativ indvirkning på retsvæsenets uafhængighed, fortsat anvendelse⁴³. I 2020 gav regeringen tilsagn om igen at slå ind på en vej mod reformer af retsvæsenet efter tilbagegangen i de foregående år, hvilket i høj grad har mindsket spændingerne i retsvæsenet. I [Kroatien](#) skaber lav administrativ kapacitet problemer for det statslige domstolsråd og statsadvokatrådet i forbindelse med opfyldelsen af deres mandat, idet deres rolle med at udnævne dommere og anklagere er blevet mindsket, og der mangler et opgraderet IT-system til kontrol af indberetning af aktiver. I [Slovakiet](#) har der længe hersket bekymring vedrørende retssystemets uafhængighed og integritet. I april 2020 bebudede regeringen omfattende reformplaner for at styrke retsvæsenets uafhængighed og integritet samt udnævnelsesprocessen for forfatningsdomstolen.

Der rapporteres ofte om politiske angreb og mediekampagner mod dommere og anklagere i nogle medlemsstater. Der er også truffet foranstaltninger, herunder disciplinærforanstaltninger, der har påvirket dommernes frihed til at forelægge præjudicielle spørgsmål for Den Europæiske Unions Domstol. Sådanne angreb og foranstaltninger kan have en afdæmpende virkning og en negativ indvirkning på offentlighedens tillid til retsvæsenet, hvilket påvirker dets uafhængighed⁴⁴. I en række tilfælde er angrebene rettet mod dommere og anklagere, som offentligt udtrykker en holdning, hvor de fordømmer udviklinger, der kan skade retsvæsenet som helhed. I sin nylige afgørelse af 5. maj 2020 bekræftede Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol ytringsfriheden for anklagere og

⁴¹ Siden tiltrædelsen af EU i 2007 har Kommissionen fulgt de bulgarske reformer på områder som retlige anliggender og bekæmpelse af korruption gennem mekanismen for samarbejde og kontrol. I meddelelsen om styrkelse af retsstaten (COM(2019) 343) anføres det, at når mekanismen for samarbejde og kontrol ophører med at fungere, bør tilsynet fortsætte inden for rammerne af de horisontale instrumenter. Retsstatsmekanismen udgør en ramme for fremover at tage disse spørgsmål op.

⁴² Siden tiltrædelsen af EU i 2007 har Kommissionen fulgt de rumænske reformer med hensyn til retsvæsen og bekæmpelse af korruption gennem mekanismen for samarbejde og kontrol. I meddelelsen om styrkelse af retsstaten (COM(2019) 343) anføres det, at når den særlige mekanisme for samarbejde og kontrol ophører med at fungere, bør tilsynet fortsætte inden for rammerne af de horisontale instrumenter. Retsstatsmekanismen udgør en ramme for fremover at tage disse spørgsmål op.

⁴³ Et eksempel på dette er anklagerkammeret for efterforskning af lovovertrædelser inden for retsvæsenet, som udelukkende har til opgave at retsforfølge forbrydelser begået af dommere og anklagere, som fortsat fungerer.

⁴⁴ Dette gælder især, når der ikke kommer en officiel reaktion, eller der ikke findes effektive klagemuligheder.

dommere, som skal kunne deltage i offentlige debatter om lovgivningsmæssige reformer, der påvirker retsvæsenet, og mere generelt om spørgsmål vedrørende retsvæsenets uafhængighed⁴⁵.

Covid-19-pandemien har yderligere understreget vigtigheden af digitalisering af retssystemerne

Gennem en årrække har medlemsstaterne bestræbt sig på at udnytte IKT-værktøjer bedst muligt for at lette domstolenes kommunikation med parter og advokater, for at sikre en effektiv forvaltning af arbejdsbyrden og for at øge gennemsigtigheden, herunder onlineadgang til retsafgørelser. Der er mange initiativer i gang i medlemsstaterne for at skabe reelle forbedringer for brugerne af retssystemerne. Covid-19-pandemien har givet disse bestræbelser ekstra dynamik og vist betydningen af at fremskynde reformer for at digitalisere de retlige institutioners behandling af sager, udveksling af oplysninger og dokumenter med parter og advokater samt den fortsatte og lette adgang til domstolsprøvelse for alle. Der iværksættes en række initiativer, der spænder fra at give domstolsbrugerne mulighed for at overvåge faserne i proceduren online til udformning af domme i henhold til en standard, der gør dem maskinlæsbare.

Nogle medlemsstater er allerede langt fremme med indførelsen af sådanne systemer. I [Estland](#) og [Letland](#) er retssystemet f.eks. karakteriseret ved nogle af de mest avancerede informations- og kommunikationsteknologier, der anvendes ved domstole. De sikrer en høj grad af tilgængelighed og fleksibilitet ved anvendelsen i domstolene og har også i vid udstrækning bidraget til, at domstolene har kunnet fungeret med forholdsvis få afbrydelser under covid-19-pandemien. I [Slovenien](#) er digitaliseringen af retssystemets sagsstyring langt fremme, og der arbejdes videre på at forbedre den elektroniske kommunikation mellem domstole og parter. [Ungarn](#) har også en høj grad af digitalisering af retsvæsenet med en bred vifte af elektroniske hjælpemidler, der kan give onlineadgang til offentliggjorte domme. I [Portugal](#) gennemførte man ved en ændring af den civile retsplejelov princippet om "digital som standard" i alle civile retssager. I [Italien](#) arbejder man på et udkast til en reform af den civile retspleje med henblik på onlineregistrering alene og en bredere vifte af elektroniske hjælpemidler, herunder onlinebetaling af retsafgifter. Kommissionen har understreget betydningen af digitaliseringen af retssystemerne i forbindelse med genopretningsplanen⁴⁶. Disse bestræbelser kan støttes gennem det fremtidige program for det digitale Europa og instrumentet Next Generation EU.

Det er mere end nogensinde nødvendigt at investere i retsvæsenet for at tackle udfordringer vedrørende effektiviteten

Effektive retssystemer er afhængige af tilstrækkelige menneskelige og økonomiske ressourcer. Selv om de offentlige udgifter til retssystemet generelt er stigende⁴⁷, må retsvæsenet i en række medlemsstater klare sig med begrænsede ressourcer. Investeringer i retssystemerne er også nødvendige for at kunne tackle de udfordringer med effektivitet, som visse medlemsstater stadig står over for. Uforholdsmæssigt lange sagsbehandlingstider og efterslæb i retssystemerne skal afhjælpes ved hjælp af passende foranstaltninger. De økonomiske og sociale virkninger af covid-19-krisen har fremhævet behovet for at styrke retssystemets modstandsdygtighed, navnlig fordi antallet af sager kan forventes at stige.

⁴⁵ Dom af 5.5.2020, Kövesi mod Rumænien, sag nr. 3594/19, §§ 201, 205 og 209. Se også dom af 23.6.2016, Baka mod Ungarn, sag nr. 20261/12, §§ 156-157 og 164-167.

⁴⁶ Et vigtigt øjeblik for Europa: Genopretning og forberedelser til den næste generation (COM(2020) 456 final).

⁴⁷ EU's resultattavle for retlige anliggender 2020.

Ineffektivitet kan skabe mistillid til retssystemerne, hvilket kan blive et påskud for utilstrækkelige reformer af retssystemet, hvilket igen kan påvirke retsstaten. Planlagte investeringer i effektiviteten og kvaliteten af de retssystemer, der er gavnlige for erhvervsklimaet, kan fremmes via programmerne under Next Generation EU og genopretnings- og resiliensfaciliteten. I nogle medlemsstater anerkender man officielt behovet for yderligere ressourcer i regeringens programmer. I [Tyskland](#) er man f.eks. i færd med at gennemføre en "pagt for retsstaten", som omfatter betydelige ekstra ressourcer, både på forbundsplan og på delstatsplan. Initiativer i [Østrig](#) og [Frankrig](#) har også til formål at øge ressourcerne til retssystemet.

2.2 Ramme for korruptionsbekæmpelse

Kampen mod korruption er afgørende for opretholdelsen af retsstaten. Korruption underminerer statens og de offentlige myndigheders funktion på alle niveauer og er en vigtig katalysator for organiseret kriminalitet⁴⁸. Effektive rammer for bekæmpelse af korruption samt gennemsigtighed og integritet i udøvelsen af statsmagt kan styrke retssystemerne og tilliden til de offentlige myndigheder. Bekæmpelse af korruption skal baseres på dokumentation for dens udbredelse og form i et givet land, de forhold, der gør korruption muligt, samt de retlige, institutionelle og andre incitamenter, der kan anvendes til at forebygge, afsløre og sanktionere korruption.

Kampen mod korruption kan ikke reduceres til en række standardforanstaltninger. Den skal også tage hensyn til specifikke risikofaktorer, som kan variere fra medlemsstat til medlemsstat. Ikke desto mindre har alle medlemsstater brug for redskaber til at forebygge, afsløre, begrænse og sanktionere korruption. EU har længe erkendt, at der er behov for omfattende forebyggelsesstrategier, der øger gennemsigtigheden og integriteten i alle sektorer af samfundet og fokuserer på de bagvedliggende årsager⁴⁹. Sådanne strategier bør baseres på en vurdering af trusler, sårbarheder og risikofaktorer. Behovet for pålidelige og effektive integritetsforanstaltninger, effektive korruptionsforebyggelsessystemer og effektive, ansvarlige og gennemsigtige offentlige institutioner på alle niveauer er ligeledes en del af EU's tilgang til bekæmpelse af korruption.

En samlet tilgang til bekæmpelse af korruption skal baseres på en kombination af forebyggelse og bekæmpelse. Dette kræver uafhængige og upartiske retssystemer, der effektivt håndhæver lovgivningen om bekæmpelse af korruption ved at foretage upartisk efterforskning og retsforfølgelse og pålægge sanktioner, der er effektive, står i et rimeligt forhold til lovovertrædelsen og har afskrækkende virkning, herunder effektiv inddrivelse af udbyttet fra korruption⁵⁰. Dette kræver en solid retlig og institutionel ramme, tilstrækkelig administrativ og retlig kapacitet samt politisk vilje til håndhævelse. Uafhængige og pluralistiske medier, navnlig undersøgende journalistik og et aktivt civilsamfund, spiller en vigtig rolle i forbindelse med kontrol af offentlige anliggender, afsløring af mulig korruption og brud på integriteten, bevidstgørelse og fremme af integritet. Bekæmpelse af korruption har også en vigtig EU-dimension, da den er knyttet til beskyttelsen af Unionens finansielle interesser⁵¹. Den Europæiske Anklagemyndighed kommer til at spille en afgørende rolle i

⁴⁸ EU's trusselsvurdering af grov og organiseret kriminalitet (EU SOCTA), 2017 Europol.

⁴⁹ Rådets dokument 14310/19.

⁵⁰ Idem.

⁵¹ I henhold til artikel 325 i TEUF skal Unionen og dens medlemsstater træffe passende foranstaltninger til bekæmpelse af svig og enhver anden ulovlig aktivitet, der skader Unionens finansielle interesser. Svig og korruption er forskellige juridiske begreber, men svig begået mod EU-budgettet kan omfatte korruption. På EU-plan udfører Det Europæiske Kontor for Bekæmpelse af Svig, OLAF, interne og eksterne undersøgelser

denne forbindelse⁵². I de seneste år er der vedtaget EU-lovgivning for at styrke bekæmpelsen af korruption, herunder standarder for beskyttelse af informanter mod alle former for repressalier⁵³. Reviderede regler til bekæmpelse af hvidvaskning af penge, navnlig gennem oprettelse af registre over reelt ejerskab af virksomheder⁵⁴ og yderligere skridt til at fremme udvekslingen af finansielle oplysninger og fremskynde efterforskningen af økonomisk kriminalitet⁵⁵, har alle en betydelig indvirkning på bekæmpelsen af korruption.

Den opfattede korruption i hele EU

Resultaterne fra Corruption Perception Index⁵⁶ viser, at ti medlemsstater ligger i top 20 over de lande, der opfattes som mindst korrupte i verden, samtidig med at den gennemsnitlige placering for EU er god. Flere medlemsstater har forbedret deres placering i forhold til tidligere år, mens andre fortsat er placeret betydeligt lavere end de øvrige europæiske lande.

De seneste Eurobarometerundersøgelser⁵⁷ viser, at korruption fortsat er et alvorligt problem for EU's borgere og virksomheder. Mere end syv ud af ti europæere (71 %) mener, at korruption er udbredt i deres land, og mere end fire ud af ti europæere (42 %) mener, at korruptionsniveauet er steget i deres land. Samtidig mener kun 34 % af respondenterne, at regeringens bestræbelser på at bekæmpe korruption er effektive. Desuden mener mere end seks ud af ti europæiske virksomheder (63 %), at problemet med korruption er udbredt i deres land, og et flertal blandt virksomhederne (51 %) mener, at det er usandsynligt, at korrupte personer eller virksomheder i deres land vil blive fanget eller meldt til politiet eller anklagemyndigheden.

Nationale strategier til bekæmpelse af korruption

En strategisk ramme for bekæmpelse af korruption giver mulighed for at omsætte politisk engagement og vision til konkrete tiltag. Nationale strategier for korruptionsbekæmpelse kan sikre, at individuelle lovgivningsmæssige eller institutionelle smuthuller ikke behandles isoleret, og at bestemmelser om bekæmpelse af korruption integreres i alle relevante politikområder, så de kan få en effektiv indvirkning i praksis. Flere medlemsstater har vedtaget omfattende nye eller reviderede strategier til bekæmpelse af korruption med specifikke og målbare mål, et klart defineret budget og veldefinerede ansvarsområder for specialiserede institutioner samt en omfattende inddragelse af relevante interessenter.

med henblik på at bekæmpe svig, korruption og andre ulovlige aktiviteter, der skader Unionens finansielle interesser.

⁵² Den Europæiske Anklagemyndighed, der er ved at blive oprettet, bliver EU's uafhængige anklagemyndighed med kompetence til at foretage efterforskning og retsforfølgelse i sager om forbrydelser til skade for EU's budget, f.eks. svig, korruption eller alvorlig grænseoverskridende momssvig. Følgende medlemsstater deltager i øjeblikket i Den Europæiske Anklagemyndighed: Østrig, Belgien, Bulgarien, Kroatien, Cypern, Tjekkiet, Estland, Finland, Frankrig, Tyskland, Grækenland, Italien, Letland, Litauen, Luxembourg, Malta, Nederlandene, Portugal, Rumænien, Slovakiet, Spanien og Slovenien.

⁵³ Direktiv 2019/1937 af 23. oktober 2019 om beskyttelse af personer, der indberetter overtrædelser af EU-retten.

⁵⁴ Direktiv (EU) 2015/849 om forebyggende foranstaltninger mod anvendelse af det finansielle system til hvidvask af penge eller finansiering af terrorisme og direktiv (EU) 2018/1673 af 23. oktober 2018 om strafferetlig bekæmpelse af hvidvask af penge.

⁵⁵ Direktiv (EU) 2019/1153 om regler, der letter brugen af finansielle og andre oplysninger med henblik på forebyggelse, afsløring, efterforskning eller retsforfølgning af visse strafbare handlinger.

⁵⁶ <https://www.transparency.org/en/news/cpi-western-europe-and-eu>.

⁵⁷ Særlig Eurobarometer 502 "Corruption", juni 2020, og Flash Eurobarometer 482 "Businesses attitudes towards corruption in the EU", december 2019.

I januar 2020 vedtog [Frankrig](#) f.eks. en flerårig national plan for bekæmpelse af korruption (2020-2022), der dækker både forebyggelse og bekæmpelse af korruption. Andre medlemsstater såsom [Bulgarien](#), [Kroatien](#), [Tjekkiet](#), [Estland](#), [Grækenland](#), [Italien](#), [Litauen](#), [Rumænien](#) og [Slovakiet](#) har i adskillige år haft omfattende nationale strategier til bekæmpelse af korruption. Det er vigtigt at udvikle planer og strategier for bekæmpelse af korruption, og deres effektive gennemførelse og overvågning er afgørende for at sikre, at der sker fremskridt.

Andre medlemsstater er i færd med at udarbejde nationale strategier til bekæmpelse af korruption. I [Irland](#) har regeringen meddelt, at den agter at bekæmpe korruption mere effektivt ved at følge op på den igangværende omfattende vurdering af de forskellige statslige organer, der er involveret i forebyggende og repressive foranstaltninger til bekæmpelse af korruption, og de strafferetlige håndhævelsesprocedurer. Der er også drøftelser i gang i [Portugal](#), hvor man har nedsat en arbejdsgruppe, der skal udarbejde en national strategi for bekæmpelse af korruption. [Finland](#) og [Sverige](#), som har lagt mindre vægt på en strategisk tilgang og mere på praksis, traditioner og høje standarder for integritet og gennemsigtighed for at forhindre korruption, er også nu i færd med at udarbejde nationale planer for bekæmpelse af korruption.

Styrkelse af strafferetssystemets kapacitet til at bekæmpe korruption

Nogle medlemsstater har også gennemført reformer for at tilpasse deres straffelovgivning til internationale standarder for bekæmpelse af korruption. [Letland](#) har f.eks. for nylig ændret sin straffelovgivning med hensyn til definitionen af flere former for korruption og fjernet visse begrænsninger fra anvendelsesområdet for bestikkelse og utilbørlig påvirkning.

Det er også af afgørende betydning, at de institutioner, der har til opgave at håndhæve straffelovgivningen, arbejder effektivt og upartisk. Det er vigtigt, at retsvæsenet, anklagemyndigheden og de retshåndhævende myndigheder udstyres med tilstrækkelig finansiering, menneskelige ressourcer, teknisk kapacitet og specialiseret ekspertise. I nogle medlemsstater er der indført foranstaltninger til styrkelse af de institutionelle rammers kapacitet til at bekæmpe korruption og til at mindske hindringerne for en effektiv retsforfølgelse. F.eks. har loven om bekæmpelse af korruption, der blev vedtaget i januar 2019 i [Italien](#), ført til strengere sanktioner for korruption og suspenderet forældelsesfrister efter domme afsagt i første instans. Derudover drøfter parlamentet en omfattende reform for at strømline strafferetsplejen, da sanktionernes afskrækkende virkning mindskes på grund af straffesagernes uforholdsmæssigt lange varighed. [Spanien](#) har også søgt at øge kapaciteten til retsforfølgelse ved at tildele yderligere ressourcer og ajourføre straffelovgivningen med henblik på at forlænge forældelsesfristen for alvorlige lovovertrædelser og indføre strengere sanktioner for korruptionsrelaterede forbrydelser. Tilsvarende har [Frankrig](#) for nylig truffet foranstaltninger til at reorganisere politiets afdeling for økonomisk kriminalitet, og en rapport fra 2020 viste, at mængden af korruptionsrelaterede sager er steget betydeligt i forhold til alle sager.

Det er også vigtigt at finde den rette balance mellem privilegier og immuniteter for offentligt ansatte og sikre, at disse ikke bruges til at forhindre en effektiv efterforskning og retsforfølgelse ved mistanke om korruption. [Grækenland](#) har truffet foranstaltninger til at fjerne en række vigtige hindringer for retsforfølgelse af korruption på højt plan i forbindelse med immuniteter og særlige vedtægter i form af en prøvelse af forfatningsmæssigheden i 2019.

Der gøres en betydelig indsats i andre medlemsstater, ofte som reaktion på specifikke udfordringer eller pres fra samfundet. Eksempler på dette omfatter [Malta](#), hvor den

igangværende efterforskning og en særskilt offentlig undersøgelse af mordet på den undersøgende journalist Daphne Caruana Galizia afslørede dybe korrupsionsmønstre og udløste et stærkt offentlig krav om en betydelig styrkelse af kapaciteten til at tackle korrupsion og bredere retsstatsreformer. Der er nu iværksat et bredt reformprojekt med henblik på at afhjælpe mangler og styrke de institutionelle rammer for bekæmpelse af korrupsion, herunder med hensyn til retshåndhævelse og retsforfølgelse. På samme måde er man i [Slovakiet](#) i færd med at gennemføre en række reformer som reaktion på offentlighedens ramaskrig over afsløringerne i forbindelse med efterforskningen af mordet på journalisten Ján Kuciak og hans forlovede Martina Kušnírová. De retslige procedurer er endnu ikke afsluttet.

I nogle tilfælde er de igangværende reformer også en reaktion på specifikke problemer inden for områder som korrupsion og hvidvaskning af penge. I [Østrig](#) planlægger regeringen efter visse højtprofilerede korrupsionssager f.eks. mulige reformer for yderligere at styrke revisionsrettens kontrol med finansieringen af politiske partier. Der er også adskillige initiativer på vej i [Nederlandene](#) med henblik på yderligere at styrke rammen for afsløring, efterforskning og retsforfølgelse af korrupsion, navnlig i forbindelse med den finansielle sektor. Den fælles analyse af sagerne fra centret for bekæmpelse af korrupsion og den finansielle efterretningsenhed i Nederlandene, der sikrer videndeling og en mere effektiv og bredere analyse af usædvanlige transaktioner i forbindelse med korrupsion, er et godt eksempel på kortlægning af mangler, der skal afhjælpes.

Den strafferetlig efterforskning af korrupsion og anvendelsen af sanktioner i den forbindelse er stadig forbundet med udfordringer

Manglen på ensartede, ajourførte og konsoliderede statistikker i alle medlemsstater gør det vanskeligt at måle og sammenligne resultaterne vedrørende efterforskning og retsforfølgelse af korrupsion. To pilotdataindsamlinger af officielle statistikker om strafferetlig behandling af korrupsionssager i medlemsstaterne, som Europa-Kommissionen har gennemført, har vist, at der stadig er hindringer for indsamling af sammenlignelige data i hele EU om behandlingen af korrupsionssager i forskellige faser af den strafferetlige procedure i medlemsstaterne. De indsamlede data fra de deltagende medlemsstater har vist, at der findes betydelige forskelle mellem medlemsstaterne med hensyn til definitioner af overtrædelser, adgang til data og metoder til registrering af data⁵⁸.

Overvågningen viser, at der er betænkeligheder med hensyn til effektiviteten af efterforskning, retsforfølgelse og pådømmelse af korrupsionssager, herunder sager om korrupsion på højt niveau, i flere medlemsstater. Eksempler herpå omfatter [Bulgarien](#), hvor en reform af den retlige og institutionelle ramme for bekæmpelse af korrupsion har ført til et bedre samarbejde mellem de relevante myndigheder, men der resterer fortsat store udfordringer, før disse institutioner får opbygget et ry for at være upartiske, objektive og uafhængige. Man mangler stadig at opnå solide resultater med hensyn til endelig

⁵⁸ Gennem ekspertgruppen om politiske behov for data om kriminalitet har Kommissionen samarbejdet med medlemsstaterne om at indkredse de indikatorer, hvor officielle statistikker fra strafferetsplejen er tilstrækkeligt bredt tilgængelige til at berettiggende dataindsamling i hele EU. Der indkom besvarelser fra 26 medlemsstater vedrørende referenceårene 2011, 2012 og 2013. Den endelige udgave af dataindsamlingen af officielle statistikker over behandling af korrupsionssager i medlemsstaternes strafferetlige systemer blev offentliggjort i januar 2016 og findes på https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption/docs/official_corruption_statistics_2011_2013_jan16_en.pdf. I juni 2018 blev der iværksat endnu en dataindsamling for at ajourføre dataindsamlingen for referenceårene 2014, 2015 og 2016 fra 22 medlemsstater.

domfældelse i korruptionssager på højt niveau. I [Kroatien](#) hæmmes den indsats, som de specialiserede tjenester til bekæmpelse af korruption udfører for at bekæmpe korruption, af manglen på specialiserede efterforskere og af retsvæsenets ineffektivitet, idet langvarige retssager og appelsager, herunder mod højtstående embedsmænd, ofte gør det umuligt at afslutte sagerne. I [Slovakiet](#) er det også kun få sager om korruption på højt niveau, der er blevet efterforsket eller retsforfulgt i de seneste år, og den ringe beskyttelse af informanter og de specialiserede antikorrupsionsinstitutioners begrænsede efterforskningskapacitet udgør væsentlige udfordringer.

Også i [Tjekkiet](#) hersker der bekymring over, at korruptionssager på højt plan ikke retsforfølges automatisk, og der er i øjeblikket undersøgelser og revisioner i gang på både nationalt og europæisk plan vedrørende potentielle interessekonflikter og anvendelsen af EU-midler. Selv om der i nogle tilfælde sker retsforfølgelse af korruption på højt plan i [Ungarn](#), sker det fortsat kun i meget begrænset omfang, og der synes at være en konsekvent mangel på beslutsom handling for at indlede strafferetlige efterforskninger og indlede korruptionssager mod højtstående embedsmænd eller deres nærmeste kreds, når der fremsættes alvorlige beskyldninger. Behandlingen af sager om korruption på højt plan er også mangelfuld i [Malta](#), hvor straffesager mod personer i de øverste administrative funktioner angiveligt forbliver i de tidlige stadier, og hvor de seneste reformer har til formål at afhjælpe udfordringer i forbindelse med efterforskning og retsforfølgelse.

Foranstaltninger til styrkelse af rammen for forebyggelse af korruption og integritet

Politikker til forebyggelse af korruption dækker mange områder, typisk etiske regler, bevidstgørelseskampanjer, regler om offentliggørelse af aktiver, uforenelighed og interessekonflikter, interne kontrolmekanismer, regler for lobbyvirksomhed og svingdørsproblematikker. Gennemsigtighed, adgang til offentlige oplysninger, beskyttelse af informanter og en generel integritetskultur i det offentlige liv er centrale aspekter, der gør det muligt at forebygge og afsløre korruption. Mange medlemsstater har truffet eller påtænker at træffe foranstaltninger til at styrke rammerne for forebyggelse og integritet. Blandt eksemplerne kan nævnes [Bulgarien](#), [Irland](#), [Grækenland](#), [Malta](#), [Tjekkiet](#), [Polen](#) og [Portugal](#). Den gældende lovgivning dækker områder, herunder forpligtelser til at indberette aktiver, regler om interessekonflikter for alle offentligt ansatte (herunder medlemmer af parlamentet), gennemsigtighed i offentlige embeder eller oprettelse af særlige gennemsigtighedsenheder og -kontorer, der har til opgave at overvåge og kontrollere indberetninger af aktiver og interessekonflikter. I nogle medlemsstater såsom [Danmark](#), [Finland](#) og [Sverige](#) er forebyggelsen af korruption hovedsagelig baseret på en stærk integritetskultur med få formelle regler og kontroller.

For at være effektive skal sådanne foranstaltninger være baseret på en omhyggelig diagnosticering af risici og sårbarheder og indeholde mekanismer, der sikrer tilstrækkelig håndhævelse og opfølgning på hændelser vedrørende integritet. Forebyggende foranstaltninger fører til synlige resultater, når de indgår i en samlet tilgang og strømlines på tværs af alle relevante politikområder. Der er fortsat udfordringer i flere lande, når det gælder håndhævelse eller kontrolmekanismer til at efterprøve og eventuelt sanktionere integritetshændelser i forbindelse med indberetning af aktiver, lobbyvirksomhed, interessekonflikter og svingdørsproblematikker.

2.3 Mediepluralisme og mediefrihed

Alle medlemsstater har indført retlige rammer for at beskytte mediefrihed og mediepluralisme, og EU-borgerne nyder generelt høje standarder for mediefrihed og mediepluralisme. Ytringsfrihed, mediefrihed og mediepluralisme samt retten til adgang til

oplysninger er generelt fastsat i forfatningen eller i den afledte ret. Mediepluralisme og mediefrihed er vigtige katalysatorer for retsstatsprincippet, demokratisk ansvarlighed og bekæmpelse af korruption. Mordene på journalister, som efterforsker korruption på højt plan, og anklager om organiseret kriminalitet har været et alarmsignal, der minder medlemsstaterne om forpligtelsen til at garantere et gunstigt miljø for journalister, beskytte deres sikkerhed og proaktivt fremme mediefrihed og mediepluralisme.

Udviklingen som følge af covid-19-pandemien har yderligere bekræftet den centrale rolle, som frie og pluralistiske medier spiller, og det væsentlige bidrag, de yder til samfundet ved at levere dokumenterede oplysninger og derved bidrage til bekæmpelsen af desinformation og bevaring af den demokratiske ansvarlighed. De understregede også de potentielle risici, der er forbundet med begrænsninger af ytringsfriheden og adgangen til information. Krisen har vist, at foranstaltningerne til bekæmpelse af "infodemien" kan bruges som påskud til at undergrave grundlæggende rettigheder og friheder eller misbruges til politiske formål⁵⁹. Den har også forværret sektorens allerede vanskelige økonomiske situation som følge af et dramatisk fald i reklameindtægterne til trods for et øget publikum. Situationen er særlig vanskelig for mindre, sårbare aktører samt lokale og regionale medier. Mediesektorens styrke og mangfoldighed i EU risikerer at blive svækket som følge heraf.

Overvågningen i den første rapport om retsstatssituationen fokuserer på nogle grundlæggende elementer af mediefrihed og mediepluralisme med særlig vægt på retsstatsprincippet, såsom retsvæsenets uafhængighed, gennemsigtighed i medieejerskab, statslig annoncering, journalisters sikkerhed og adgang til oplysninger. Andre aspekter af medielandskabet, som endnu ikke er medtaget i denne første rapport, f.eks. public service-mediernes rolle og uafhængighed, er også af afgørende betydning i en retsstatssammenhæng og vil blive videreudviklet i de kommende år. Overvågningen af retsstatsprincippet vil ligeledes blive suppleret af foranstaltninger, der skal foreslås i den kommende europæiske handlingsplan for demokrati og handlingsplanen for medierne og det audiovisuelle område.

Observatoriet for Mediepluralisme⁶⁰

Observatoriet for Mediepluralisme vurderer risici for mediefriheden og -pluralismen i alle EU's medlemsstater med fokus på fire områder — grundlæggende beskyttelse af mediefrihed, markedernes pluralitet, politisk uafhængighed og mediernes sociale inklusion. De seneste resultater af overvågningen (MPM 2020) viser navnlig, at journalister og andre medieaktører fortsat udsættes for trusler og angreb (både fysisk og online) i flere af de medlemsstater, der overvåges. Resultaterne viser endvidere, at ikke alle medietilsynsmyndigheder kan anses for at være fri for påvirkning, både som følge af den måde, de udpeges på, og ved gennemførelsen af deres mandat. Ifølge rapporten udgør gennemsigtighed i medieejerskab i gennemsnit en middelstor risiko rundt om i medlemsstaterne på grund af manglende effektivitet i lovgivningen og/eller det forhold, at oplysninger kun gives til offentlige organer, men ikke til offentligheden. Resultaterne viser også, at nyhedsorganisationerne fortsat er sårbare over for politisk indblanding, især når nyhedsorganisationernes økonomiske forhold er ustabile.

⁵⁹ JOIN(2020) 8 final.

⁶⁰ Observatoriet for Mediepluralisme 2020 har været en vigtig kilde til rapporten om retsstatssituationen 2020. Observatoriet for Mediepluralisme er et videnskabeligt og holistisk redskab til at dokumentere medieøkosystemers sundhed, idet der redegøres nærmere for trusler mod mediepluralisme og mediefrihed i medlemsstaterne og nogle kandidatlande, og det samfinansieres af Den Europæiske Union. Det er blevet gennemført regelmæssigt af centret for mediepluralisme og mediefrihed siden 2013/2014. Kommissionen har også anvendt andre kilder, f.eks. det internationale pressefrihedsindeks, som anført i landekapitlerne.

Mediemyndigheders uafhængighed

Mediemyndighederne er centrale aktører i håndhævelsen af mediepluralisme. Ved gennemførelsen af mediespecifik regulering og mediepolitiske beslutninger har deres uafhængighed af økonomiske og politiske interesser og upartiskhed i beslutningerne en direkte indvirkning på markedets pluralitet og mediemiljøets politiske uafhængighed.

Mediemyndighedernes uafhængighed og kompetence er fastsat ved lov i alle medlemsstaterne. Ikke desto mindre er der givet udtryk for visse betænkeligheder med hensyn til risikoen for politisering af myndigheden, f.eks. i [Ungarn](#), [Malta](#) og [Polen](#). Der er også betænkeligheder med hensyn til effektiviteten af visse nationale mediemyndigheder i lyset af de ressourcer, de har til rådighed, f.eks. i [Bulgarien](#), [Grækenland](#), [Luxembourg](#), [Rumænien](#) og [Slovenien](#). I [Tjekkiet](#) overvejer regeringen en reform for yderligere at styrke mediernes uafhængighed.

Direktivet om audiovisuelle medietjenester, hvis gennemførelse forventes afsluttet i år⁶¹, indeholder specifikke krav, som vil bidrage til at styrke de nationale mediemyndigheders uafhængighed.

Gennemsigtighed med hensyn til medieejerskab

Gennemsigtighed med hensyn til medieejerskab er en væsentlig forudsætning for enhver pålidelig analyse af et givent mediemarkeds pluralitet. Det er nødvendigt ikke blot at gennemføre informerede reguleringsprocesser, konkurrenceprocesser og politiske processer, men også at give offentligheden mulighed for at evaluere de oplysninger og udtalelser, der videreformidles af medierne⁶². Nogle medlemsstater har veludviklede systemer til at sikre gennemsigtighed med hensyn til medieejerskab. I [Tyskland](#) er der f.eks. specifikke krav om offentliggørelse af ejerskab inden for nyhedsmediesektoren, kommercielle radio- og tv-selskaber, onlinemedier og pressen. Politiske partier skal offentliggøre deres deltagelse i medieforetagender. I [Frankrig](#) skal medievirksomheder oplyse offentligheden om deres tre største ejere og underrette mediemyndigheden ("Conseil supérieur de l'Audiovisuel" — CSA), når ejerskabet eller kontrollen når tærsklen på 10 % eller derover. Oplysninger om udgivernes kapitalstruktur findes på CSA's websted. [Portugal](#) har en grundig ramme for at sikre gennemsigtighed med hensyn til medieejerskab. Forpligtelsen til at oplyse om ejerskab og finansiering af medierne er fastsat i forfatningen, og medietilsynet er ansvarligt for overvågningen heraf.

I nogle få medlemsstater er der hindringer for en effektiv offentliggørelse af ejerskabet, eller der findes ikke noget effektivt oplysningssystem. I [Tjekkiet](#) er medievirksomheder ikke forpligtet til at afsløre deres ejerskabsstrukturer, eventuelle ændringer eller oplysninger om den egentlige ejer af selskabet. I [Cypern](#) er der ingen gennemsigtighed med hensyn til ejerskab i den skrevne og digitale presse, hvilket giver anledning til bekymring for så vidt angår krydsejerskab. Den manglende gennemsigtighed i medieejerskabet giver også anledning til bekymring i [Bulgarien](#).

⁶¹ Direktiv (EU) 2018/1808 af 14. november 2018 indeholder særlige krav til de nationale mediemyndigheders uafhængighed.

⁶² Recommendation CM/Rec(2018)11 of the Committee of Ministers to member States on media pluralism and transparency of media ownership.

Fordeling af statslig reklame

Statslig reklame⁶³ kan være en vigtig kilde til mediestøtte. Økonomisk støtte fra staten kan være afgørende, navnlig for ikke-udbyttegivende lokale medier og andre mindre kommercielle former for journalistik, især i økonomiske krisetider, og gennemsigtige regler og retfærdige kriterier mindsker risikoen for favorisering. Derfor er det særlig vigtigt, at der findes retfærdige og gennemsigtige regler for fordelingen af statsmidler og støtte, og at de gennemføres effektivt. Fraværet af sådanne regler øger risikoen for, at bestemte medier favoriseres ved tildelingen af offentlige midler.

I mange medlemsstater findes der ikke nogen specifik lovgivning til sikring af retfærdige og gennemsigtige regler for fordelingen af statslig reklame til medieforetagender. De risici, der opstår som følge af manglen på klare og gennemsigtige regler, kan manifestere sig ved ringe gennemsigtighed i forhold til fordelingskriterierne, de tildelte beløb og modtagerne. I [Ungarn](#) har betydelige mængder af statslig reklame, der kanaliseres til de regeringsvenlige medier, åbnet mulighed for, at regeringen kan udøve indirekte politisk indflydelse på medierne, fordi der mangler lovgivning og gennemsigtighed i fordelingen af reklamer. [Østrig](#) tildeler forholdsvis store mængder statslig reklame til medievirksomheder, og der blev givet udtryk for bekymring over potentiel politisk indflydelse på en sådan fordeling, idet der ikke findes regler for en retfærdig fordeling heraf.

I nogle tilfælde begrænses disse risici af generelle regler for offentlige indkøb og/eller forsvarlig forvaltning af statens udgifter. I [Slovakiet](#) har man f.eks. ingen rammer for regulering af statslig reklame, men kontrakter mellem staten og den private sektor registreres i det centrale register over offentligt tilgængelige kontrakter.

Kommissionen har for nylig foreslået, at genopretningspakken fra EU-budgettet kan bidrage til at imødegå umiddelbare likviditetsbehov, samtidig med at sektorens digitale investeringer og resiliens styrkes gennem programmerne InvestEU, Et Kreativt Europa og Horisont Europa. Kommissionen har desuden opfordret medlemsstaterne og alle EU-aktører til at støtte medierne og samtidig sikre, at de respekterer deres uafhængighed, mediefriheden og mediepluralismen⁶⁴.

Politisk pres på medierne

Sårbarheder og trusler mod mediepluralismen forstærkes, når mediernes politiske uafhængighed er truet, i mangel af bestemmelser mod politisk indblanding eller som følge af regler, der giver politiske aktører mulighed for at eje medier.

I landekapitlerne er der indkredset en række tilfælde, hvor de interesserede parter har givet udtryk for alvorlig bekymring. I [Bulgarien](#) meldes der om, at ejerskabet af flere medieforetagender er tæt knyttet til politiske aktører, selv om de ikke er officielt ejet af dem. Desuden har et stort antal bulgarske journalister betegnet den politiske indblanding i medierne som "almindelig" og "udbredt". I [Ungarn](#) anses etableringen af mediekonglomeratet KESMA gennem en sammenlægning af mere end 470 regeringsvenlige medier uden kontrol foretaget af medie- og konkurrencemyndigheder for en trussel mod mediepluralismen. Der er blevet givet udtryk for yderligere betænkeligheder, efter at der har dannet sig et mønster med økonomisk overtagelse af de resterende uafhængige nyhedsmedier gennem investeringer fra regeringsvenlige erhvervsfolk. I [Malta](#) kontrollerer eller administrerer de to største politiske partier i Parlamentet flere maltesiske medier og radio/tv-selskaber. I [Polen](#) henviste den

⁶³ Observatoriet for Mediepluralisme definerer statslig reklame som "enhver form for reklame, der betales af regeringer (nationale, regionale, lokale) og statsejede institutioner og virksomheder, til medierne".

⁶⁴ JOIN(2020) 8.

regerende koalition i forbindelse med præsidentvalget i 2020 til mulige planer for lovgivningsmæssige ændringer vedrørende udenlandsk ejede medieforetagender, hvilket kunne have konsekvenser for mediepluralismen.

Ret til adgang til oplysninger

Retten til adgang til oplysninger er en grundlæggende forudsætning for demokratisk debat og kontrol med offentlige institutioner, og den er ikke alene af afgørende betydning for medierne, men også mere generelt for opretholdelsen af retsstaten. Den er baseret på gennemsigtighed i den offentlige forvaltning og beslutningstagning. Denne ret er sikret i forfatningen eller i den afledte ret i alle medlemsstater, men i visse landekapitler peger man på forhindringer eller forsinkelser i tilvejebringelsen af information. I [Tjekkiet](#), [Malta](#) og [Rumænien](#) meldes der om gentagne problemer og forhindringer, når man prøver at få udleveret oplysninger.

Foranstaltninger til støtte for og beskyttelse af journalister mod trusler og angreb

I en række medlemsstater står journalister og andre medieaktører i stigende grad over for trusler og angreb (fysisk og online) i forbindelse med deres publikationer og arbejde, og dette kan antage forskellige former: brug af "SLAPP-sagsanlæg"⁶⁵, trusler mod den fysiske sikkerhed og deciderede fysiske overfald, chikane på internettet, især af kvindelige journalister, smædekampagner, intimidering og politisk orienterede trusler. Sådanne trusler, angreb og smædekampagner indberettes i en eller anden form i flere medlemsstater. Særlige eksempler omtales i landekapitlerne for [Bulgarien](#), [Kroatien](#), [Ungarn](#), [Slovenien](#) og [Spanien](#). Trusler og angreb har en afdæmpende virkning på journalister og indebærer en risiko for en stadig mindre offentlig debat om kontroversielle samfundsspørgsmål.

For at rette op på denne situation har en række medlemsstater udviklet god praksis og etableret strukturer og foranstaltninger, der tilbyder støtte og beskyttelse. I [Belgien](#) oprettede den flamske sammenslutning af journalister en særlig hotline for journalister, der har været udsat for fysiske eller verbale overfald. I [Italien](#) er der oprettet et koordinationscenter, der beskæftiger sig med handlinger begået mod journalister. I [Nederlandene](#) blev anklagemyndigheden, politiet, sammenslutningen af chefredaktører og journalistforbundet enige om *PersVeilig*-protokollen, der har til formål mindske trusler, vold og aggressioner mod journalister. [Sverige](#) har oprettet nationale kontaktpunkter og afsat yderligere menneskelige og finansielle ressourcer til støtte for journalister og til bedre efterforskning af hadforbrydelser.

2.4 Andre institutionelle spørgsmål vedrørende den demokratiske kontrol og balance

Institutionelle mekanismer til kontrol og balance er kernen i retsstatsprincippet. De garanterer funktionen, samarbejdet og den gensidige kontrol med statslige organer, således at magten udøves af én statslig myndighed, der kontrolleres af andre. Ud over effektive retssystemer bygger demokratisk kontrol og balance på en gennemsigtig, ansvarlig, demokratisk og pluralistisk proces for vedtagelse af love, magtens tredeling, den forfatningsmæssige og retslige prøvelse af lovgivningen, en gennemsigtig offentlig forvaltning af høj kvalitet samt effektive uafhængige myndigheder såsom ombudsmandsinstitutioner eller nationale menneskerettighedsinstitutioner. I de enkelte medlemsstater er de særlige kontrolforanstaltninger afhængige af den ligevægt, der følger af de politiske, retlige og

⁶⁵ En strategisk retssag mod offentligt engagement (strategic lawsuit against public participation — SLAPP) er en retssag, der har til formål at censurere, skræmme og lukke munden på kritikere ved at pålægge dem omkostningerne til en forsvarer, indtil de opgiver deres kritik eller modstand.

forfatningsmæssige traditioner. Selv om den præcise model, som hver medlemsstat har valgt, kan variere, er det afgørende, at den sikrer overholdelse af retsstatsprincippet og de demokratiske normer.

Den første rapport om retsstatsituationen fokuserer på nogle centrale elementer af særlig betydning for retsstaten, såsom processen for udarbejdelse og vedtagelse af love, navnlig vedrørende inddragelse af interessenter, brug af hasteprocedurer og nødprocedurer samt ordningen for prøvelse af forfatningsmæssigheden af love. Den ser også på de forfatningsmæssige reformer, der skal styrke mekanismerne for demokratisk kontrol og balance. Rapporteringen omfatter endvidere en undersøgelse af de ekstraordinære foranstaltninger, der er truffet for at bekæmpe covid-19-pandemien. De uafhængige myndigheders rolle, som f.eks. ombudsmanden og andre nationale menneskerettighedsinstitutioner, og civilsamfundsorganisationernes rolle med hensyn til at sikre retsstaten indgår også i analysen.

I alle medlemsstater kan der findes spændinger i mekanismerne for kontrol og balance, og dette er ofte en naturlig del af den politiske proces i et demokratisk samfund. Den økonomiske krise, covid-19-pandemien og ændringer i samfundet kan bidrage til disse spændinger, men den demokratiske kontrol og balance er vigtigere end nogensinde. I de seneste år har adskillige retsstatskriser udspillet sig i Unionen og har været forbundet med angreb på institutionelle mekanismer for demokratisk kontrol og balance. Det er derfor afgørende at styrke modstandsdygtigheden i disse institutionelle mekanismer for at sikre retsstaten.

En befordrende ramme for civilsamfundet giver mulighed for debat og kontrol af magthaverne. Ligesom det er tilfældet for uafhængige journalister og kritiske medier, bør forsøg på at undertrykke civilsamfundet altid betragtes som en advarselsslampe med hensyn til retsstatsprincippet.

Debatter om retsstatsprincippet, der bidrager til at styrke retsstaten

Positive reforminitiativer udspringer ofte af offentlige debatter om specifikke spørgsmål af relevans for retsstatsprincippet. Debat og øget bevidsthed om de kontrolforanstaltninger, der er nødvendige for, at retsstaten kan fungere effektivt, er derfor et vigtigt første skridt. Den øgede opmærksomhed på retsstatsdebatten i hele Unionen kan illustreres ved indsatsen for at fremme nationale debatter gennem parlamentariske høringer, oplysningskampagner eller initiativer iværksat af retsvæsenet. I [Tjekkiet](#) afholder senatet konferencer og debatter om emner vedrørende retssystemet. I [Danmark](#) har Domstolsstyrelsen i de seneste år gennemført en række initiativer for at fremme retsstatsprincippet, forbedre forståelsen af retssystemet for en række målgrupper og forbedre retssystemets brugerfokus. I [Tyskland](#) bidrager regelmæssige debatter, landsdækkende informations- og PR-kampagner samt publikationer om retsstatstemaer til at fremme en dynamisk retsstatskultur. I [Nederlandene](#) afholdes der regelmæssige politiske debatter om retsstatsprincippet i begge kamre i parlamentet.

Forfatningsreformer for at styrke den institutionelle demokratiske kontrol og balance, navnlig i forbindelse med forfatningsrevisionen

I en række medlemsstater er reformprocesserne i gang. De vedrører navnlig åbning af nye kanaler for borgernes spørgsmål til udøvelsen af den udøvende eller den lovgivende magt.

I [Cypern](#) hedder det f.eks. i lovforslaget, at der skal oprettes en forfatningsdomstol, som vil overtage prøvelsen af forfatningsmæssigheden af lovgivning fra den øverste domstol. Efter en revision af forfatningen i [Litauen](#) indførte man i 2019 mulighed for individuel prøvelse af forfatningsmæssigheden og efterfølgende kontrol af vedtagne love. I [Luxembourg](#) har en

nylig forfatningsreform styrket virkningerne af forfatningsdomstolens afgørelser, når retlige bestemmelser erklæres forfatningsstridige, og en foreslået revision af forfatningen vil give ombudsmanden forfatningsmæssig status. I [Slovakiet](#) overvejer regeringen at styrke forfatningsdomstolens beføjelser, bl.a. ved at indføre muligheden for at indgive en forfatningsmæssig klage og en forhåndskontrol af lovgivningens overensstemmelse med forfatningen. Forfatningsreformerne vedrører også andre aspekter af demokratisk kontrol og balance. I [Malta](#) vedrører en forfatningsreform, der blev vedtaget for nylig, f.eks. valgproceduren for Maltas præsident og ombudsmandens rolle, og parlamentet er blevet forelagt endnu en forfatningsreform vedrørende udnævnelsen af visse uafhængige udvalg. Overvejelserne i [Sverige](#) vedrørende styrkelse af det demokratiske system omfatter en reform af vedtagelsen af forfatningsændringer, samtidig med at der gennemføres en parlamentarisk undersøgelse af de parlamentariske ombudsmænds forfatningsmæssige status, beføjelser og aktiviteter.

Nogle af disse bestræbelser bygger på rådgivning fra internationale ekspertorganer, f.eks. Venedigkommissionen, i sig selv en anerkendelse af, at hensyntagen til forskellige synspunkter og ekspertise gennem en bred og grundig høring bidrager til at udvikle et afbalanceret system.

Det er vigtigt at forbedre inddragelsen og kvaliteten af lovgivningsprocessen i forbindelse med strukturreformer

Proceduren for vedtagelse af love nyder godt af stadig mere inklusive og evidensbaserede værktøjer. Navnlig har mange medlemsstater indført systematiske politikker for inddragelse af interessenter og for at sikre, at strukturreformer er resultatet af en bred debat i samfundet, selv om disse politikker ikke altid gennemføres fuldt ud i praksis.

Nogle medlemsstater er i gang med at gøre lovgivningsprocessen mere inklusiv. I [Cypern](#) og [Tjekkiet](#) gøres der f.eks. en indsats for at forbedre høringsprocessen og gennemsigtigheden. I [Estland](#) er man i færd med at udforme et nyt lovgivningsmiljø og retningslinjer for lovgivningsprocessen for at gøre den mere brugervenlig og inklusiv. I [Grækenland](#) har man indledt en omfattende reform af lovgivningsprocedurerne. I [Frankrig](#) opfattes borgerkonventet for nylig om klimaændringer som en innovativ måde at inddrage borgerne i lovgivningsprocessen på.

Overdreven brug af hastelovgivning kan give anledning til bekymring med hensyn til retsstaten

I alle medlemsstater har parlamentet som lovgiver forrang i den normale lovgivningsproces. Det er imidlertid et fælles træk ved retsstatskriser, at der foregår en hurtig lovgivningsproces, og at der ikke gennemføres høringer. Venedigkommissionen og Organisationen for Sikkerhed og Samarbejde i Europa (OSCE) har ved flere lejligheder understreget betydningen af den parlamentariske procedure: grundige overvejelser i forbindelse med lovgivningsforslag og ændringsforslag, herunder meningsfyldte høringer af interessenter, eksperter og civilsamfundet, og dialog med den politiske opposition⁶⁶. Ved at forbigå parlamentet i lovgivningsprocessen tilsidesætter man desuden magtens tredeling, som er et centralt princip i retsstatsmekanismen.

I nogle få medlemsstater har den gentagne anvendelse af hastelovgivning i parlamentet eller nøddekreter fra regeringens side givet anledning til bekymring, især når det sker i forbindelse med omfattende reformer, der påvirker de grundlæggende rettigheder eller centrale

⁶⁶ Rule of Law Checklist — CDL-AD(2016)007; <https://www.osce.org/odihr/legislative-support>.

statsorganers funktionsmåde, såsom retssystemet eller forfatningsdomstolen. I sådanne tilfælde er der en øget risiko for vedtagelse af love, der bringer respekten for de grundlæggende rettigheder, retsstatsprincippet og demokratiet samt internationale forpligtelser i fare⁶⁷. I [Polen](#) blev hastevedttagelse af lovgivning i parlamentet i perioden 2015-2019 ofte anvendt i forbindelse med betydelige strukturelle reformer af retsvæsenet, som har øget den politiske indflydelse på retsvæsenet. I [Rumænien](#) gav den udbredte anvendelse af statslige nøddekreter på centrale områder, herunder reformer af retsvæsenet, anledning til bekymring med hensyn til lovgivningens kvalitet, retssikkerheden og respekten for magtens tredeling⁶⁸. Hyppig brug af hasteprocedurer eller vedtagelse af lovgivning baseret på initiativer, der fremlægges direkte af parlamentets medlemmer uden om de normale forberedelsesprocesser og den normale høring af interessenter, udgør også en risiko set fra et retsstatsperspektiv.

Nationale parlamenter, forfatningsdomstole og de øverste domstole har spillet en central rolle i kontrollen af de foranstaltninger, der er truffet for at reagere på covid-19-pandemien

Reaktionerne på krisen viste generelt stor modstandsdygtighed i de nationale systemer med intense politiske og juridiske debatter om de indførte foranstaltninger. I mange medlemsstater har parlamentarisk kontrol og debatter været medvirkende til at udforme forslagene om undtagelsestilstand eller alternativt et sundhedsberedskabssystem og til efterfølgende at kontrollere de bekendtgørelser, som regeringen har gennemført. Disse foranstaltninger er desuden ofte blevet gennemgået af forfatningsdomstolen, de øverste domstole eller de almindelige domstole. Ex ante-mekanismer til undersøgelse af overensstemmelsen med forfatningen inden vedtagelsen af love har været særligt relevante i denne forbindelse, hvor en hurtig reaktion og respekt for de grundlæggende rettigheder skal gå hånd i hånd.

Ombudsmanden og de nationale menneskerettighedsinstitutioner spiller en vigtig rolle

Nationale menneskerettighedsinstitutioner spiller en vigtig rolle som garanter for retsstatsprincippet og kan udføre en uafhængig kontrol af systemet i tilfælde af en retsstatsmæssig krise. Nogle få medlemsstater ([Tjekkiet](#), [Italien](#) og [Malta](#)) har endnu ikke oprettet en sådan institution, selv om andre myndigheder er aktive inden for grundlæggende rettigheder⁶⁹. I [Italien](#) behandler parlamentet i øjeblikket to lovforslag om oprettelse af en uafhængig national menneskerettighedsmyndighed. I [Malta](#) drøfter parlamentet et forslag om oprettelse af en menneskerettighedsinstitution. Ombudsmandsinstitutionens rolle i forbindelse med demokratisk kontrol og balance varierer. I nogle medlemsstater kan ombudsmanden anmode forfatningsdomstolen om prøvelse af forfatningsmæssigheden af love eller anmode om, at parlamentet ændrer dem.

⁶⁷ Desuden savner mange lovgivningsmæssige ændringer vedtaget af parlamentet, herunder gennem hasteprocedurer, forudsigelighed og gennemsigtighed og vækker bekymring med hensyn til offentlighedens interesse.

⁶⁸ Ved en vejledende folkeafstemning i maj 2019 støttede et flertal af borgerne forbud mod vedtagelse af regeringens nøddekreter på det retlige område.

⁶⁹ Der findes en uafhængig ombudsmandsinstitutionen i både Tjekkiet og Malta. I Italien interagerer det tværministerielle udvalg for menneskerettigheder (CIDU) med civilsamfundet, den akademiske verden og alle relevante interessenter for at fremme og beskytte menneskerettighederne, og flere regionale ombudsmænd er ansvarlige for beskyttelsen af personers frihedsrettigheder og rettigheder.

Civilsamfundsorganisationer opererer i et ustabil miljø, men er fortsat en stærk aktør i forsvaret af retsstaten.

I en dom for nylig fastslog Domstolen⁷⁰, at civilsamfundsorganisationer "kan fortsætte [deres] aktiviteter og fungere uden uberettiget statslig indgriben". Den anerkendte, at foreningsfriheden udgør en af grundpillerne i et demokratisk og pluralistisk samfund, idet den gør det muligt for borgerne at handle kollektivt inden for områder af fælles interesse og derved bidrage til et velfungerende offentligt liv.

I de fleste medlemsstater findes der et gunstigt og understøttende miljø for civilsamfundet. Nogle medlemsstater har for nylig styrket eller har til hensigt at tage initiativer vedrørende miljøet for civilsamfundet. I [Kroatien](#) er regeringen f.eks. rede til at vedtage en national plan til forbedring af det retlige, finansielle og institutionelle system for støtte til civilsamfundsorganisationernes aktiviteter. I [Slovenien](#) har den nationale strategi for udvikling af den ikkestatslige sektor og frivilligt arbejde til formål at forbedre støtten til ikkestatslige organisationer inden 2023, navnlig når den bidrager til principperne om pluralisme og demokrati i samfundet. I mange medlemsstater har civilsamfundet vist sig at være modstandsdygtigt under vanskelige forhold og har fortsat spillet en aktiv rolle i den nationale og europæiske debat om retsstatsprincippet som led i den demokratiske kontrol og balance. I [Slovakiet](#) har civilsamfundet reageret kraftigt efter mordet på Ján Kuciak og hans forlovede Martina Kušnírová i 2018 og i kølvandet herpå. I [Rumænien](#) har civilsamfundets stærke engagement været afgørende med hensyn til at tilskynde til reformer til bekæmpelse af korruption og forsvare retsstaten i landet. I [Italien](#) har man et dynamisk civilsamfund, selv om nogle NGO'er, som navnlig beskæftiger sig med visse emner såsom migration, er genstand for smædekampagner. I [Grækenland](#) har nogle civilsamfundsorganisationer, der er aktive på migrationsområdet, udtrykt bekymring over, at civilsamfundets råderum er blevet indsnævret.

I nogle medlemsstater har der dog været eksempler på, at civilsamfundet står over for alvorlige udfordringer i form af ny lovgivning, der begrænser adgangen til udenlandsk finansiering, eller smædekampagner. I [Bulgarien](#) er der f.eks. rejst kritik af nye udkast til regler om gennemsigtighed i udenlandsk finansiering af NGO'er på grund af deres mulige negative indvirkning på civilsamfundet. I [Ungarn](#) fastslog Domstolen i juni 2020, at en lov fra 2017 om gennemsigtighed i udenlandsk finansierede civilsamfundsorganisationer er uforenelig med kapitalens frie bevægelighed og retten til foreningsfrihed samt retten til beskyttelse af privatlivets fred og personoplysninger. I [Polen](#) er NGO'er genstand for negative udtalelser fra repræsentanter for de offentlige myndigheder, hvilket har en negativ indflydelse på civilsamfundets råderum. Regeringens tiltag rettet mod LGBTI+-grupper, herunder anholdelse og tilbageholdelse af nogle af gruppernes repræsentanter, og smædekampagner mod sådanne grupper har givet anledning til yderligere bekymringer.

3. Udviklinger og tiltag på EU-plan på retsstatsområdet

I det forløbne år har retsstatsprincippet fortsat stået højt på Den Europæiske Unions dagsorden. Respekt for retsstatsprincippet er en nøgleprioritet for denne Kommission, hvilket fremgår af kommissionsformand Ursula von der Leyens politiske vejledning, hvori dette specifikt angives som en prioriteret portefølje, der er overdraget til en næstformand og en kommissær med ansvar for retsstaten. Fra starten og samtidig med indførelsen af den nye europæiske retsstatsmekanisme har Kommissionen reageret på udviklingen inden for retsstaten i medlemsstaterne og på EU-plan. Ud over løbende overvågning har den stimuleret

⁷⁰ Dom af 18.6.2020, Kommissionen mod Ungarn, C-78/18, EU:C:2020:476, præmis 112 og 113.

dialog og samarbejde ved hjælp af processer som det europæiske semester til at fremhæve udfordringer med hensyn til retsvæsenets effektivitet eller rammerne for bekæmpelse af korruption i medlemsstaterne.

Covid-19-pandemien har rejst vigtige retsstatsspørgsmål, der stadig er til stede i den europæiske debat. Fra midten af marts har Kommissionen overvåget foranstaltninger i medlemsstaterne, som har en indvirkning på retsstaten, demokratiet og de grundlæggende rettigheder. Som led i det europæiske semester mindede man i de landespecifikke henstillinger fra august 2020 om, at disse ekstraordinære foranstaltninger skal være nødvendige, forholdsmæssige, tidsbegrænsede og underlagt kontrol⁷¹.

Europa-Parlamentet spiller en stadig vigtigere rolle i debatten om retsstatsprincippet på europæisk plan. I det seneste år har Europa-Parlamentet reageret på udviklingen med hensyn til respekten for vores fælles værdier, herunder retsstatsprincippet, efterhånden som de har fundet sted. Europa-Parlamentet har vedtaget flere beslutninger⁷² og Udvalget om Borgernes Rettigheder og Retlige og Indre Anliggender (LIBE) har vedtaget betænkninger og gennemført landebesøg på stedet⁷³. Disse politiske debatter har været et centralt element i bestræbelserne på at gøre retsstatsspørgsmål mere synlige. Kommissionen anerkender den nødvendige forbindelse til demokrati og grundlæggende rettigheder, som vil blive behandlet på følgende arbejdsområder: den europæiske handlingsplan for demokrati og den nye strategi for gennemførelse af chartret om grundlæggende rettigheder, der begge skal vedtages senere i 2020. Kommissionen mener, at den første rapport om retsstatssituationen og den forberedende dialog med medlemsstaterne udgør et solidt grundlag for det fremtidige arbejde i Europa-Parlamentet.

Retsstatsmekanismen er også en reaktion på en intensiveret indsats fra Rådets side vedrørende retsstatsprincippet. I efteråret 2019 drøftede Rådet en yderligere styrkelse af Rådets dialog om retsstatsprincippet gennem en årlig statusopgørelse. Her vil man gøre brug af drøftelser og udveksling af bedste praksis for at bidrage til at forebygge retsstatsproblemer på en inklusiv og konstruktiv måde. Rådets formandskab har redegjort for sin hensigt om at organisere en politisk dialog om retsstatsprincippet på grundlag af Kommissionens rapport om retsstatssituationen, herunder en debat med fokus på specifikke medlemsstater⁷⁴.

På denne måde vil den første rapport om retsstatssituationen være med til at fremme debatten i de europæiske og nationale institutioner. Der vil også blive afholdt regelmæssige møder i netværket af kontaktpunkter for retsstaten og med interessenter. Medlemsstaterne vil blive anmodet om at bidrage i begyndelsen af 2021, og dette vil blive fulgt op af landebesøg i alle medlemsstater i foråret forud for den næste rapport. Sideløbende hermed vil der også blive arbejdet på at fremme retsstatsreformer, der er i overensstemmelse med EU-retten, gennem

⁷¹ Vedtaget af Rådet — EUT C 282 af 26.8.2020.

⁷² Navnlig beslutning af 28. marts 2019 om situationen vedrørende retsstatsprincippet og bekæmpelse af korruption i EU, navnlig i Malta og Slovakiet, P8_TA (2019) 0328; beslutning af 18. december 2019 om retsstatsprincippet i Malta efter de seneste afsløringer om mordet på Daphne Caruana Galizia, P9_TA (2019) 0103; beslutning af 16. januar 2020 om igangværende høringer inden for rammerne af artikel 7, stk. 1, i TEU vedrørende Polen og Ungarn, P9_TA (2020) 0014; beslutning af 17. april 2020 om en EU-koordineret indsats til bekæmpelse af covid-19-pandemien og dens konsekvenser, P9_TA (2020) 0054.

⁷³ LIBE's Democracy, Rule of Law and Fundamental Rights Monitoring Group (LIBE's overvågningsgruppe for demokrati, retsstatsprincippet og grundlæggende rettigheder). Gruppen fokuserer på trusler mod demokratiet, retsstatsprincippet og de grundlæggende rettigheder samt bekæmpelse af korruption i alle EU-medlemsstater. Det er hensigten at anbefale specifikke foranstaltninger til LIBE-Udvalget, såsom møder med interessenter, høringer og missioner samt at fremsætte forslag til resolutioner og betænkninger.

⁷⁴ Det tyske formandskabs program, s. 20.

EU-finansiering og ekspertise. Siden 2017 har Kommissionen udarbejdet et særligt program for teknisk støtte til reformer i medlemsstaterne, som omfatter retsstatsreformer⁷⁵. Støtten kan tage form af ekspertmissioner og undersøgelsesrejser på stedet, udveksling af relevant bedste praksis, diagnostiske analyser samt udvikling og gennemførelse af målrettede løsninger for at afhjælpe situationen. Andre af Kommissionens programmer som f.eks. programmerne for retfærdighed og medborgerskab, lighed, rettigheder og værdier og Fonden for Intern Sikkerhed (Politi) kan også yde et bidrag, herunder gennem indkaldelser af forslag, der er åbne for civilsamfundet og andre interessenter. Reforme af retsvæsenet og til bekæmpelse af korruption kan have en væsentlig indvirkning på erhvervslivet, som det allerede ofte fremhæves i rapporterne om det europæiske semester, og medlemsstaterne bør derfor overveje dem nøje, når de udarbejder deres nationale genopretnings- og resiliensplaner.

Ud over den europæiske retsstatsmekanisme omfatter EU's værktøjskasse for retsstaten forskellige instrumenter, så man kan reagere på forskellige situationer. Artikel 7 i traktaten om Den Europæiske Union er oftest genstand for offentlig debat. Heri fastsættes en traktatbaseret procedure til håndtering af risici for EU's grundlæggende værdier i medlemsstaterne, som i sidste ende giver mulighed for de mest alvorlige politiske sanktioner, som EU kan pålægge en medlemsstat, nemlig suspension af stemmeretten i Rådet. Indtil 2017 havde proceduren aldrig været anvendt. Kommissionen iværksatte proceduren for Polen i december 2017, og derefter iværksatte Europa-Parlamentet i september 2018 proceduren for Ungarns vedkommende. Disse procedurer fortsætter i Rådet med høringer og ajourføringer om situationen i de to berørte medlemsstater⁷⁶, men de fleste af de konstaterede udfordringer er fortsat ikke løst. Kommissionen opfordrer de berørte medlemsstater og Rådet til at fremskynde løsningen af de problemer, der opstår i forbindelse med disse procedurer, finde løsninger, der beskytter retsstatsprincippet og de værdier, der er fælles for alle medlemsstater. Indtil der findes en løsning på de påpegede problemer, er Kommissionen fast besluttet på at støtte Rådet i videreførelsen af artikel 7-procedurerne for at løse de pågældende problemer.

Domstolen spiller også en afgørende rolle med hensyn til at bevare retsstaten gennem sin udvikling af retspraksis på dette område. Hvis manglende overholdelse af retsstatsprincippet udgør en overtrædelse af EU-retten, forfølger Kommissionen en strategisk tilgang vedrørende traktatbrudssager, der bygger på Domstolens praksis. Disse procedurer er rettet mod at løse konkrete situationer med manglende overholdelse af EU-retten. Kommissionen er fast besluttet på at gøre fuld brug af sine beføjelser og fortsætte med at fungere som traktaternes vogter for at sikre, at EU-rettens krav vedrørende retsstatsprincippet overholdes. Den har anlagt en række sager ved Domstolen vedrørende retsstatsprincippet, og nationale domstole har i en række sager også opfordret Domstolen til at træffe præjudicielle afgørelser vedrørende fortolkningen af EU-retten. I 2019 og 2020 udviklede Domstolen vigtig retspraksis vedrørende retsstatsprincippet. Den har navnlig bekræftet og præciseret princippet om effektiv retsbeskyttelse og adgang til effektive retsmidler⁷⁷. Denne retspraksis forventes at blive videreudviklet i de kommende måneder og år i lyset af en række vigtige verserende traktatbrudssager og præjudicielle forelæggelser vedrørende retsstatsprincippet.

⁷⁵ Støtteprogrammet for strukturreformer, der fra 2021 skal erstattes af instrumentet for teknisk støtte; dette program kræver ikke medfinansiering.

⁷⁶ I 2019 blev der gennemført to høringer i henhold til artikel 7, stk. 1, i TEU, og der blev foretaget to ajourføringer om situationen i Ungarn og fem ajourføringer om situationen i Polen. I 2020 blev der foretaget en ajourføring om situationen i Ungarn og Polen, og der blev ikke afholdt høringer i henhold til artikel 7, stk. 1, i TEU.

⁷⁷ Som sikret ved artikel 19, stk. 1, i TEU og artikel 47 i EU's charter om grundlæggende rettigheder.

Endelig mindede Det Europæiske Råd i konklusionerne fra mødet den 17.-21. juli om betydningen af respekten for retsstatsprincippet og EU's grundlæggende værdier i forhold til Unionens budget. Det Europæiske Råd mindede om betydningen af at beskytte Unionens budget i overensstemmelse med værdierne i artikel 2 i TEU og støttede indførelsen af en ordning med betingelser og foranstaltninger i tilfælde af overtrædelser. Det Europæiske Råds tilsagn bør fremskynde vedtagelsen af Kommissionens forslag om at *beskytte EU-budgettet i tilfælde af brud på retsstatsprincippet* i en medlemsstat, der i øjeblikket drøftes i Europa-Parlamentet og Rådet⁷⁸. Formålet er at beskytte EU-budgettet i situationer, hvor Unionens finansielle interesser kan være i fare som følge af generelle problemer med overholdelse af retsstatsprincippet i en medlemsstat.

4. Konklusioner og næste skridt

I juli 2019 opfordrede Kommissionens formand Ursula von der Leyen Europa-Parlamentet, Rådet og medlemsstaterne til at indlede en proces med samarbejde om retsstatsprincippet, en ny europæisk retsstatsmekanisme, der involverer alle medlemsstater og EU-institutioner i en forebyggende indsats.

Den første rapport om retsstatssituationen er resultatet af en ny dialog mellem Kommissionen og medlemsstaterne, der indgår i den landespecifikke analyse for alle medlemsstaterne. Denne rapport er et vigtigt skridt i retning af at styrke en fælles forståelse af retsstatsprincippet i EU og styrke den gensidige tillid. Kommissionen glæder sig over den åbne dialog med alle medlemsstaterne og deres engagement i udarbejdelsen af de landespecifikke analyser. Det er et tegn på retsstatsprincippets betydning for alle medlemsstater og deres engagement i en europæisk proces. Kommissionen mener, at denne proces vil bidrage til at forhindre, at retsstatsproblemer opstår eller forværres, og desuden vil bidrage til at fremme en robust politisk og juridisk retsstatskultur i hele EU. Retsstatsmekanismen kan nu fungere som et centralt element i EU's værktøjskasse vedrørende retsstaten.

I rapporten gøres der status over udviklingen vedrørende retsstaten i medlemsstaterne. Den fremhæver, at mange medlemsstater har høje standarder for retsstatsprincippet og er anerkendt, herunder på verdensplan, for bedste praksis i forbindelse med anvendelsen af de centrale principper i retsstatsmekanismen. I rapporten konstaterer man dog også store udfordringer, når retsvæsenets uafhængighed er under pres, når systemerne har vist sig ikke at være tilstrækkeligt modstandsdygtige over for korruption, når trusler mod mediefriheden og mediepluralismen udgør en fare for den demokratiske kontrol, eller når der har været udfordringer i forbindelse med kontrolforanstaltninger, der er af afgørende betydning for et effektivt system. Kommissionen glæder sig over, at alle medlemsstaterne har samarbejdet i forbindelse med udarbejdelsen af rapporten, og opfordrer dem til at fortsætte dette samarbejde i forbindelse med opfølgningen af rapporten.

Kommissionen ser frem til det fortsatte engagement fra Europa-Parlamentets og Rådets side vedrørende retsstatsspørgsmål og mener, at denne rapport udgør et solidt grundlag for det videre interinstitutionelle arbejde. Kommissionen opfordrer også de nationale parlamenter og myndigheder til at drøfte denne rapport, herunder landekapitlerne, og til at søge støtte fra hinanden som en tilskyndelse til reformer og accept af europæisk solidaritet. Den brede kreds af nationale aktører ud over de offentlige myndigheder, som har været involveret og har bidraget hertil, viser også, at der er behov for at afholde nationale drøftelser.

⁷⁸ COM(2018) 324.

Denne første rapport om retsstatssituationen er grundpillen i en ny og dynamisk proces, der omfatter en løbende dialog med medlemsstaterne, Europa-Parlamentet og de nationale parlamenter samt andre interessenter på nationalt plan og EU-plan. Kommissionen vil nu påbegynde udarbejdelsen af rapporten om retsstatssituationen for 2021 på grundlag af de erfaringer, man har høstet i den europæiske retsstatsmekanismes første år, og videreføre dynamikken for at gøre retsstaten i vores demokratier mere modstandsdygtig. Ved at stå bedre rustet vil alle europæere nemmere kunne tage udfordringerne op i forbindelse med den hidtil usete økonomiske, klimamæssige og sundhedsmæssige krise i fuld respekt for vores fælles principper og værdier *The rule of law helps protect people from the rule of the powerful.*