



Rådet for
Den Europæiske Union

Bruxelles, den 18. juli 2022
(OR. en)

11408/22

JAI 1044
FREMP 157
AG 91
POLGEN 111

FØLGESKRIVELSE

fra: Martine DEPREZ, direktør, på vegne af generalsekretæren for Europa-Kommissionen

modtaget: 14. juli 2022

til: Generalsekretariatet for Rådet

Komm. dok. nr.: COM(2022) 500 final

Vedr.: MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET, RÅDET, DET EUROPÆISKE ØKONOMISKE OG SOCIALE UDVALG OG REGIONSUDVALGET Rapport om retsstatssituationen 2022 Retsstatssituationen i Den Europæiske Union

Hermed følger til delegationerne dokument COM(2022) 500 final.

Bilag: COM(2022) 500 final

Luxembourg, den 13.7.2022
COM(2022) 500 final

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

Rapport om retsstatssituationen 2022

Retsstatssituationen i Den Europæiske Union

{SWD(2022) 501 final} - {SWD(2022) 502 final} - {SWD(2022) 503 final} -
{SWD(2022) 504 final} - {SWD(2022) 505 final} - {SWD(2022) 506 final} -
{SWD(2022) 507 final} - {SWD(2022) 508 final} - {SWD(2022) 509 final} -
{SWD(2022) 510 final} - {SWD(2022) 511 final} - {SWD(2022) 512 final} -
{SWD(2022) 513 final} - {SWD(2022) 514 final} - {SWD(2022) 515 final} -
{SWD(2022) 516 final} - {SWD(2022) 517 final} - {SWD(2022) 518 final} -
{SWD(2022) 519 final} - {SWD(2022) 520 final} - {SWD(2022) 521 final} -
{SWD(2022) 522 final} - {SWD(2022) 523 final} - {SWD(2022) 524 final} -
{SWD(2022) 525 final} - {SWD(2022) 526 final} - {SWD(2022) 527 final}

1. INDLEDNING

Den Europæiske Union er en Union af værdier: grundlæggende rettigheder, demokrati og retsstatsprincippet. Dette er fundamentet for vores samfund og vores fælles identitet¹. Anfægtelser af retsstatsprincippet i en medlemsstat påvirker EU's retsorden og funktion som helhed. Retsstatsprincippet er til gavn for alle i EU, og borgerne i alle medlemsstater bakker helt klart kraftigt op om retsstatsprincipperne².

I de senere år har vi set, at udfordringerne for retsstaten er vokset både her i EU og globalt. Covid-19-pandemien testede de nationale systemers modstandsdygtighed med hensyn til at opretholde retsstatsprincippet i krisetider og lagde pres på de etablerede forfatningsretlige kontrol- og balancemekanismer og på de demokratiske institutioners og deres vagthundes evne til at udføre deres arbejde.

Ruslands uprovokerede og uberettigede militære aggression mod Ukraine og dets befolkning er en direkte udfordring af EU's værdier og den regelbaserede verdensorden. Den er i klar modstrid med folkeretten og principperne i FN-pagten og undergraver demokratiet og retsstaten samt den europæiske og globale sikkerhed og stabilitet. Beskyttelse og opretholdelse af vores demokratiske institutioner og værdier er et fælles ansvar for medlemsstaterne og EU-institutionerne. Dette er så meget desto vigtigere nu, hvor EU og dets medlemsstater trues af fjendtlige udenlandske aktører, der bruger desinformation og cyberangreb i deres forsøg på at undergrave vores demokratier.

Kommissionen anerkender sin særlige rolle i opfyldelsen af dette fælles ansvar i praksis, enten ved at skabe forandringer og fremme samarbejde eller påpege og sætte ind over for mangler. Denne rolle opfyldes på forskellige måder gennem de forskellige instrumenter, som Kommissionen har til rådighed, men målet er altid klart, nemlig at gøre en reel forskel med hensyn til den måde, hvorpå borgerne mærker retsstatsprincippets betydning i deres dagligdag. Kommissionen har også sikret, at genopretnings- og resiliensfaciliteten har prioriteret medlemsstaternes reformer af retsvæsenet, rammerne for bekæmpelse af korrupsion, offentlig forvaltning og digitalisering af deres retssystemer som afgørende for et stærkt investeringsklima.

I det seneste år har retsstatsprincippet været en topprioritet på den europæiske dagsorden, og rapporten om retsstatssituationen 2021 har været et vigtigt indspark i den politiske og tekniske debat på både EU-plan og nationalt plan. Den årlige rapport om retsstatssituationen er afgørende for vores bestræbelser på at opnå en reel indvirkning på beskyttelsen og fremme af retsstatsprincippet i EU. Ved at tage behørigt hensyn til nationale traditioner, sikre ligebehandling og være baseret på en gennemsigtig og objektiv metode har rapporten dannet grundlag for en konstruktiv drøftelse og en omfattende udveksling af bedste praksis mellem medlemsstaterne, både i Rådet og på teknisk plan, samt inden for rammerne af drøftelserne i Europa-Parlamentet og i de nationale parlamenter med Kommissionen på grundlag af rapporten fra 2021. Ved at lære af hinandens erfaringer får medlemsstaterne bedre mulighed

¹ "Unionen bygger på værdierne 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, ikke-forskelsbehandling, tolerance, retfærdighed, solidaritet og ligestilling mellem kvinder og mænd." (traktaten om Den Europæiske Union, artikel 2).

² Det fremgår af Særlig Eurobarometer 508 om EU-borgernes værdier og identitet (2021), at 82 % af europæerne støtter disse principper.

for at finde den bedste vej frem og forebygge nye udfordringer for retsstaten eller en forværring af eksisterende udfordringer.

I denne tredje udgave af rapporten tages det næste skridt i Kommissionens investering i retsstatsprincippet, idet det er den første rapport, hvori der fremsættes specifikke henstillinger til medlemsstaterne, som bebudet af kommissionsformand Ursula von der Leyen i talen om Unionens tilstand 2021³. I overensstemmelse med rapportens forebyggende karakter er formålet med henstillingerne at støtte medlemsstaterne i deres bestræbelser på at fortsætte arbejdet med igangværende eller planlagte reformer, tilskynde til en positiv udvikling og hjælpe dem med at identificere, hvor der kan være behov for forbedringer eller opfølgning på nylige ændringer eller reformer, også med henblik på at tackle systemiske udfordringer i visse situationer.

Ved udarbejdelsen af henstillingerne har Kommissionen været meget opmærksom på at holde dem fokuseret og forankret i europæisk ret og europæiske standarder under hensyntagen til de nationale retssystemers særlige karakter. Lige så vigtigt er sammenhængen og synergierne med andre processer og instrumenter såsom det europæiske semester, den generelle ordning med konditionalitet til beskyttelse af Unionens budget og genopretnings- og resiliensfaciliteten. I efterfølgende udgaver af rapporten om retsstatssituationen vil der være fokus på opfølgningen på henstillingerne.

Som i de tidligere udgaver undersøger rapporten om retsstatssituationen 2022 udviklingen på følgende områder:

- **Retssystemerne** i medlemsstaterne med fokus på deres uafhængighed, kvalitet og effektivitet. Dette er centrale parametre, der sikrer, at anvendelsen og håndhævelsen af EU-retten er effektiv, at retsstatsprincippet opretholdes, og at der fortsat er gensidig tillid. Velfungerende og fuldt uafhængige retssystemer er afgørende for at sikre, at retsvæsenet fungerer til gavn for borgere og virksomheder. De er også afgørende for det retlige samarbejde i hele EU og for det indre markeds funktion og EU's retsorden som helhed⁴.
- **Rammerne for bekæmpelse af korruption** med fokus på effektiviteten af nationale politikker til bekæmpelse af korruption og vurdering af medlemsstaternes forskellige centrale indsatsområder for forebyggelse og bekæmpelse af korruption. Effektive rammer for bekæmpelse af korruption samt gennemsigtighed og integritet i udøvelsen af statsmagt styrker retssystemerne og borgernes og virksomhedernes tillid til de offentlige myndigheder.
- **Mediefrihed og -pluralisme** med fokus på centrale områder, herunder medietilsynsmyndighedernes uafhængighed, gennemsigtighed i medieejerskab, gennemsigtighed og retfærdighed i tildelingen af statslig annoncering, journalisters sikkerhed og adgang til information. I dette års rapport er der for første gang en systematisk dækning af public service-medier. Et frit og pluralistisk mediemiljø er afgørende for retsstatsprincippet, demokratisk ansvarlighed og bekæmpelse af

³ [Tale om Unionens tilstand, 2021](#).

⁴ EU's resultattavle for retlige anliggender 2022.

korruption. Betydningen af frie og pluralistiske medier har ført til adskillige nylige initiativer på EU-plan⁵.

- **Institutionelle spørgsmål vedrørende den demokratiske kontrol og balance** med fokus på områder af central betydning for retsstatsprincippet såsom kvalitet og inklusivitet i den nationale lovgivningsproces, den rolle, der spilles af forfatningsdomstole og uafhængige myndigheder såsom ombudsmanden, ligestillingsorganer⁶ og nationale menneskerettighedsinstitutioner samt civilsamfundsorganisationer i beskyttelsen af retsstatsprincippet. Den ændrede indvirkning af og reaktionen på covid-19-pandemien er et andet element, der indgår i analysen. Dette års rapport indeholder for første gang en oversigt over gennemførelsen af Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols afgørelser.

I rapporten om retsstatssituationen redegøres der ligeledes for væsentlige udviklinger på EU-plan, og den bør desuden ses i en bredere sammenhæng med andre indsatsområder, der bidrager til at værne om demokratiske værdier og menneskerettigheder både i og uden for Unionen. Kommissionens anvendelse af centrale værktøjer såsom genopretnings- og resiliensfaciliteten, forordningen om konditionalitet⁷ og EU's resultatavtale for retlige anliggender er sammenfattet i denne rapport. Kommissionen retsforfølger også overtrædelser i forbindelse med retsstatsspørgsmål, der udgør en tilsidesættelse af EU-retten.

Et andet eksempel på supplerende foranstaltninger er arbejdet med at fremme grundlæggende rettigheder. I 2022-rapporten om anvendelsen af EU's charter om grundlæggende rettigheder⁸ vil der være fokus på det civile rum og dets rolle med hensyn til at beskytte og fremme disse rettigheder. Civilsamfundet er en vigtig partner for EU i forbindelse med gennemførelsen af dets politikker på området grundlæggende rettigheder, og der pågår en debat på EU-plan om, hvordan støtten og civilsamfundets inddragelse på EU-plan kan øges.

Ruslands invasion af Ukraine understregede betydningen af demokratiske værdier, menneskerettigheder og retsstatsprincippet. EU spiller en særlig rolle i udbredelsen af disse værdier på verdensplan som et alternativ til autoritære modeller, der krænker folkeretten og menneskerettighederne, og det er også et centralt element i udvidelsesprocessen. Troværdigheden af vores eksterne politikker afhænger af retsstatssituationen i EU.

⁵ Kommissionens henstilling om sikring af journalisters og andre mediefolks beskyttelse og sikkerhed og styrkelse af deres position i Den Europæiske Union (C(2021) 6650 af 16.9.2021), forslag til direktiv om beskyttelse af personer, der engagerer sig offentligt, mod åbenbart grundløse eller urimelige retssager ("strategiske retssager mod offentligt engagement" (COM(2022) 177 af 27.4.2022) og Kommissionens henstilling om beskyttelse af journalister og menneskerettighedsforkæmpere, der engagerer sig offentligt, mod åbenbart grundløse eller urimelige retssager ("strategiske retssager mod offentligt engagement") (C(2022)2428 af 27.4.2022). Kommissionen er også i gang med at gennemføre handlingsplanen for medier og audiovisuelle medier og har øget EU's finansieringsstøtte til projekter vedrørende mediefrihed og pluralisme.

⁶ I 2022 vil Kommissionen foreslå foranstaltninger til styrkelse af ligestillingsorganernes rolle og uafhængighed.

⁷ Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU, Euratom) 2020/2092 af 16. december 2020 om en generel ordning med konditionalitet til beskyttelse af Unionens budget (EUT L 433I af 22.12.2020, s. 1).

⁸ Planlagt offentliggørelse i december 2022.

2. CENTRALE ASPEKTER AF RETSSTATSSITUATIONEN I MEDLEMSSTATERNE

I denne rapport redegøres der for vigtige fælles temaer og tendenser, specifikke udfordringer og positive udviklinger på tværs af de fire søjler. De fremførte eksempler, der afspejler disse tendenser, er hentet fra vurderingerne i de 27 landekapitler, som udgør en integrerende del af denne rapport, hvori der redegøres nærmere for konteksten i de enkelte medlemsstater⁹. Rapporten indeholder også specifikke henstillinger til medlemsstaterne¹⁰.

Metodologien i rapporten om retsstatssituationen og henstillingerne

Vurderingen i landekapitlerne er udarbejdet i overensstemmelse med anvendelsesområdet og metoden som ajourført efter drøftelser med medlemsstaterne¹¹. Landekapitlerne bygger på en kvalitativ vurdering, som Kommissionen selv har foretaget, og som fokuserer på en sammenfatning af den vigtigste udvikling siden juli 2021 og præsenterer både udfordringer og positive aspekter, der er identificeret i medlemsstaterne. I hvert landekapitel ligger analysens fokus på områder, hvor der har været en betydelig udvikling, eller hvor der er konstateret store udfordringer i den foregående rapport, som varer ved i rapporteringsperioden.

I overensstemmelse med rapportens forebyggende karakter er formålet med henstillingerne at bistå og støtte medlemsstaterne i deres bestræbelser på at fremme reformer og identificere, hvor der kan være behov for forbedringer eller opfølgning på nylige ændringer eller reformer, gennem en løbende dialog med medlemsstaterne¹².

Ved udarbejdelsen af henstillingerne i denne rapport er følgende principper lagt til grund:

- Alle medlemsstaterne modtager landespecifikke henstillinger under fuld overholdelse af principperne om ligebehandling og proportionalitet.
- Henstillingerne er integreret i rapporten og er baseret på en tilbundsgående vurdering i landekapitlerne under anvendelse af objektive kriterier, der er baseret på EU-retten eller europæiske og internationale standarder.
- Henstillingerne står i et rimeligt forhold til de identificerede udfordringer. De tilskynder også til positive reformbestræbelser.
- Henstillingerne er tilstrækkeligt specifikke til, at medlemsstaterne kan foretage en konkret og virkningsfuld opfølgning under hensyntagen til de nationale kompetencer, retssystemer og institutionelle rammer, alt efter hvad der er relevant.
- Ved udarbejdelsen af henstillingerne har Kommissionen været meget opmærksom på sammenhæng og synergier med andre processer såsom det europæiske semester, forordningen om konditionalitet og de nationale genopretnings- og resiliensplaner¹³.
- I efterfølgende udgaver af rapporten om retsstatssituationen vil der også være fokus på

⁹ Landekapitlerne findes [her](#).

¹⁰ Der henvises til henstillingerne i fodnoterne i denne rapport, og de er anført i bilaget og i de enkelte landekapitler.

¹¹ Metodologien blev ajourført efter drøftelser med medlemsstaterne, navnlig for at præcisere brugen af kilder til vurderingen bedre og tage højde for indarbejdelsen af henstillinger i rapporten. Metodologien findes [her](#).

¹² Henstillingerne berører ikke eventuelle procedurer, som Kommissionen måtte indlede på grundlag af retlige instrumenter såsom traktatbrudsprocedurer eller forordningen om konditionalitet.

¹³ Kommissionen meddeler sine holdninger i forbindelse med disse processer vedrørende den pågældende medlemsstat før fremsættelsen af henstillingerne, hvis det er relevant.

opfølgningen på henstillingerne.

Rapporten er resultatet af et tæt samarbejde med medlemsstaterne og bygger på en række forskellige nationale, internationale og andre kilder¹⁴. Alle medlemsstater blev opfordret til at deltage i processen, give skriftligt input¹⁵ og deltage i særlige landebesøg, der blev afholdt mellem februar og april 2022¹⁶. En målrettet høring af interessenter gav også værdifulde horisontale og landespecifikke bidrag¹⁷. Europarådet stillede desuden en oversigt over sine seneste udtalelser og rapporter om EU's medlemsstater til rådighed¹⁸. Inden vedtagelsen af denne rapport har medlemsstaterne fået mulighed for at fremlægge faktuelle opdateringer til deres landekapitel.

2.1 Retssystemer

Uafhængighed, kvalitet og effektivitet er afgørende parametre for et effektivt retssystem. Effektive retssystemer er afgørende for anvendelsen og håndhævelsen af EU-retten og opretholdelsen af retsstatsprincippet. Retsvæsenets uafhængighed er afgørende for en retfærdig rettergang. Det er et krav, og det udspringer af princippet om effektiv retsbeskyttelse, som er omhandlet i artikel 19 i traktaten om Den Europæiske Union (TEU) og af adgangen til effektive retsmidler for en domstol, der er fastsat i artikel 47 i EU's charter om grundlæggende rettigheder¹⁹. Uafhængige dommere og domstole sikrer, at de rettigheder, som borgerne har i henhold til EU-retten, beskyttes, og at de værdier, der er fælles for medlemsstaterne som fastsat i artikel 2 TEU, navnlig retsstatsprincippet, beskyttes²⁰. Når medlemsstaterne reformerer deres retssystemer, skal de overholde de krav, der er fastsat i EU-retten og Domstolens praksis, fuldt ud²¹.

Opfattelsen af retsvæsenets uafhængighed i EU

Virksomhedernes opfattelse af retsvæsenets uafhængighed er blevet forbedret i omkring to tredjedele af medlemsstaterne sammenlignet med 2021 ifølge EU's resultattavle for retlige anliggender 2022 og Eurobarometerundersøgelser gennemført i 2022²². Undersøgelserne viste imidlertid, at borgernes opfattelse af retsvæsenets uafhængighed var blevet dårligere i mere end halvdelen af medlemsstaterne. Der var kun få ændringer i medlemsstaternes relative opfattelser. I Finland, Danmark, Østrig, Luxembourg, Nederlandene og Tyskland er borgernes opfattelse af retsvæsenets uafhængighed fortsat særlig positiv (over 75 %), mens den i Slovakiet, Polen og Kroatien fortsat er meget dårlig (under 30 %).

¹⁴ Kilderne til den årlige rapport om retsstatssituationen omfatter navnlig skriftlige input fra medlemsstaterne, skriftlige bidrag modtaget under den målrettede høring af interessenter og oplysninger fremlagt af internationale organisationer eller modtaget fra nationale myndigheder og interessenter under landebesøg. Kilderne danner grundlag for Kommissionens vurdering og afspejler ikke som sådan Kommissionens holdning.

¹⁵ [Rapport om retsstatssituationen 2022 — input fra medlemsstaterne](#).

¹⁶ Oplysninger om landebesøgene findes i landekapitlerne. Under disse landebesøg afholdt Kommissionen drøftelser med medlemsstaternes nationale myndigheder, herunder retlige og uafhængige myndigheder, retshåndhævende myndigheder samt interessenter såsom journalistsammenslutninger og civilsamfundet.

¹⁷ Høringen blev gennemført mellem december 2021 og januar 2022. [Rapport om retsstatssituationen 2022 — målrettet høring af interessenter](#).

¹⁸ [Rapport om retsstatssituationen 2022 — Europarådets bidrag](#).

¹⁹ [EU's charter om grundlæggende rettigheder](#).

²⁰ Domstolens dom af 24.6.2019, Kommissionen mod Polen, C-619/18, ECLI:EU:C:2019:531, præmis 44 og 58.

²¹ En henvisning til centrale domme siden den seneste rapport findes i afsnit 4.

²² Figur 50 og 52 i EU's resultattavle for retlige anliggender 2022.

Domstolsråd og procedurer for udnævnelse af dommere som centrale garantier for retsvæsenets uafhængighed

Domstolsråd kan være særligt vigtige garantier for retsvæsenets uafhængighed som anerkendt i Domstolens praksis²³. De kan fungere som stødpude mellem retsvæsenet og de andre magtgrene i spørgsmål vedrørende udnævnelse af dommere og deres karrieremuligheder samt deres rolle i forvaltningen af retssystemet. Der er inden for rammerne af Europarådet blevet udviklet vigtige europæiske standarder for, hvordan domstolsrådene bør oprettes for at sikre deres uafhængighed bedst muligt, herunder for deres sammensætning²⁴. Domstolsrådene skal også have tilstrækkelige ressourcer til at fungere effektivt og opfylde deres mandater.

I en række medlemsstater blev der iværksat lovgivningstiltag for at styrke domstolsrådenes uafhængighed. I [Luxembourg](#) er der forelagt forslag til lovændringer for at bringe sammensætningen af det fremtidige domstolsråd i overensstemmelse med europæiske standarder. Disse vil præcisere domstolsrådets beføjelser med hensyn til forvaltningen af dommers karrierer og indføre en ny disciplinærordning. I [Kroatien](#) styrker de seneste ændringer de to råds rolle i udvælgelsen af dommere og statsadvokater. I [Italien](#) er der for nylig blevet vedtaget en ny lov om reform af retssystemet, der indeholder bestemmelser om oprettelse af det øverste domstolsråd og dets funktion, herunder om den måde, hvorpå dets medlemmer vælges. I [Cypern](#) har parlamentet for nylig vedtaget reformer vedrørende sammensætningen af domstolsrådet. I [Nederlandene](#) er der planer om mulige ændringer af sammensætningen og udnævnelsen af medlemmerne af domstolsrådet. I [Sverige](#) har et tværpolitisk undersøgelsesudvalg siden 2020 undersøgt, hvordan retsvæsenets uafhængighed kan styrkes, og udvalget forventes at forelægge sin rapport senest i februar 2023.

De nationale domstolsråds udvikling er et centralt tema i flere medlemsstater. I [Spanien](#) er der fortsat bekymring over forsinkelserne i fornyelsen af domstolsrådet, og der har været yderligere opfordringer til at ændre rådets udnævnelsessystem. I [Bulgarien](#) er der stigende bekymring over det øverste domstolsråds funktion, og der skal ses på rådets sammensætning. I [Irland](#) giver den foreslåede sammensætning af den planlagte kommission for udnævnelse af dommere (Judicial Appointments Commission) anledning til en vis bekymring. I [Slovakiet](#) har domstolsrådet påtaget sig nye opgaver efter forfatningsreformen, men der er fortsat bekymring over ordningen for afskedigelse af rådets medlemmer. I [Portugal](#) blev den lovgivningsmæssige ramme for det øverste råd for forvaltnings- og skattedomstole etableret i 2004, og der er truffet nye foranstaltninger for at behandle spørgsmål vedrørende fordelingen af sager ved domstolene²⁵.

I andre medlemsstater er der ikke taget højde for strukturelle eller systemiske problemer. I [Polen](#) er der stadig ikke taget hånd om de alvorlige bekymringer over domstolsrådets uafhængighed, selv om der er blevet givet udtryk herfor i en række domme fra Domstolen og Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol, der bekræfter de bekymringer, som Kommissionen har givet udtryk for i forbindelse med proceduren i henhold til artikel 7, stk. 1, i TEU. Disse bekymringer afspejles også i den bredere landespecifikke henstilling inden for rammerne af det europæiske semester for at sikre retsvæsenets uafhængighed. I [Ungarn](#) står det nationale domstolsråd fortsat over for udfordringer med at danne modvægt til

²³ Domstolen har anerkendt, at et domstolsråd kan være garant for retsvæsenets uafhængighed, forudsat at det er tilstrækkeligt uafhængigt af den udøvende og den lovgivende magt og af det organ, det indgiver en indstilling til udnævnelse til. Se f.eks. dom af 2.3.2021, AB m.fl. (Udnævnelse af dommere ved den øverste domstol — søgsmål), C-824/18, præmis 123-125 og den deri nævnte retspraksis.

²⁴ Se navnlig Europarådets anbefaling CM/Rec(2010)12.

²⁵ Henstillinger vedrører BG, IE, ES, IT, CY, LU, PT, SK, SE.

de beføjelser, der er tildelt formanden for det nationale kontor for retsvæsenet i forbindelse med forvaltningen af domstolene og den landespecifikke henstilling om at styrke retsvæsenets uafhængighed, der er fremsat i forbindelse med det europæiske semester, samt de dermed forbundne bekymringer, der blev givet udtryk for i forbindelse med proceduren i henhold til artikel 7, stk. 1, i TEU²⁶.

Metoden til udnævnelse af dommere kan have en afgørende indvirkning på retsvæsenets uafhængighed og offentlighedens opfattelse af dets uafhængighed. Som fastslået af Domstolen skal de materielle betingelser og den processuelle fremgangsmåde for udnævnelse af dommere for at sikre domstolenes uafhængighed være tilstrækkelige til at forhindre, at der opstår rimelig tvivl om, at de pågældende dommere er uimodtagelige for påvirkninger udefra, og om deres neutralitet som dommere²⁷.

Siden den sidste rapport er nogle medlemsstater gået i gang med at forbedre procedurerne for udnævnelse af dommere. I [Irland](#) begrænser det nye lovforslag om udnævnelse af dommere regeringens skønsbeføjelser i forbindelse med proceduren. I [Kroatien](#) blev proceduren for udnævnelse af præsidenten for den øverste domstol afsluttet, og udvælgelsesproceduren blev ændret for at undgå, at situationen fastlåses fremover. I [Tjekkiet](#) har en lovgivningsændring til formål at indføre et gennemsigtigt og ensartet system for ansættelse og udvælgelse af dommere og retsformænd. I [Cypern](#) har parlamentet for nylig stemt om reformen af procedurerne for udnævnelse af dommere og præsidenter ved den nyligt foreslåede øverste forfatningsdomstol og ret i første instans. I [Nederlandene](#) overvejes det at indføre en række ændringer for at styrke retsvæsenets uafhængighed yderligere, herunder vedrørende udnævnelse af dommere ved den øverste domstol.

I andre medlemsstater, der har taget skridt til at forbedre disse procedurer, er der stadig udfordringer, navnlig med hensyn til udnævnelse ved højere domstole og af retspræsidenter. I [Malta](#) er der taget skridt til at afpolitiserer udnævnelsen af retspræsidenten, men retsvæsenet er stadig ikke involveret. I [Grækenland](#) er der fortsat bekymring over proceduren for udnævnelse til de højeste stillinger som dommere og anklagere, herunder den manglende inddragelse af retsvæsenet i udvælgelsesprocessen. I [Østrig](#) er der bebudet en reform af proceduren for udnævnelse af præsidenten og vicepræsidenten ved den øverste domstol for at afhjælpe den manglende inddragelse af retsvæsenet i proceduren, men der er fortsat bekymring over retsvæsenets begrænsede inddragelse i udnævnelsen af retsformænd og næstformænd ved forvaltningsdomstolene²⁸.

Udnævnelsesprocedurerne for højtstående juridiske stillinger er fortsat et centralt spørgsmål. I [Litauen](#) har udnævnelsen af præsidenten for den øverste domstol været under behandling siden september 2019, da loven ikke fastsætter frister for den pågældende udvælgelsesprocedure og giver republikkens præsident skønsbeføjelser med hensyn til tidspunktet for procedurerne for udnævnelse ved den øverste domstol. I [Letland](#) var

²⁶ Henstillinger vedrører HU.

²⁷ Se Domstolens dom af 2.3.2021, AB m.fl. (Udnævnelse af dommere ved den øverste domstol — søgsmål), C-824/18, præmis 117, 119, 123 og den deri nævnte retspraksis. Deltagelse af uafhængige organer såsom domstolsråd i proceduren for udnævnelse af dommere kan i princippet bidrage til at gøre denne proces mere objektiv, forudsat at et sådant organ selv er tilstrækkeligt uafhængigt af den lovgivende og den udøvende magt (se dom af 15.7.2021, Kommissionen mod Polen, C-791/19, præmis 98-108, af 20.4.2021, Repubblica og Il-Prim Ministru, C-896/19, præmis 66, af 2.3.2021, AB m.fl. (Udnævnelse af dommere ved den øverste domstol — søgsmål), C-824/18, præmis 66, 124 og 125, og af 19.11.2019, AK m.fl., forenede sager C-585/18, C-624/18 og C-625/18, præmis 137 og 138).

²⁸ Henstillinger vedrører EL, CY, MT, AT.

parlamentets afvisning af en ansøger til en stilling som dommer ved den øverste domstol præget af kontroverser vedrørende mulig utilbørlig politisk indflydelse. I [Polen](#) har specifikke udnævnelser ved den øverste domstol været genstand for vigtige domme fra Domstolen og Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol. I [Ungarn](#) vedrører bekymringerne navnlig muligheden for skønsmæssige afgørelser om udnævnelse og forfremmelse af dommere, herunder valget af præsidenten for den øverste domstol, sagsfordeling og bonusser. I [Bulgarien](#) skaber den manglende afholdelse af regelmæssige udvælgelsesprøver i forbindelse med udnævnelse af dommere til højere stillinger kombineret med en omfattende brug af forflytninger risici for retsvæsenets uafhængighed²⁹.

Anklagemyndighedens selvstændighed og uafhængighed som afgørende elementer for et velfungerende strafferetssystem

Selv om der ikke findes nogen fælles model i EU for anklagemyndighedens institutionelle struktur, er der altid behov for institutionelle sikkerhedsforanstaltninger for at sikre, at anklagemyndigheden er tilstrækkelig uafhængig og kan gennemføre effektive og upartiske efterforskninger og indbringe sager for domstolen uden politisk pres. Dette er ikke kun afgørende for medlemsstaternes og EU's strafferet, men også for mange andre vigtige spørgsmål såsom beskyttelse af EU's finansielle interesser og bekæmpelse af hadefulde tale i det digitale miljø.

En række medlemsstater har indledt reformer for at styrke anklagemyndighedens uafhængighed. I [Østrig](#) fortsætter det forberedende arbejde med en reform af anklagemyndigheden, der skal styrke myndighedens uafhængighed. Med den reform, der er under forberedelse i [Tjekkiet](#), vil der blive indført en tidsbegrænset embedsperiode for rigsadvokaten og andre chefanklagere og klare betingelser for deres afskedigelse. I [Bulgarien](#) har regeringen som led i genopretnings- og resiliensplanen forpligtet sig til at etablere en effektiv mekanisme for rigsadvokatens og dennes stedfortræderes ansvarlighed og strafansvar samt domstolsprøvelse af anklagemyndighedens afgørelser om ikke at indlede en efterforskning. I [Spanien](#) blev der vedtaget lovændringer med henblik på at øge gennemsigtigheden i forbindelserne mellem regeringen og rigsadvokaten, men der er fortsat bekymring over sammenfaldet mellem rigsadvokatens og regeringens embedsperiode. I [Slovakiet](#) er justitsministeriet ved at udarbejde en ændring, der begrænser rigsadvokatens beføjelser til at annullere anklagemyndighedens afgørelser i individuelle sager, på baggrund af de bekymringer, der er blevet givet udtryk for, over afgørelser om at afslutte en række korruptionssager på højt niveau³⁰.

I nogle medlemsstater er der dog fortsat bekymring over anklagemyndighedens uafhængighed og selvstændighed. I [Slovenien](#) er der blevet givet udtryk for bekymring over indvirkningen på anklagerens uafhængige arbejde af indenrigsministerens beføjelser til at give politiet instrukser i individuelle sager. I [Polen](#) er der fortsat bekymring over anklagemyndighedens funktion, da justitsministeren og rigsadvokaten er én og samme person. De polske domstole har også givet udtryk for bekymring over, at praksissen med at forflytte anklagere kan betragtes som en form for degradering og forskelsbehandling. I [Ungarn](#) er reglerne om afskedigelse af rigsadvokaten blevet ændret, men Greco-anbefalingen om at fjerne muligheden for, at rigsadvokaten kan blive i sit embede efter udløbet af sin

²⁹ Henstillinger vedrører BG, LV, LT, HU.

³⁰ Henstillinger vedrører CZ, ES, AT, SK. En relevant milepæl indgår i genopretnings- og resiliensplanen for BG.

embedsperiode, er endnu ikke blevet imødekommet, og den manglende ansvarlighed for undladelse af at indlede eller afslutte efterforskninger giver anledning til bekymring³¹.

Disciplinære rammer og dommeres og anklageres ansvarlighed

Domstolen er fortsat med at udvikle sin retspraksis vedrørende væsentlige garantier for at sikre, at de disciplinære rammer ikke kan anvendes som et instrument til politisk kontrol med retsafgørelser³². Disse garantier skal omfatte klare regler, der definerer, hvilken adfærd der udgør en disciplinærforseelse, og hvilke sanktioner der finder anvendelse. Disciplinærsager skal gennemføres med inddragelse af et uafhængigt organ, og procedurerne skal fuldt ud garantere rettighederne i chartrets artikel 47 og 48, navnlig retten til et forsvar. Endelig skal der indføres regler, som sikrer, at disciplinærorganers afgørelser kan indbringes for domstolene³³.

I nogle medlemsstater pågår der reformer for at styrke garantiene for retsvæsenets uafhængighed i disciplinærsager. I [Spanien](#) blev der indført en ny disciplinærordning for anklagere. I [Slovenien](#) er der på retsvæsenets initiativ ved at blive udarbejdet ændringer for at forbedre de disciplinære rammer. I [Belgien](#) er der indført standardformularer til rapportering om disciplinære foranstaltninger over for dommere og anklagere, og den første konsoliderede rapport om disciplinærsager skal udarbejdes af det øverste domstolsråd i løbet af 2022.

I andre medlemsstater var der fortsat bekymring for, at disciplinærsager kunne anvendes til at begrænse retsvæsenets uafhængighed. I sin genopretnings- og resiliensplan har [Polen](#) forpligtet sig til at gennemføre reformer af disciplinærordningen for dommere, til at nedlægge den øverste domstols disciplinærafdeling og til at indlede en klageprocedure for dommere, der er berørt af afgørelser truffet af denne afdeling³⁴. Planen har til formål at styrke visse aspekter af retsvæsenets uafhængighed. I mellemtiden fortsatte disciplinærafdelingen trods Domstolens afgørelser med at træffe afgørelse i sager vedrørende dommere, herunder om suspension fra embedet. I [Rumænien](#) gav anvendelsen af disciplinære sanktioner og retsinspektoratets rolle fortsat anledning til bekymring, selv om det lovforslag, der nu er under udarbejdelse, forventes at reformere disciplinærordningen. Andre ansvarlighedsmekanismer kræver også garantier. I [Kroatien](#) gav nye love med krav om regelmæssig sikkerhedskontrol af dommere og statsadvokater foretaget af det nationale sikkerhedsagentur anledning til bekymring. I [Slovakiet](#) er der fortsat bekymring over ordningen for dommeres strafansvar for "retsmisbrug". I [Slovenien](#) indeholder reglerne for parlamentariske undersøgelser ingen garantier for dommeres og statsanklageres uafhængighed³⁵.

Investeringer i retsvæsenets kvalitet og effektivitet

Et effektivt retssystem forvalter sin sagsbyrde og sit efterslæb og træffer afgørelser uden forsinkelser. Selv om der er mange forskelle mellem og i medlemsstaterne afhængigt af

³¹ Henstillinger vedrører PL.

³² Domstolen har senest mindet om dette princip i sager, der henviser til den polske øverste domstols disciplinærafdeling (dom af 15.7.2021, Europa-Kommissionen mod Republikken Polen, C-791/19) og det rumænske retsinspektorat (dom af 18.5.2021, Asociația "Forumul Judecătorilor din România" m.fl. mod Inspectia Judiciară m.fl., forenede sager C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19 og C-397/19).

³³ Domstolens dom af 25.7.2018, LM, C-216/18 PPU, præmis 67.

³⁴ En række lovændringer blev vedtaget i juni 2022.

³⁵ Henstillinger vedrører HR, PT, RO, SI, SK. For så vidt angår Polen har disciplinærordningen for dommere givet anledning til traktatbrudsprocedurer. En relevant milepæl er medtaget i den nationale genopretnings- og resiliensplan.

sagstypen (f.eks. civil- og handels-, straffe- og forvaltningssager) og af instanser, underminerer urimeligt langvarige retssager og betydelige efterslæb borgernes og virksomhedernes tillid til nationale retssystemer og effektiviteten af bekæmpelsen af korruption (se også afsnit 2.2). Tilstrækkelige menneskelige og finansielle ressourcer er afgørende forudsætninger for retssystemernes kvalitet og effektivitet. En række medlemsstater har anerkendt dette ved at afsætte yderligere ressourcer til at styrke retssystemernes modstandsdygtighed i deres nationale genopretnings- og resiliensplaner og ved at investere i digitalisering af retsvæsenet.

Investering i menneskelige og finansielle ressourcer og digitalisering af retssystemet er afgørende for at imødegå de bredere effektivitetsudfordringer i en række medlemsstater. I [Kroatien](#), [Cypern](#), [Malta](#) og [Portugal](#) er der iværksat initiativer, som skal tackle vedvarende udfordringer forbundet med retssystemets effektivitet, herunder langvarige retssager. I [Italien](#) er der vedtaget omfattende civil- og strafferetlige reformer, som skal forbedre retssystemets kvalitet og effektivitet, herunder nedbringe efterslæbet og afkorte varigheden af retssager. I [Grækenland](#) er den nye lovgivning om domstolenes organisation og dommeres status for nylig blevet vedtaget for at tackle udfordringerne forbundet med retsvæsenets effektivitet og kvalitet. I [Ungarn](#) er en ny lov om økonomisk kompensation for forsinkelser i civile sager, som giver mulighed for erstatning i tilfælde af tilsidesættelse af den grundlæggende ret til at få afsluttet civile sager inden for en rimelig frist, trådt i kraft. I [Irland](#) er der fremsat et lovforslag om en erstatningsordning i forbindelse med urimeligt langvarige retssager.

Et led i indsatsen for at sikre retssystemets modstandsdygtighed på lang sigt er at sikre de juridiske erhvervs tiltrækningskraft, herunder gennem passende aflønning, og at minimere antallet af ledige stillinger for dommere, anklagere og retspersonale. I [Belgien](#) er der gjort en indsats for at øge de ressourcer, der afsættes til retssystemet. I [Tyskland](#) er der bebudet en forlængelse af "retsstatspagten" for at tilvejebringe yderligere ressourcer til retsvæsenet og digitaliseringen, men der er stadig mere langsigtede udfordringer med hensyn til ansættelser og dommeres lønninger. I [Portugal](#) og [Frankrig](#) tager regeringen skridt til at afhjælpe manglen på menneskelige ressourcer afsat til retssystemet, selv om der stadig er udfordringer. I [Slovenien](#) reducerede regeringen uden høring af de retslige myndigheder det tidligere vedtagne budget for domstolene, domstolsrådet og den offentlige anklagemyndighed, og domstolsrådet indledte procedurer for forfatningsmæssig prøvelse af dommeres lønninger. I [Danmark](#) er de begrænsede udgifter til retssystemet i procent af BNP og det lave antal dommere fortsat en udfordring på længere sigt, navnlig med henblik på at sikre en effektiv sagsbehandling³⁶.

Initiativer til forbedring af digitaliseringen af retsvæsenet fortsætter i mange medlemsstater, ofte med udgangspunkt i erfaringerne fra covid-19-pandemien. Det er vigtigt at sikre, at digitale værktøjer er effektive i praksis. I [Belgien](#), [Bulgarien](#) og [Bulgarien](#) er der stadig udfordringer, men der forventes forbedringer i de respektive genopretnings- og resiliensplaner. I [Italien](#) sker der yderligere fremskridt med digitaliseringen ved civile domstole, men der stadig er udfordringer i forbindelse med straffedomstole og anklagemyndigheder. Medlemsstater med igangværende projekter, der skal forbedre digitaliseringen inden for retsvæsenet yderligere, omfatter [Sverige](#), [the Nederlandene](#), [Letland](#), [Portugal](#), [Estland](#), [Danmark](#), [Østrig](#), [Rumænien](#), [Slovenien](#), [Spanien](#) og [Finland](#)³⁷.

³⁶ Henstillinger vedrører BE, CZ, DK, DE, FR, MT.

³⁷ Henstillinger vedrører FR, IT, NL, FI.

Advokater som nøgleaktører i retssystemer baseret på retsstatsprincippet

Advokater og deres faglige sammenslutninger spiller en grundlæggende rolle med hensyn til at styrke retsstatsprincippet og sikre beskyttelsen af de grundlæggende rettigheder, herunder retten til en retfærdig rettergang. Nogle medlemsstater har taget skridt til at lette adgangen til advokatbistand. I [Letland](#) har den øverste domstol bekræftet, at advokaters deltagelse i retssager er afgørende for at sikre retten til en retfærdig rettergang, og truffet afgørelse til fordel for advokaters ret til adgang til information, så de kan udøve deres hverv. I [Luxembourg](#) har justitsministeriet og advokatsamfundet i fællesskab udarbejdet lovgivning, der skal gøre retshjælp lettere tilgængelig. I [Litauen](#) er en reform af retshjælpssystemet under forberedelse. I [Irland](#) giver høje sagsomkostninger og mangler i retshjælpssystemet fortsat anledning til bekymring, og der arbejdes på at tackle disse udfordringer³⁸.

Et væsentligt element i friheden til at udøve juridiske erhverv er respekten for fortroligheden af forholdet til klienter. Europarådets anbefalinger gør det klart, at enhver undtagelse fra princippet om fortrolighed skal være forenelig med retsstatsprincippet. I [Litauen](#) verserer en række sager om respekt for advokaters tavshedspligt ved Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol.

2.2 Ramme for bekæmpelse af korruption

Korruption er til skade for retsstatsprincippet og borgernes og virksomhedernes tillid til offentlige institutioner. En samlet tilgang til bekæmpelse af korruption skal baseres på en kombination af forebyggende og repressive foranstaltninger. Dette kræver en solid retlig og institutionel ramme, tilstrækkelig administrativ og retslig kapacitet samt politisk vilje til håndhævelse, herunder effektiv efterforskning og retsforfølgelse. På forebyggessiden omfatter pålidelige og effektive integritetsforanstaltninger forebyggelse og håndtering af interessekonflikter, sikring af gennemsigtighed i forbindelse med lobbyvirksomhed, systemer til indberetning af aktiver og interessekonflikter, en effektiv beskyttelse af whistleblowere samt gennemsigtighed i finansieringen af politiske partier.

Befolkningens opfattelse af korruption i hele EU

Resultaterne af indekset for opfattelsen af korruption³⁹ viser, at ti medlemsstater ligger i top 20 over de lande, der opfattes som mindst korrupte i verden, og at EU's gennemsnitlige score på verdensplan er god og forbedret i forhold til sidste år⁴⁰. Nogle medlemsstater har forbedret deres score i forhold til tidligere år, mens andre fortsat er placeret betydeligt lavere end de øvrige EU-medlemsstater.

Eurobarometerundersøgelsen om korruption fra 2022⁴¹ viser, at korruption fortsat er et alvorligt problem for EU-borgere og virksomheder i EU. Næsten syv ud af ti europæere

³⁸ Henstillinger vedrører IE, LT, LU.

³⁹ Offentliggøres årligt af Transparency International: <https://www.transparency.org/en/cpi/2021>.

⁴⁰ Som sidste år scorer seks medlemsstater (Danmark, Finland, Sverige, Nederlandene, Luxembourg og Tyskland) 80/100 eller derover i indekset, og yderligere fem (Østrig, Estland, Irland, Belgien og Frankrig) scorer over 72/100.

⁴¹ Særlig Eurobarometerundersøgelse 523 om korruption (2022) og Flash Eurobarometerundersøgelse 507 om virksomhedernes holdning til korruption i EU (2022). Eurobarometerdataene om virksomhedernes holdning til korruption, som ajourføres hvert andet år. Data fra Eurobarometerundersøgelsen om borgernes og virksomhedernes opfattelse af og erfaringer med korruption, som blev indberettet sidste år, ajourføres hvert andet år. De seneste data stammer fra Særlig Eurobarometerundersøgelse 502 (2020) og Flash Eurobarometerundersøgelse 482 (2019).

(68 %) mener, at korruption er udbredt i deres land, og mere end fire ud af ti europæere (41 %) mener, at korruptionsniveauet er steget i deres land. Samtidig mener kun 31 % 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 og deres gennemførelse

Medlemsstaterne er i henhold til folkeretten forpligtet til at indføre effektive og koordinerede politikker til bekæmpelse af korruption⁴². Den mest almindelige måde at fremme dette på er at udarbejde og gennemføre en national strategi for bekæmpelse af korruption⁴³. Selv om sådanne strategier ikke er et krav i sig selv, er de vigtige for at sikre, at politiske forpligtelser kan omsættes til konkrete tiltag, for at sikre, at lovgivningsmæssige eller institutionelle mangler afhjælpes på en sammenhængende, omfattende og koordineret måde, og for at tilpasse bestræbelserne på at bekæmpe korruption til et landskab under udvikling⁴⁴. Næsten alle medlemsstater har i øjeblikket nationale strategier til bekæmpelse af korruption, som de regelmæssigt evaluerer og reviderer. Siden 2021 har [Kroatien](#), [Rumænien](#), [Grækenland](#), [Litauen](#) og [Malta](#) revideret og vedtaget strategier og ledsagende handlingsplaner, og [Tyskland](#), [Tjekkiet](#), [Italien](#) og [Letland](#) reviderer i øjeblikket deres respektive strategier. Gennemførelsesprocessen har ført til vigtige reformforslag i nogle medlemsstater. I [Portugal](#) er der vedtaget en lovgivningspakke, der har til formål at bekæmpe og forebygge korruption i både den offentlige og den private sektor, og i [Finland](#) revideres straffelovgivningen om bekæmpelse af korruption⁴⁵.

Styrkelse af institutionernes kapacitet og de retlige rammer for bekæmpelse af korruption

Medlemsstaterne har indført omfattende lovgivning, der giver deres strafferetlige system redskaber til at bekæmpe korruption. En række medlemsstater videreførte indsatsen for at udfylde de lovgivningsmæssige huller og bringe de eksisterende rammer i overensstemmelse med internationale standarder for korruptionsbekæmpelse⁴⁶ og EU-retten⁴⁷. [Polen](#) øgede de strafferetlige sanktioner for korruption i det offentlige liv, og [Grækenland](#) styrkede definitionen af aktiv og passiv bestikkelse. Reformen af materiel strafferet og strafferetspleje

⁴² De Forenede Nationers konvention mod korruption (UNCAC) forpligter de deltagende stater til i overensstemmelse med de grundlæggende principper i deres retssystemer at udvikle og gennemføre eller opretholde effektive, koordinerede politikker til bekæmpelse af korruption, der fremmer samfundets deltagelse og afspejler retsstatsprincippet, korrekt forvaltning af offentlige anliggender og offentlig ejendom, integritet, gennemsigtighed og ansvarlighed. Alle medlemsstaterne og EU er part i konventionen.

⁴³ Se også [Kuala Lumpurerklæringen om strategier til bekæmpelse af korruption](#).

⁴⁴ Som nævnt i sidste års rapport er klare og målbare mål, tilstrækkelige ressourcer, målrettet støtte og overvågning af gennemførelsen, regelmæssige evalueringer og veldefinerede ansvarsområder for specialiserede institutioner samt en stærk inddragelse af relevante interessenter vigtige elementer for, at sådanne strategier kan gennemføres effektivt og føre til håndgribelige resultater (COM(2021) 700, s. 11).

⁴⁵ Henstillinger vedrører LV, CZ, LT, PT, SI, FI.

⁴⁶ Primært Europarådets strafferetskonvention og civilretskonvention om korruption, OECD's konvention om bekæmpelse af bestikkelse af udenlandske tjenestemænd i forbindelse med internationale forretningstransaktioner og FN's konvention mod korruption.

⁴⁷ EU-lovgivning med en betydelig indvirkning på bekæmpelsen af korruption omfatter regler om kriminalisering af korruption, indefrysning og konfiskation af aktiver, beskyttelse af EU's finansielle interesser, standarder for beskyttelse af whistleblowere, reviderede regler til bekæmpelse af hvidvaskning af penge, navnlig gennem oprettelse af registre over det reelle ejerskab af virksomheder, og yderligere skridt til at fremme udvekslingen af finansielle oplysninger.

drøftes i andre medlemsstater. [Finland](#) planlægger at kriminalisere handel med indflydelse, og [Slovakiet](#) vil udvide definitionen af bestikkelse i sin nationale lovgivning. [Tyskland](#) forpligtede sig til at styrke de strafferetlige sanktioner for bestikkelse begået af parlamentsmedlemmer. Der er stadig specifikke lovgivningsmæssige huller i andre medlemsstater. I [Sverige](#) har mangler i den juridiske definition af bestikkelse i udlandet ført til et begrænset antal retsforfølgelser og endelige domme⁴⁸.

Bekæmpelse af korruption forudsætter både en solid retlig ramme for bekæmpelse af korruption og en effektiv gennemførelse heraf. De retshåndhævende myndigheders, anklagemyndighedens og retsvæsenets kapacitet til at håndhæve strafferetlige bestemmelser om bekæmpelse af korruption er afgørende for en effektiv bekæmpelse af korruption. Dette afhænger af de ansvarlige organers kompetencer og autonomi og af deres specialisering, analytiske kapacitet og ressourcer. Adgang til relevante oplysninger og sammenkobling af registre er også afgørende for, at disse myndigheder kan foretage komplekse finansielle efterforskninger. En vellykket efterforskning og retsforfølgelse af korruption afhænger også af et effektivt samarbejde mellem retshåndhævende myndigheder og andre agenturer såsom finansielle efterretningsenheder samt skatte-, revisions- og konkurrencemyndigheder.

I nogle medlemsstater er der gennemført eller overvejes det at gennemføre strukturelle og organisatoriske ændringer for at øge de korruptionsbekæmpende myndigheders kapacitet. I [Danmark](#) er der blevet oprettet en ny national efterforskningsenhed for at forbedre tilgangen til grov kriminalitet, herunder komplekse korruptionssager. I [Bulgarien](#) er der planlagt reformer med henblik på at omstrukturere kommissionen for korruptionsbekæmpelse, og de specialiserede retslige myndigheder eksisterer ikke længere. Det er samtidig nødvendigt at prioritere en effektiv efterforskning af korruption, navnlig af korruptionssager på højt niveau, i disse reformer⁴⁹.

Mange medlemsstater har taget skridt til at øge kapaciteten hos de retsforfølgende myndigheder, der er ansvarlige for bekæmpelsen af korruption, f.eks. gennem yderligere ressourcer ([Irland](#), [Letland](#)) eller ekstra uddannelse ([Estland](#), [Spanien](#)). I mange medlemsstater påpeger anklagemyndigheden, at ressourcemæssige begrænsninger er en udfordring, der undertiden forværres af yderligere mangler. I [Rumænien](#) ses anciennitetskrav som hindringer for ansættelse af specialiserede anklagere. I [Luxembourg](#) og [Portugal](#) har manglen på ressourcer vist sig at føre til forsinkelser i retsforfølgelsen af sager. I [Slovakiet](#) er der fare for, at påstande om politisk motiverede beslutninger om at indlede korruptionsefterforskninger undergraver retshåndhævelsessamarbejdet og effektiviteten af bekæmpelsen af korruption samt offentlighedens tillid til institutionernes integritet. I [Slovenien](#) blev der udtrykt bekymring over politiets operationelle autonomi i forbindelse med korruptionsefterforskninger⁵⁰.

Fjernelse af hindringer for strafferetlig efterforskning, retsforfølgelse og anvendelse af afskrækkende sanktioner for korruption

Procedurmæssige mangler kan i alvorlig grad hindre efterforskning og retsforfølgelse af korruptionssager og underminere effektiviteten af bekæmpelsen af korruption. Eksempler herpå er alt for besværlige eller uklare bestemmelser om ophævelse af immuniteter og korte forældelsesfrister, som kan forhindre, at komplekse sager afsluttes, navnlig hvis de kombineres med andre faktorer, der bidrager til langvarige retssager. Sådanne hindringer kan

⁴⁸ Henstillinger vedrører FI, SE.

⁴⁹ Henstillinger vedrører BG.

⁵⁰ Henstillinger vedrører CY, IT, FR, LU, RO, SI, SK.

være særligt skadelige for komplekse korruptionssager på højt niveau og indebære en risiko for straffrihed, og at bestræbelserne på at bekæmpe korruption ikke får afskrækkende virkning.

Nogle medlemsstater har indført foranstaltninger for at mindske hindringerne for effektiv efterforskning og retsforfølgelse. Nye foranstaltninger i [Portugal](#) har til formål at gøre retssystemet mere effektivt med hensyn til håndtering af korruptionssager og fremskynde anklagemyndighedens arbejde, herunder ved at udvide forældelsesfristen i korruptionssager. I [Litauen](#) blev den lovgivningsmæssige ramme ændret for at muliggøre en bredere anvendelse af digitale værktøjer⁵¹.

Urimeligt langvarige procedurer i korruptionssager kan være til hinder for en rettidig afslutning af sager, hvilket kan gøre det vanskeligere at etablere en solid resultatliste over endelige domme. I [Malta](#) er der afsat øgede ressourcer til efterforskning og retsforfølgelse generelt, men efterforskningen af korruptionssager på højt niveau er fortsat langvarig. Der mangler stadig resultater i form af endelige domme. Der er også opstået forsinkelser i retsforfølgelsen af korruptionssager på højt niveau i [Tjekkiet](#). I [Spanien](#) er varigheden af efterforskningen og retsforfølgelsen af korruption fortsat et problem, navnlig i komplekse korruptionssager på højt niveau⁵².

I nogle medlemsstater har immunitet for medlemmer af regeringen i korruptionssager givet anledning til bekymring. [Kroatien](#) har for nylig vedtaget ændringer for at ophæve regeringsmedlemmers immunitet for korruptionsforbrydelser. I [Polen](#) er der bekymring over den omfattende indrømmelse af immunitet til personer på øverste ledelsesniveau, der også er medlemmer af parlamentet, og over bestemmelser om indrømmelse af straffrihed til embedsmænd, der begår embedsmisbrug⁵³.

Nogle medlemsstater fortsætter med at konsolidere deres resultater med hensyn til efterforskning, retsforfølgelse og sanktionering af korruption på højt niveau⁵⁴. I [Østrig](#) er undersøgelser af politisk korruption på højt plan underlagt nøje kontrol, herunder gennem et parlamentarisk undersøgelsesudvalg. I [Rumænien](#) blev effektiviteten af efterforskningen og sanktioneringen af korruption på højt niveau yderligere forbedret, bl.a. ved at gøre fremskridt i sager, der af processuelle grunde havde været under behandling i årevis. [Frankrig](#) har fortsat opnået håndgribelige resultater i korruptionssager på højt niveau til trods for udfordringer forbundet med de begrænsede ressourcer og strukturelle svagheder.

I andre medlemsstater mangler der fortsat solide resultater med hensyn til tacklingen af korruptionssager på højt niveau, herunder gennem effektiv efterforskning og retsforfølgelse og anvendelse af afskrækkende sanktioner ved endelig domfældelse. I [Bulgarien](#) mangler der stadig solide resultater i form af endelige domfældelser i korruptionssager på højt niveau. I [Grækenland](#) blev et begrænset antal retsforfølgelser i korruptionssager videreført, selv om der endnu ikke er gjort fremskridt med hensyn til endelige afgørelser. I [Ungarn](#) er der indledt en række nye korruptionssager på højt niveau, men manglen på solide resultater med hensyn til

⁵¹ I forbindelse med genopretnings- og resiliensplanen.

⁵² Henstillinger vedrører CZ, ES og MT. En milepæl om at nedbringe efterslæbet og afkorte varigheden af retssager er også medtaget i den kroatiske genopretnings- og resiliensplan.

⁵³ Henstillinger vedrører PL.

⁵⁴ Som det fremgår af rapporten om retsstatssituationen 2020, gør manglen på ensartede, ajourførte og konsoliderede statistikker i alle medlemsstater det vanskeligt at måle og sammenligne resultaterne af efterforskning og retsforfølgelse af korruption. Vurderingen er baseret på data fra medlemsstaterne.

efterforskning, retsforfølgelse og endelige domme i sager vedrørende påstande om korrupsion blandt højtstående embedsmænd og i deres nærmeste kreds er fortsat alvorligt problem⁵⁵.

Styrkelse af rammerne for forebyggelse af korrupsion og for integritet

Gennemsigtige og ansvarlige rammer for regeringsførelse og integritet er afgørende for at forebygge korrupsion på alle niveauer i den offentlige forvaltning og i regeringen. Medlemsstaterne har i det seneste år fortsat truffet foranstaltninger til at styrke rammerne for forebyggelse af korrupsion og for integritet, herunder gennem ajourføring af etiske standarder, bedre håndhævelse eller revision af reglerne om indberetning af aktiver og interessekonflikter, uforenelighed og interessekonflikter, styrkelse af interne kontrolmekanismer og regulering af lobbyvirksomhed og svingdøre.

Fremme af integritet i det offentlige liv og forebyggelse af interessekonflikter

Interessekonflikter opstår, når en offentlig embedsmand har private eller erhvervsmæssige interesser, der kan påvirke den upartiske og objektive udførelse af vedkommendes opgaver⁵⁶. For at forebygge sådanne interessekonflikter har de fleste medlemsstater indført foranstaltninger, der kan træffes over for en bred vifte af folkevalgte og udpegede embedsmænd. Der er identificeret udfordringer i en række medlemsstater, og nogle medlemsstater har taget skridt til at styrke deres rammer. I [Spanien](#) har kontoret for interessekonflikter styrket sin rolle med hensyn til at yde etisk vejledning og tilvejebringe uddannelsesaktiviteter til embedsmænd. I [Slovakiet](#) pågår der drøftelser om oprettelse af et kontor for beskyttelse af offentlige interesser, som skal føre tilsyn med gennemførelsen af nye regler om interessekonflikter. I [Malta](#) blev reglerne om integritet i den offentlige forvaltning, herunder inden for politiet, ajourført. I [Nederlandene](#) arbejdes der i øjeblikket på politiets integritetsramme, og der oprettes nye strukturer. I [Rumænien](#) har øget fokus på retshåndhævende myndigheders integritet ført til positive resultater. [Bulgarien](#) er gået videre med iværksættelsen af foranstaltninger, der skal forbedre integriteten i specifikke sektorer, herunder politiet og retsvæsenet. I [Irland](#) har en kommende lovgivningsmæssig reform til formål at styrke kommissionen for standarder i offentlige hverv (Standards in Public Office Commission), således at den kan håndhæve integritetsrammen mere effektivt. I [Estland](#) er der indført retningslinjer for interessekonflikter, men de er ikke omfattet af en effektiv kontrol- og håndhævelsesmekanisme⁵⁷.

Højtstående embedsmænd og parlamentsmedlemmer er ofte underlagt specifikke integritetsregler. De fleste medlemsstater har indført adfærdskodekser og regler om forebyggelse af interessekonflikter og uforenelighed med andre aktiviteter. Det er vigtigt, at den praktiske gennemførelse af disse regler kontrolleres og evalueres regelmæssigt. Udviklingen det seneste år omfatter styrkede regler om parlamentsmedlemmers udenomsparlamentariske arbejde og aktiviteter, f.eks. deltagelse i bestyrelser eller udvalg i selskaber i [Luxembourg](#). I [Frankrig](#) har nationalforsamlingens etiske kommission været aktiv med hensyn til at afgive udtalelser og kontrollere regnskaber for at afsløre interessekonflikter. I nogle medlemsstater er der sket eller sker der forbedringer. I [Nederlandene](#) er en adfærdskodeks for ministre og statssekretærer under udarbejdelse. [Finland](#) er ved at forberede lovgivning, der skal styrke reglerne om interessekonflikter for henholdsvis embedsmænd og ministre. [Belgien](#) har ikke indført en bred integritetspolitik for ministrene og deres kabinetter og for parlamentsmedlemmer, og de eksisterende adfærdskodekser er fortsat mangelfulde.

⁵⁵ Henstillinger vedrører BG, EL, HU.

⁵⁶ Europarådets anbefaling Rec (2000)10 om adfærdskodekser for embedsmænd.

⁵⁷ Henstillinger vedrører BG, EE, IE, SK.

[Tjekkiet](#) har ikke indført etiske kodekser til styring af integritetsrammen for parlamentsmedlemmer. I [Italien](#) har et forslag om interessekonflikter for indehavere af politiske embeder, herunder parlamentsmedlemmer, været under behandling i parlamentet i flere år⁵⁸.

- *Lobbyvirksomhed og svingdøre*

Lobbyvirksomhed er en legitim form for politisk deltagelse⁵⁹. Den skal dog ledsages af strenge krav om gennemsigtighed og integritet for at sikre ansvarlighed og inklusivitet i beslutningstagningen⁶⁰ (se også afsnit 2.4). Nogle medlemsstater har revideret deres rammer for at sikre større gennemsigtighed, men i andre medlemsstater er der endnu ikke indført regler eller kunne de eksisterende regler forbedres. [Cypern](#) har vedtaget regler om lobbyvirksomhed og offentligt tilgængelige registre over lobbyister og møder. [Tysklands](#) nye lobbyregister på forbundsplan trådte i kraft i 2022, og indførelsen af et "lovgivningsmæssigt fodaftryk" er blevet bebudet.

I andre medlemsstater ([Belgien](#), [Kroatien](#), [Italien](#), [Spanien](#) og [Letland](#)) pågår der drøftelser om ny lovgivning om lobbyvirksomhed. I [Estland](#) er der allerede indført retningslinjer for lobbyvirksomhed, og der har været drøftelser om lovgivningsmæssig gennemsigtighed og integritet i forbindelse med lobbyvirksomhed. I [Østrig](#) har en arbejdsgruppe, der for over to år siden fik mandat til at foreslå en lobbyreform, endnu ikke kunnet nå til enighed. I [Frankrig](#) er der bekymring over, hvorvidt lobbyreglerne anvendes ensartet på alle typer lobbyister. I en række medlemsstater er der endnu ikke indført regler om lobbyvirksomhed eller kunne de eksisterende regler forbedres⁶¹.

Et andet område, der er under offentlig kontrol i mange medlemsstater, er regulering og håndhævelse af reglerne om "svingdøre" mellem offentlige og private funktioner. [Kroatien](#) forlængede afkølingsperioden for udnævnelse af embedsmænd til ledende stillinger i relevante virksomheder fra 12 til 18 måneder. I [Nederlandene](#) meddelte regeringen, at den havde til hensigt at indføre strengere restriktioner efter fratrædelse. I en række medlemsstater er der huller eller mangler i reglerne om svingdøre. [Tysklands](#) regler om restriktioner efter fratrædelse og afkølingsperioder er fortsat fragmenterede og inkonsekvente for forskellige funktioner. I [Sverige](#) har reglerne om svingdøre for de øverste administrative funktioner i regeringen generelt et begrænset anvendelsesområde, og regeringen har iværksat en evaluering af de nuværende rammer. I [Danmark](#) er der ingen regler om svingdøre for ministre. I [Tjekkiet](#) er afkølingsperioderne for embedsmænd og regeringsmedlemmer fortsat begrænsede⁶².

- *Indberetning af aktiver og interessekonflikter*

Embedsmænds indberetninger af aktiver og interesseerklæringer understøtter gennemsigtighed og ansvarlighed i den offentlige sektor for at fremme integritet og forebygge korrupsion. Alle medlemsstater har indført en række regler for at sikre, at forskellige kategorier af embedsmænd i den offentlige sektor er underlagt krav om

⁵⁸ Henstillinger vedrører BE, CZ, NL.

⁵⁹ OECD (2021) "Lobbying in the 21st century".

⁶⁰ OECD (2010), Recommendation of the Council on Principles for Transparency and Integrity in Lobbying, Europarådets standarder for gennemsigtighed i forbindelse med lobbyvirksomhed, anbefaling CM/Rec(2017)2.

⁶¹ Henstillinger vedrører BE, DK, DE, EE, IE, ES, FR, HR, IT, LV, LU, HU, NL, PL, RO, SK. Relevante milepæle indgår også i genopretnings- og resiliensplanen for CZ.

⁶² Henstillinger vedrører BE, DK, DE, IE, NL, SE.

indberetning af aktiver og interessekonflikter. Disse varierer imidlertid med hensyn til omfang, gennemsigtighed og adgang til offentliggjorte oplysninger og med hensyn til kontrol- og håndhævelsessystemets omfang og effektivitet.

Selv om reformbestræbelserne i nogle medlemsstater skrider frem, er der stadig udfordringer, der skal tackles. I [Portugal](#) blev politikeres og højtstående embedsmænds forpligtelser til at indberette aktiver udvidet og styrket. Det organ, der er ansvarligt for overvågning og kontrol, er endnu ikke operationelt, men der gøres en indsats på dette område. I [Rumænien](#) har elektronisk indsendelse af oplysninger om aktiver og interesser været obligatorisk siden januar 2022, selv om der er visse udfordringer med hensyn til en effektiv kontrol af de indsendte data. I [Grækenland](#) indberetter et stort antal embedsmænd aktiver, men kun en begrænset andel af indberetningerne kontrolleres for nøjagtighed. I [Ungarn](#) er der fortsat bekymring over manglen på systematisk kontrol og utilstrækkeligt tilsyn med indberetninger af aktiver. I [Belgien](#) giver kontrollen og gennemsigtigheden af sådanne indberetninger fortsat anledning til bekymring, da indholdet af indberetningerne af aktiver kun kan vurderes i forbindelse med en strafferetlig efterforskning. I [Østrig](#) er parlamentsmedlemmer ikke forpligtet til at indberette aktiver, renter, gæld og passiver⁶³.

- *Beskyttelse af whistleblowere*

Tilskyndelse og beskyttelse af whistleblowere, der afslører uregelmæssigheder, spiller en afgørende rolle i forbindelse med opdagelse og forebyggelse af korrupsion, både i den offentlige og den private sektor. Gennemførelsen af direktiv (EU) 2019/1937 om beskyttelse af whistleblowere⁶⁴ har foranlediget en række medlemsstater til at vedtage lovgivning, men mange medlemsstater er stadig ved at revidere eksisterende national lovgivning eller indføre nye regler og strømline de institutionelle rammer for håndtering af whistleblowerindberetninger.

Finansiering af politiske partier

Finansiering af politiske partier er et vigtigt risikoområde for korrupsion, og flere medlemsstater har vedtaget eller overvejer reformer for at øge gennemsigtigheden og tilsynet. I [Polen](#) er reglerne om finansiering af politiske partier blevet revideret for at øge gennemsigtigheden. I [Nederlandene](#) fortsætter drøftelserne om beskyttelse af politiske partier mod udenlandsk indblanding. I [Estland](#) har et lovforslag under udarbejdelse til formål at øge de beføjelser, der er tildelt udvalget for overvågning af finansieringen af politiske partier. I [Østrig](#) er parlamentet ved at vedtage reformer for at løse langvarige problemer med det nuværende system, herunder vedrørende revisionsrettens beføjelser. [Danmark](#) har til hensigt at revidere og ændre finansieringsordningen for politiske partier, dog uden nogen konkret tidsplan. Der er udfordringer i andre medlemsstater, f.eks. [Italien](#), hvor kanalisering af donationer til politiske partier gennem politiske fonde udgør en hindring for offentlig ansvarlighed, da der ikke findes et samlet elektronisk register⁶⁵.

Ordninger for tildeling af statsborgerskab og opholdsret til investorer

Ordninger for tildeling af statsborgerskab og opholdsret til investorer indebærer korrupsionsrisici og giver anledning til bekymringer med hensyn til sikkerhed, hvidvaskning

⁶³ Henstillinger vedrører CZ, IE, EL, CY, HU, PL, AT, PT, SK — Relevante milepæle indgår også i genopretnings- og resiliensplanen for HR.

⁶⁴ Europa-Parlamentets og Rådets direktiv (EU) 2019/1937 af om beskyttelse af personer, der indberetter overtrædelser af EU-retten (EUT L 305 af 26.11.2019, s. 17).

⁶⁵ Henstillinger vedrører DK, IT, AT.

af penge og skatteunddragelse⁶⁶. Kommissionen finder, at tildelingen af unionsborgerskab til gengæld for forudbestemte betalinger eller investeringer, uden at de pågældende har nogen reel tilknytning til den pågældende medlemsstat, undergraver kernen i unionsborgerskabet og er i strid med EU-retten⁶⁷. Som følge heraf har Kommissionen opfordret medlemsstaterne til at ophæve ordninger for tildeling af statsborgerskab til investorer og træffe passende foranstaltninger til at imødegå risiciene forbundet med ordninger for tildeling af opholdsret til investorer⁶⁸. [Bulgarien](#) ophævede sin ordning for tildeling af statsborgerskab til investorer i marts 2022. [Cypern](#) var allerede ophørt med at modtage nye ansøgninger under ordningen i november 2020, og landet har nu også indstillet behandlingen af ansøgninger. [Malta](#) suspenderede ordningen for russiske og belarussiske statsborgere den 2. marts 2022, men anvender fortsat ordningen for andre statsborgere⁶⁹.

Imødegåelse af pandemiens indvirkning på korruption

Tendensen med øgede covid-19-relaterede korruptionsrisici har været vedvarende siden 2020, og der er således fortsat risikoområder, hvor der udstedes certifikater for covid-19-vaccination, -test eller -restitution og indkøbes medicinsk beskyttelsesudstyr. Den øgede anvendelse af fremskyndede og forenklede udbudsprocedurer har ofte resulteret i direkte tildeling eller ikkekonkurrencebaserede udbudsprocedurer. For at opdage og forebygge korruption i sådanne procedurer intensiverede medlemsstaterne gennemsigtigheden og overvågningen. De ansvarlige myndigheder i flere medlemsstater gennemførte målrettede revisioner ([Østrig](#), [Tjekkiet](#), [Slovenien](#) og [Portugal](#)) eller overvågningsaktiviteter ([Litauen](#)). I [Belgien](#) udsendte revisionsretten en særlig resultatstavle for at øge gennemsigtigheden i statslige støtteforanstaltninger.

2.3 Mediepluralisme og mediefrihed

Uafhængige og frie medier er demokratiets vagthunde. Et frit og pluralistisk mediemiljø er afgørende for at forsvare retsstatsprincippet ved at holde magten og institutionerne ansvarlige. Politisk eller statsligt pres på eller kontrol over medierne undergraver ytringsfriheden og friheden til at søge, modtage og give oplysninger. Interessekonflikter og et stærkt koncentreret marked, der domineres af få aktører, kan også undergrave mediefriheden. I EU har medlemsstaterne en positiv forpligtelse til at sikre et gunstigt miljø for journalister, sørge for deres sikkerhed og fremme mediepluralisme og mediefrihed. Udfordringer på dette område identificeret i de tidligere rapporter om retsstatssituationen har ført til adskillige nylige EU-initiativer, herunder en henstilling om journalisters sikkerhed og en pakke af foranstaltninger med sigte på urimelige retssager mod offentligt engagement.

Observatoriet for mediepluralisme

Observatoriet for mediepluralisme vurderer risiciene for mediefriheden og -pluralismen i alle medlemsstater med fokus på fire områder — grundlæggende beskyttelse af mediefrihed,

⁶⁶ Kommissionens rapport om ordninger for tildeling af statsborgerskab og opholdsret til investorer i Den Europæiske Union vedtaget den 23. januar 2019 (COM(2019) 12).

⁶⁷ Kommissionen har indledt traktatbrudsprocedurer vedrørende Cyperns og Maltas ordninger.

⁶⁸ Henstilling i forbindelse med den russiske invasion af Ukraine vedrørende ordninger for tildeling af statsborgerskab og opholdsret til investorer vedtaget den 28. marts 2022 (C (2022) 2028). Ordninger for tildeling af opholdsret til investorer anvendes i 19 medlemsstater: Bulgarien, Tjekkiet, Estland, Irland, Grækenland, Spanien, Frankrig, Kroatien, Italien, Cypern, Letland, Litauen, Luxembourg, Malta, Nederlandene, Polen, Portugal, Rumænien og Slovakiet.

⁶⁹ Kommissionen har fortsat traktatbrudsprocedurer mod Malta.

markedspluralisme, politisk uafhængighed og mediernes sociale inklusion⁷⁰. De seneste resultater af overvågningen (MPM 2022) viser, at der ikke har været nogen større ændringer på tværs af disse områder siden 2021, selv om der har været en vis variation i specifikke indikatorer inden for disse generelle områder. Indikatoren vedrørende journalisthvervet og dets beskyttelse har registreret en lille forværring. Der er sket en forbedring af indikatoren for gennemsigtighed i medieejerskab, efter at en række medlemsstater har gennemført EU-lovgivning på området. Koncentrationen af nyhedsmedier indebærer fortsat en meget høj risiko på tværs af kontinentet, og der er ikke sket fremskridt med hensyn til politisk uafhængighed, som fortsat er i mellemhøj risiko. Observatoriet for mediepluralisme har for første gang indført en overordnet rangordning af medlemsstater, der er grupperet i fem risikoniveauer, hvor Bulgarien, Grækenland, Ungarn, Malta, Polen, Rumænien og Slovenien betragtes som højrisikolande.

Styrkelse af medietilsynsmyndighedernes uafhængighed

De nationale medietilsynsmyndigheder spiller en vigtig rolle i opretholdelsen af mediepluralisme. For at sikre dette skal de være funktionelt og effektivt uafhængige og have tilstrækkelige ressourcer og udøve deres beføjelser upartisk og gennemsigtigt. Alle medlemsstater har indført lovgivning, der fastsætter mediemyndighedernes kompetencer og uafhængighed. Direktivet om audiovisuelle medietjenester (AVMS-direktivet)⁷¹, som blev revideret i 2018, indeholder en liste over krav — uafhængighed af regeringen, upartiskhed, gennemsigtighed, ansvarlighed, ressourcer, udnævnelse og afskedigelse samt klagemekanismer — som medlemsstaterne skal opfylde i forhold til deres mediemyndigheder. Siden offentliggørelsen af rapporten om retsstatssituationen 2021 har [Cypern](#), [Estland](#), [Frankrig](#), [Nederlandene](#), [Slovakiet](#) og [Slovenien](#) fulgt andre medlemsstater og vedtaget bestemmelser for at øge mediemyndighedernes uafhængighed og/eller udvide myndighedernes beføjelser på nye områder. Reformerne er endnu ikke afsluttet i andre medlemsstater.

I nogle medlemsstater er der på trods af den formelle ajourføring af de retlige rammer fortsat bekymring over deres effektivitet eller tilsynsmyndighedernes funktionelle uafhængighed i praksis. Nogle af disse bekymringer vedrører muligheden for utilbørlig politisk indflydelse på udnævnelsesprocessen eller tilsynsmyndighedernes funktion, mens andre vedrører utilstrækkelige ressourcer. I [Ungarn](#), hvor der er tilstrækkelig finansiering og en detaljeret retlig ramme for oprettelsen og driften af mediemyndigheden, er det nødvendigt at styrke myndighedens funktionelle uafhængighed. I [Slovenien](#) er det endnu ikke klart, om den nye retlige ramme vil sikre uafhængighed af politisk indblanding, og en fuldstændig gennemførelse af de omfattende beføjelser med de tilgængelige ressourcer er fortsat en udfordring. I [Spanien](#) tildeler ny lovgivning tilsynsmyndigheden for audiovisuelle medier nye beføjelser, men der er fortsat bekymring over myndighedens ressourcer. I [Rumænien](#) er der fortsat bekymring over det nationale audiovisuelle råds funktion og budget, navnlig i betragtning af de midler, der er nødvendige for at forbedre IT-systemerne⁷².

⁷⁰ Observatoriet for mediepluralisme er en vigtig kilde til Kommissionens rapporter om retsstatssituationen. Det er et videnskabeligt og holistisk redskab, der dokumenterer medierammers sundhed og redegør nærmere for trusler mod mediepluralisme og mediefrihed i medlemsstaterne og nogle kandidatlande. Det medfinansieres af EU og er blevet gennemført uafhængigt og regelmæssigt af centret for mediepluralisme og mediefrihed siden 2013-2014. Kommissionen har også anvendt andre kilder, f.eks. Journalister uden Grænsers internationale pressefrihedsindeks og Europarådets platform til at fremme beskyttelsen af journalistik og journalisters sikkerhed, som anført i landekapitlerne.

⁷¹ Direktiv (EU) 2018/1808 af 14. november 2018.

⁷² Henstillinger vedrører ES, HU.

Forbedringer og hindringer i forbindelse med gennemsigtigheden i medieejerskab

Gennemsigtighed i medieejerskab er direkte forbundet med mediefrihed og -pluralisme, navnlig når ejerskabet resulterer i direkte eller indirekte kontrol med eller betydelig indflydelse på det leverede indhold. Oplysninger om ejerskab gør det muligt for brugerne at foretage mere informerede vurderinger af indholdet. Europæiske standarder⁷³ tilskynder medlemsstaterne til at vedtage specifikke foranstaltninger på dette område, hvilket også er fastsat i EU-retten⁷⁴. Siden den sidste rapport er der vedtaget ny lovgivning, som øger gennemsigtigheden i medieejerskab eller den offentlige adgang til oplysninger om medieejerskab, i [Kroatien](#), [Cypern](#), [Estland](#), [Grækenland](#), [Polen](#), [Portugal](#) og [Spanien](#). I [Bulgarien](#) og [Slovakiet](#) overvejes det at indføre love, der øger gennemsigtigheden i medieejerskab. Der er truffet praktiske foranstaltninger for at øge gennemsigtigheden i [Litauen](#), hvor der er indført et særligt informationssystem for producenter og formidlere af offentlig information.

Gennemførelsen af reglerne er særligt udfordrende i nogle medlemsstater. I [Tjekkiet](#) er reglerne om øget gennemsigtighed i det reelle ejerskab af medieforetagender, der blev vedtaget i 2021, endnu ikke fuldt ud gennemført, og der er fortsat bekymring over manglen på fuld gennemsigtighed i ejerskab og interessekonflikter. Der er fortsat udfordringer med hensyn til gennemsigtighed i medieejerskab i [Nederlandene](#) og [Frankrig](#). I [Slovenien](#) er der fortsat udfordringer med at identificere den endelige ejerskabsstruktur i visse medieforetagender⁷⁵.

Beskyttelse af medierne mod politisk pres og indflydelse

Sårbarheder og risici for retsstaten øges, når medierne er udsat for politisk pres og politisk indflydelse, navnlig fra offentlige myndigheder og regeringspartierne, hvilket undergraver mediernes uafhængighed. Gennemsigtige og retfærdige regler for tildeling af statslig annoncering og garantier, der skal forhindre politisering af public service-medier, er blevet udpeget som værende af særlig betydning. En anden måde, hvorpå der kan udøves politisk pres, er knyttet til licensudstedelse.

- *Afbødning af risici forbundet med manglende gennemsigtighed og retfærdighed ved tildeling af statslig annoncering*

Statslig annoncering omfatter alle former for brug af statens budget på alle niveauer eller af statskontrollerede virksomheder til reklame- og kampagneformål. Det er vigtigt, at tildelingerne er gennemsigtige og sker på grundlag af rimelige kriterier for at forebygge risikoen for, at statslig annoncering anvendes som et middel til at få politisk indflydelse eller til at mobilisere midler for at begunstige visse medieforetagender. Mens der stadig er problemer i en række medlemsstater, har udviklingen i nogle få andre medlemsstater haft til formål at imødekomme specifikke problemer med gennemsigtigheden af statslig annoncering. I [Kroatien](#) er der vedtaget ajourførte regler om gennemsigtighed i statslig annoncering, men der er stadig plads til forbedringer. [Malta](#) og [Cypern](#) har vedtaget retningslinjer, om end de ikke er fastsat i lovgivningen — Malta for fastsættelse af standarder for udbetaling af statslig annoncering og reklamemateriale, og Cypern for regeringens presse- og informationskontors oplysnings- og reklamekampagner. I [Østrig](#) har regeringen bebudet

⁷³ Ministerkomitéens anbefaling CM/Rec(2018) 11 til medlemsstaterne om mediepluralisme og gennemsigtighed i medieejerskab.

⁷⁴ Direktiv 2010/13/EU af 10. marts 2010, artikel 5, stk. 2, som ændret ved direktiv (EU) 2018/1808 af 14. november 2018. Generelle (ikke-sektorielle) forpligtelser til gennemsigtighed vedrørende reelt ejerskab findes også i direktiverne om bekæmpelse af hvidvaskning af penge (direktiv (EU) 2018/843 af 30. maj 2018 og direktiv (EU) 2015/849 af 20. maj 2015).

⁷⁵ Henstillinger vedrører CZ, FR.

en refleksionsproces på grund af bekymring over de store udgifter til statslig annoncering, rimeligheden og gennemsigtigheden af tildelingen heraf og potentiel politisk indflydelse i processen⁷⁶.

— *Beskyttelse af public service-mediernes uafhængighed*

Regler om public service-mediernes uafhængige forvaltning og redaktionelle uafhængighed er afgørende for at forhindre politisk indblanding i denne vigtige mediesektor. Selv om finansieringen af public service radio- og TV-virksomhed og finansiering ydet til radio- og fjernsynsforetagender til opfyldelse af denne public service-opgave fortsat henhører under den enkelte medlemsstats beføjelse, for så vidt en sådan finansiering ikke i urimelig grad påvirker samhandelen og konkurrencen i EU⁷⁷, findes der europæiske standarder og vejledende principper for uafhængighed, lovgivningsmæssige og politiske rammer, finansiering, udnævnelser, ansvarlighed, forvaltning, gennemsigtighed og åbenhed⁷⁸. Alle medlemsstaterne har lovgivningsmæssige og institutionelle systemer til regulering af public service-medier, og nogle ønsker at styrke deres public service radio- og TV-selskabs uafhængighed. I [Bulgarien](#) overvejes det at revidere loven med henblik på en mere detaljeret definition af public service-opgaven og den dertil knyttede finansiering. I [Rumænien](#) drøftes en reform af loven om offentlig radio- og TV-virksomhed med henblik på en mere uafhængig og professionaliseret forvaltning. I [Luxembourg](#) har parlamentet fået forelagt et lovforslag om styrkelse af public service-mediernes uafhængighed. I nogle medlemsstater har de eksisterende regler imidlertid ikke i tilstrækkelig grad sikret uafhængighed. Spørgsmål, der giver anledning til bekymring, omfatter risikoen for politisering af udnævnelser og afskedigelser af ledere og bestyrelsesmedlemmer i [Tjekkiet](#), [Slovakiet](#) og [Cypern](#), public service-mediernes uafhængighed og forvaltning i [Malta](#) og de praktiske udfordringer som følge af de eksisterende regler forbundet med at begrænse den politiske indflydelse i [Slovenien](#). I [Polen](#) er der fortsat bekymring over public service-mediernes uafhængighed, herunder over garantier for udnævnelser til ledende stillinger. I [Grækenland](#) er public service-medier underlagt en stærk retlig ramme, men der er bekymring over potentiel politisk indflydelse på udnævnelser af bestyrelsesmedlemmer. I [Ungarn](#) opererer public service-medier i et komplekst institutionelt system, og der er bekymring over den redaktionelle uafhængighed⁷⁹.

— *Politisk pres og indflydelse på medierne gennem licensbegrænsninger og -beslutninger*

Selv om det udtrykkeligt fremgår af den europæiske menneskerettighedskonvention, at retten til ytringsfrihed ikke forhindrer stater i at kræve, at radio-, fjernsynsforetagender kun må drives i henhold til bevilling, skal der ved udøvelsen af denne beføjelse tages hensyn til medielandskabets mangfoldighed med udgangspunkt i objektive og gennemsigtige procedurer og kriterier. I [Polen](#) nedlagde formanden i sidste ende veto mod et forslag til lovændringer, der havde til formål at forbyde radio- og TV-koncessioner til operatører, som kontrolleres af personer registreret uden for EØS. To TV-stationer blev imidlertid underlagt en usædvanlig lang administrativ procedure i forbindelse med tilsynsmyndighedens forlængelse af deres tilladelser⁸⁰.

⁷⁶ Henstillinger vedrører BG, HR, HU, AT.

⁷⁷ Protokol nr. 29 om offentlig radio- og tv-virksomhed i medlemsstaterne, der er knyttet til traktaten om Den Europæiske Union og til traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde.

⁷⁸ [Europarådets anbefaling CM/Rec\(2012\)1 om forvaltning af public service-medier](#).

⁷⁹ Henstillinger vedrører CZ, CY, HU, MT, PL, RO, SI, SK.

⁸⁰ Henstillinger vedrører PL. Der er en verserende traktatbrudsprocedure mod HU.

Adgang til information som en nødvendig forudsætning for mediernes, civilsamfundets og offentlighedens tillid

Retten til adgang til oplysninger, som de offentlige myndigheder er i besiddelse af, er afgørende for, at journalister kan udføre deres arbejde, og for civilsamfundet og borgerne generelt. Siden offentliggørelsen af den seneste rapport om retsstatssituationen er ny lovgivning trådt i kraft i [Nederlandene](#), som gør adgangen til offentlig information bredere og hurtigere. I [Finland](#) tages der skridt til at reformere loven om åbenhed for statslige aktiviteter med henblik på at udvide den forfatningsmæssigt garanterede aktindsigt. I [Spanien](#) pågår lovgivningsarbejdet med at styrke adgangen til oplysninger gennem en reform af loven om officielle hemmeligheder. I [Danmark](#) pågår politiske drøftelser om muligheden for at fjerne visse begrænsninger i retten til adgang til oplysninger. I andre medlemsstater er der stadig praktiske eller juridiske problemstillinger. I [Belgien](#) kan den seneste lovgivning, der indfører nye grunde til afslag på og forsinkelser i behandlingen af anmodninger om aktindsigt i offentlige dokumenter, berøre retten til adgang til oplysninger og til aktindsigt i offentlige dokumenter. I [Litauen](#) er der bekymring for, at myndighedernes fortolkning af databeskyttelsesreglerne har ført til begrænsninger i journalisters adgang til oplysninger. I [Østrig](#) er der fortsat udfordringer i forbindelse med manglen på en omfattende retlig ramme for aktindsigt og adgang til offentlige oplysninger, der kan håndhæves, og der er ikke gjort fremskridt med lovforslaget. I [Malta](#) støder journalister fortsat på hindringer, når de anmoder om adgang til oplysninger, som de offentlige myndigheder er i besiddelse af. I [Ungarn](#) blev adgangen til offentlige oplysninger fortsat hindret under "undtagelsestilstanden"⁸¹.

Trusler mod journalisters sikkerhed

Journalister står fortsat over for trusler mod og hindringer for deres arbejde, herunder fysiske angreb indberettet i en række medlemsstater. I 2021 konstaterede både Europarådets platform til fremme af beskyttelse af journalistik og journalisters sikkerhed og platformen Mapping Media Freedom en betydelig stigning i antallet af indberetninger⁸², herunder en stigning i antallet af onlineangreb. Krænkelserne har omfattet verbal chikane, juridiske trusler, fysiske overgreb, angreb på ejendom, tilskyndelse, smædekampagner og censur. Kommissionens henstilling fra 2021 om journalisters sikkerhed omfatter foranstaltninger vedrørende effektiv og upartisk efterforskning og retsforfølgelse af forbrydelser, uafhængige reaktions- og støttemekanismer, adgang til mødesteder og informationskilder, sikkerhed under demonstrationer, uddannelse og onlinesikkerhed og styrkelse af digitale færdigheder.

Nogle medlemsstater har truffet eller intensiveret de eksisterende foranstaltninger for at forbedre journalisters sikkerhed. I [Frankrig](#) blev journalisters rolle i demonstrationer anerkendt i lovgivningen, og et forbindelsesudvalg mellem indenrigsministeriet og pressen giver nu mulighed for en permanent dialog om sikkerhed i forbindelse med protester eller demonstrationer. I [Nederlandene](#) har regeringen fortsat indsatsen for at forbedre, finansiere og udvikle "PersVeilig"-platformen og fremme et tæt samarbejde mellem anklagere, politi og medieinteressenter. I [Tyskland](#) drøfter delstatsmyndighederne, presserådet og andre medieinteressenter i øjeblikket en ajourføring af de eksisterende adfærdsprincipper for medierne og politiet for at tage hånd om journalisters sikkerhed under protester. I [Grækenland](#) er der ofte rapporteret om trusler og fysiske angreb, og regeringen er for nylig

⁸¹ Henstillinger vedrører BE, DK, DE, EE, ES, LT, LU, MT, AT, FI.

⁸² Europarådets platform registrerede en stigning på 42 % i antallet af indberetninger, og platformen Mapping Media Freedom registrerede en stigning på 72 % i antallet af indberetninger i EU-medlemsstaterne mellem 2020 og 2021, og en betydelig procentdel af indberetningerne i 2021 vedrørte chikane og angreb online under covid-relaterede protester.

nået til enighed om et aftalememorandum om beskyttelse af journalister. I andre medlemsstater vil der være behov for en mere beslutsom indsats for at håndtere situationen. I [Kroatien](#) påvirkes arbejdsforholdene for journalister af verbale angreb mod journalister, herunder fra politikere. I [Slovenien](#) giver et fjendtligt miljø, onlinechikane af og trusler mod journalister anledning til stigende bekymring. I [Slovakiet](#) er vedtagelsen af forslag til lovgivning om beskyttelse af journalister blevet udsat⁸³.

Der verserer en række straffesager om mord på journalister i EU. I [Malta](#) er en påstået hovedmand bag mordet på journalisten Daphne Caruana Galizia blevet tiltalt for medvirken til mord og for en forbrydelse begået i forening, og der verserer en straffesag. Den særskilte rapport om den offentlige undersøgelse af mordet blev offentliggjort i juli 2021, hvori det blev konstateret, at staten og dens enheder ikke havde beskyttet journalisten fuldt ud mod de reelle og umiddelbare risici og havde undladt at gribe ind for at forhindre mordet. Rapporten indeholdt en række anbefalinger vedrørende retsstatsprincippet, herunder medielandskabet i Malta. I [Slovakiet](#) verserer retssagen vedrørende mordet på Jan Kuciak og hans forlovede Martina Kusnirova, og retssagen i [Nederlandene](#) vedrørende mordet på journalisten Peter R. de Vries er indledt. Mordet på journalisten Giorgios Karaivaz i april 2021 efterforskes af myndighederne i [Grækenland](#).

Juridiske trusler og urimelige retssager mod offentligt engagement

Strategiske retssager mod offentligt engagement (SLAPP) er en særlig form for chikane mod journalister og rettighedsforkæmpere, der engagerer sig i spørgsmål af offentlig interesse. Dette fænomen har vundet terræn i EU. Der er behov for effektive garantier for at forhindre, at denne chikane bringer journalister til tavshed og får en afdæmpende virkning på mediefriheden og ytringsfriheden. Injurier er et af de mest almindelige grunde til, at der rejses SLAPP'er mod journalister.

For at imødegå truslen forbundet med SLAPP er nogle medlemsstater begyndt at drøfte eller overveje at indføre retssikkerhedsgarantier og/eller i færd med at revidere deres injurielovgivning. I [Litauen](#) er der udarbejdet lovændringer for at give mulighed for tidlig afvisning af sådanne sager samt for at revidere strafansvaret for injurier. I [Irland](#) indledte justitsministeriet en revision, som førte til henstillinger om en ny mekanisme mod SLAPP, der giver mulighed for tidlig afvisning. I [Malta](#) har regeringen foreslået lovændringer for at reformere visse proceduremæssige aspekter af injurielovgivningen. I [Italien](#) er fængselsstraffe i injuriersager i vid udstrækning blevet afskaffet efter forfatningsdomstolens skelsættende afgørelse i 2021, men det stigende antal SLAPP-sager og kombinationen af strafferetlige og civile injuriersager giver anledning til bekymring. Ændringer i [Slovakiet](#) med henblik på at reducere straffen for injurier er endnu ikke afsluttet. I [Kroatien](#) er antallet af sager om misbrug af retssager rettet mod journalister fortsat højt og truer eksistensen af mindre, lokale medieforetagender og freelancejournalister. Der er fortsat en række eksempler på sådanne retssager mod journalister anlagt af politikere eller embedsmænd, herunder dommere. I [Polen](#) er nyhedsmediernes fortsat udsat for trusler i form af strategiske retssager mod offentligt engagement, som hovedsagelig synes at være rettet mod journalister, der undersøger regeringstiltag⁸⁴.

⁸³ Henstillinger vedrører EL, HR, SI, SK.

⁸⁴ Henstillinger vedrører IE, HR, IT.

2.4 Andre institutionelle spørgsmål vedrørende den demokratiske kontrol og balance

Institutionel kontrol og balance er en integreret del af retsstatsprincippet i et demokrati. Den indfører et system med gensidig kontrol, der sikrer, at de beføjelser, der udøves af en statslig myndighed, er underlagt andres kontrol. Selv om modellen for demokratisk kontrol og balance kan variere fra medlemsstat til medlemsstat afhængigt af deres retlige og forfatningsmæssige traditioner, skal den være underlagt et sådant system for at sikre respekten for retsstatsprincippet og demokratiske normer. Civilsamfundsorganisationer og uafhængige myndigheder såsom ligestillingsorganer, ombudsmanden og nationale menneskerettighedsinstitutioner er et uundværligt element i systemet med demokratisk kontrol og balance i et sundt demokrati, og forsøg på at begrænse deres råderum kan udgøre en trussel mod retsstatsprincippet.

Kvalitet og inklusivitet i lovgivningsprocessen

I overensstemmelse med den tendens, der blev konstateret i rapporterne om retsstatssituationen i 2020 og 2021, har en række medlemsstater fortsat forbedret kvaliteten af lovgivningsprocessen. En øget deltagelse af interessenter, herunder civilsamfundsorganisationer, kan øge lovgivningens kvalitet og gennemsigtigheden i processen. [Bulgarien](#) har vedtaget nye regler for at forbedre lovgivningsprocessen, og [Spanien](#) har truffet initiativer, der skal øge den offentlige deltagelse i politikudformningen. I [Estland](#) er indsatsen koncentreret om oprettelsen af nye digitale platforme for offentlig deltagelse i beslutningsprocessen. Praksissen med landsdækkende offentlige høringer i [Frankrig](#) blev yderligere styrket og udvidet til andre områder, herunder retssystemet. Et udkast til forfatningsændringer, der har til formål at indføre et lovgivningsinitiativ for borgerne, er blevet forelagt i [Luxembourg](#).

I en række medlemsstater giver manglen på en formel ramme for høring af interessenter eller den utilstrækkelige anvendelse heraf i praksis fortsat anledning til bekymring. I [Cypern](#) og [Malta](#) er der ingen formaliseret proces for offentlige høringer, og de spiller en begrænset rolle i politikudformningen. I [Grækenland](#) tilrettelægges den offentlige høring om lovforslag ofte for sent til, at civilsamfundsorganisationernes og offentlighedens input får en indvirkning. I [Luxembourg](#) og [Slovakiet](#) er der fortsat bekymring over den generelle inklusivitet i lovgivningsprocessen. I [Letland](#) er der en vis bekymring over den begrænsede inddragelse af civilsamfundsorganisationer på lokalt plan. [Polen](#) har forpligtet sig til at vedtage foranstaltninger, der kan sikre en bedre og mere stabil lovgivningsramme, i sin genopretnings- og resiliensplan. I [Ungarn](#) har det forhold, at der ikke gennemføres offentlige høringer, kombineret med en fremskyndet lovgivningsproces yderligere svækket kvaliteten af de lovgivningsmæssige rammer. I [Rumænien](#) er der fortsat bekymring over regeringens regelmæssige anvendelse af nøddekreter og den praktiske gennemførelse af offentlige høringer, navnlig med hensyn til en effektiv opfølgning på forslag indgivet af civilsamfundet⁸⁵.

Erfaringer fra anvendelsen af hasteforanstaltninger og covid-19-pandemien

Stillet over for udfordringerne som følge af covid-19-pandemiens tilbagevenden i efteråret og vinteren 2021 videreførte nogle medlemsstater undtagelsestilstanden, hvorimod sådanne ordninger og de dermed forbundne begrænsninger af de grundlæggende rettigheder blev gradvist udfaset i de fleste medlemsstater. En række medlemsstater er ved at tage ved lære af disse erfaringer, og nogle er i gang med at ajourføre deres retlige rammer for at forbedre

⁸⁵ Henstillinger vedrører EE, CY, LV, LU, PT, RO.

beredskabet over for fremtidige kriser. I [Portugal](#) og [Sverige](#) undersøges det i særlige strukturer, hvordan der kan indføres permanente retlige rammer for håndtering af ekstraordinære omstændigheder, og der er lignende overvejelser i [Nederlandene](#). I [Danmark](#) blev anvendelsen af epidemiloven vedtaget i februar 2021 gennemgået af regeringen og var genstand for en bred høring af interessenter. I [Tjekkiet](#) gennemførte sundhedsministeriet en revision af vedtagelsesprocessen for pandemiforanstaltninger, efter at domstolene havde annulleret en række af disse foranstaltninger. I [Frankrig](#) dedikerede statsrådet sin årlige undersøgelse i 2021 til undtagelsestilstanden og fremsatte forslag til en bedre definition og tilrettelæggelse heraf.

Nødbeføjelser er også fortsat blevet anvendt uden for rammerne af covid-19-pandemien i forbindelse med andre kriser. [Ungarn](#) erklærede ny "undtagelsestilstand" i henhold til ændrede forfatningsmæssige bestemmelser efter invasionen af Ukraine. [Polen](#) indførte undtagelsestilstand ved den polsk-belarussiske grænse, hvilket vækkede bekymring blandt interessenter over forfatningsmæssigheden heraf og begrænsningen af de grundlæggende rettigheder. [Litauen](#) erklærede også undtagelsestilstand som reaktion på den belarussiske instrumentalisering af migration. Begrænsninger i tilsynsorganernes og journalisterne arbejde gav anledning til kritik og blev gradvist ophævet.

Forfatningsdomstolenes rolle i systemet med demokratisk kontrol og balance

Forfatningsdomstolene spiller en central rolle i systemet med demokratisk kontrol og balance og har fortsat spillet denne rolle i forbindelse med covid-19-pandemien. Dette var tilfældet i [Frankrig](#), hvor forfatningsdomstolen fastlagde grænserne for de udøvende og lovgivningsmæssige beføjelser under sundhedskriseordningen, og i [Tyskland](#), [Spanien](#) og [Italien](#), hvor forfatningsdomstolene foretog en forfatningsmæssig prøvelse af de hasteforanstaltninger, der blev truffet for at bekæmpe covid-19-pandemien.

Forfatningsdomstolene udøvede også kontrol på andre centrale områder, f.eks. i forbindelse med valg. I [Portugal](#) blev forfatningsdomstolen anmodet om at revidere valglovgivningen. Den nye valgperiode blev indledt efter denne gennemgang og den efterfølgende gentagelse af afstemningen. Der pågår mere strukturelle overvejelser i [Cypern](#), hvor oprettelsen af en forfatningsdomstol stadig drøftes i parlamentet.

I andre medlemsstater har nogle afgørelser truffet af forfatningsdomstole givet anledning til bekymring over EU-rettens forrang. I [Rumænien](#) har regeringen givet et klart tilsagn om princippet om EU-rettens forrang, men der er fortsat bekymring over forfatningsdomstolens anfægtelse af dette princip⁸⁶. I [Tyskland](#) afsluttede Kommissionen traktatbrudsproceduren vedrørende en dom afsagt af den tyske forfatningsdomstol efter formelle tilsagn fra den tyske regering, der klart anerkender EU-rettens forrang. I [Polen](#) har forfatningsdomstolen udtrykkeligt anfægtet EU-rettens forrang og var af den opfattelse, at visse bestemmelser i

⁸⁶ I to domme fastslog Domstolen, at de nationale domstole ikke bør forhindres i at undlade at anvende afgørelser fra en forfatningsdomstol, der er i strid med EU-retten, på grund af risikoen for disciplinære sanktioner (Domstolens dom af 21.12.2021, Euro Box Promotion m.fl., i de forenede sager C-357/19, C-379/19, C-547/19, C-811/19 og C-840/19), og at EU-retten er til hinder for en national lovgivning eller praksis, der gør det muligt at pålægge en national dommer disciplinært ansvar for enhver tilsidesættelse af den nationale forfatningsdomstols afgørelser (Domstolens dom af 22.2.2022, RS, i sag C-430/21, præmis 87). Det er vigtigt at bemærke, at den rumænske kassationsdomstol har afsagt flere domme, hvor der blev set bort fra forfatningsdomstolens retspraksis vedrørende sammensætningen af dommerpaneler for at gennemføre Domstolens dom af 21. december 2021, og at princippet om EU-rettens forrang således er blevet stadfæstet.

EU-traktaterne er forfatningsstridige. Dette fik Kommissionen til at indlede en traktatbrudsprocedure mod [Polen](#), som stadig verserer⁸⁷.

Nationale menneskerettighedsinstitutioner, ombudsmænd, ligestillingsorganer og gennemførelse af Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols afgørelser

Nationale menneskerettighedsinstitutioner⁸⁸, ombudsmænd, ligestillingsorganer og andre uafhængige myndigheder har fortsat spillet en rolle i det nationale system med demokratisk kontrol og balance. I nogle medlemsstater er disse myndigheders status blevet yderligere styrket. I [Sverige](#) påbegyndte den nyoprettede nationale menneskerettighedsinstitution sit arbejde i januar 2022. I [Portugal](#) er ombudsmandskontorets interne struktur blevet ændret for bedre at afspejle dets mandat, og i [Letland](#) blev reglerne for udnævnelse af ombudsmanden ændret. I [Belgien](#) har det føderale institut for menneskerettigheder afgivet adskillige udtalelser og anbefalinger i løbet af sine første driftsår. Sikring af en passende opfølgning på uafhængige institutioners resultater er en vigtig del af et system med effektiv demokratisk kontrol og balance⁸⁹.

Nationale menneskerettighedsinstitutioner, ombudsmænd og ligestillingsorganer har imidlertid brug for strukturelle garantier for uafhængighed samt tilstrækkelige ressourcer til at arbejde effektivt, og en række af dem står fortsat over for udfordringer. I [Polen](#) spiller den nye ombudsmand, der blev udnævnt i juli 2021, fortsat en central rolle som garant for retsstatsprincippet, selv om ombudsmandens handleevne er begrænset på grund af begrænsede ressourcer. I [Litauen](#) er der bekymring for, at kontoret for de parlamentariske ombudsmænd ikke har ressourcer til at opfylde sit mandat, og nye lovforslag er blevet kritiseret for, at de kan have en negativ indvirkning på kontorets arbejde. I [Ungarn](#) er der fortsat bekymring over kommissæren for grundlæggende rettigheders uafhængighed, efter at ligebehandlingsmyndigheden er blevet integreret i kommissærens kontor, og i marts 2022 fastholdt FN's Underudvalg for akkreditering under Den Globale Alliance af Nationale Menneskerettighedsinstitutioner sin henstilling om, at den ungarske nationale menneskerettighedsinstitution nedklassificeres til B-status. I [Kroatien](#) er der udfordringer i forbindelse med opfølgning og overvågning af ombudsmandens anbefalinger og adgang til oplysninger. En række medlemsstater har indtil videre ikke oprettet en national menneskerettighedsinstitution i overensstemmelse med FN's Parisprincipper. [Italien](#), [Malta](#) og [Rumænien](#) har indledt denne proces, men der er ingen planer herom i [Tjekkiet](#)⁹⁰.

Resultatlisten over gennemførelsen af de ledende domme fra Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol (ECHR) er også en vigtig indikator for, hvordan retsstatsprincippet fungerer i et land. Landekapitlerne indeholder derfor for første gang systematiske indikatorer for gennemførelsen af Menneskerettighedsdomstolens ledende domme i alle medlemsstater⁹¹. Selv om resultaterne varierer fra medlemsstat til medlemsstat,

⁸⁷ Kommissionens pressemeddelelse IP/21/7070 af 22.12.2021. Se afsnit 3.2 nedenfor.

⁸⁸ I FN's Parisprincipper, der blev godkendt af FN's Generalforsamling i 1993 (resolution A/RES/48/134), fastsættes de vigtigste kriterier, som de nationale menneskerettighedsinstitutioner skal opfylde. Nationale menneskerettighedsinstitutioner akkrediteres regelmæssigt af Underudvalget for akkreditering under Den Globale Alliance af Nationale Menneskerettighedsinstitutioner.

⁸⁹ Henstillinger vedrører HR, NL, PL.

⁹⁰ Henstillinger vedrører CZ, IT, LT, MT, PL, RO, SI.

⁹¹ Europarådets Ministerkomité fører tilsyn med vedtagelsen af de nødvendige foranstaltninger til fuldbyrdelse af domme afsagt af Menneskerettighedsdomstolen.

er ca. 40 % af Menneskerettighedsdomstolens ledende domme vedrørende EU-medlemsstater gennem de seneste ti år ikke blevet gennemført⁹².

National demokratisk kontrol og balance i forbindelse med brugen af spyware

I juli 2021 afslørede Amnesty International og en gruppe undersøgende journalister, at en række regeringer verden over havde anvendt et særligt indgribende spyware, kendt som "Pegasus". I EU omfattede målene journalister, advokater, nationale politikere og parlamentsmedlemmer. Dette problem har gradvist fået større betydning i løbet af det sidste år⁹³. Problemet er knyttet til den nationale sikkerhed, og der er behov for national demokratisk kontrol og balance for at sikre, at der er indført garantier, og at de grundlæggende rettigheder respekteres. I [Ungarn](#) er undersøgelserne af påstande vedrørende anvendelse af Pegasus-overvågningssoftware mod advokater og journalister blevet afsluttet, men der er bekymring over, at der ikke er et effektivt retsligt tilsyn med anvendelsen af hemmelige overvågningsforanstaltninger i andre sager end straffesager. På trods af påstande om anvendelse af Pegasus- og tilsvarende spyware overvågningssoftware indledte anklagemyndigheden ingen undersøgelse i [Polen](#). I [Frankrig](#) indledte anklagemyndigheden i Paris en strafferetlig efterforskning af påstået brug af overvågningsspyware, navnlig rettet mod journalister. I [Spanien](#) blev anvendelsen af Pegasus og tilsvarende spyware overvågningssoftware undersøgt af ombudsmanden, og der blev anlagt retssager. Selv om medlemsstaterne har kompetence til at garantere deres nationale sikkerhed, skal dette ske under anvendelse af relevant EU-ret, herunder Domstolens retspraksis. Ifølge retsstatsprincippet skal medlemsstaternes sikkerhedstjenester anvende sådanne værktøjer under tilstrækkelig kontrol af, at de fuldt ud overholder EU-retten, herunder grundlæggende rettigheder såsom beskyttelse af personoplysninger, journalisters sikkerhed og ytringsfrihed. Anvendelsen af overvågningsmidler i strafferetlige efterforskninger skal også være i overensstemmelse med processuelle rettigheder, herunder tiltaltes rettigheder. Der er derfor behov for en solid institutionel kontrol og balance for at sikre statslige organers funktion, samarbejde og gensidige kontrol, således at en statslig myndighed udøver sine beføjelser under kontrol af andre.

Civilsamfundsorganisationer som centrale aktører på retsstatsområdet

Civilsamfundsorganisationer og menneskerettighedsforkæmpere spiller en afgørende rolle som vagthunde mod krænkelse af retsstatsprincippet og bidrager aktivt til at fremme retsstatsprincippet, demokrati og grundlæggende rettigheder på stedet. EU-lovgivningen⁹⁴ suppleret med europæiske standarder⁹⁵ fastsætter centrale krav, der skal sikre, at civilsamfundsorganisationer kan fungere uden uberettiget indgriben. Efter ankomsten af millioner af mennesker til EU, der flygtede fra Ruslands militære aggression, har civilsamfundet spillet en central rolle i deres modtagelse i de respektive medlemsstater og forsynet dem med vigtige genstande og leveret tjenester, herunder psykologisk og medicinsk støtte.

⁹² European Implementation Network and Democracy Reporting International, Justice Delayed and Justice Denied: Non-Implementation of European Courts Judgments and the Rule of Law.

⁹³ Europa-Parlamentet har nedsat et særligt undersøgelsesudvalg ("PEGA"), der skal behandle anvendelsen af Pegasus-overvågningssoftware og andre lignende teknologier i EU.

⁹⁴ Dom af 18.6.2020, Kommissionen mod Ungarn, C-78/18, EU:C:2020:476, præmis 112 og 113.

⁹⁵ Se især anbefaling Rec (2007)14 fra Europarådets Ministerkomité om ikkestatslige organisationers retlige status i Europa.

Der tages skridt til at forbedre situationen for civilsamfundsorganisationer i flere medlemsstater. I [Bulgarien](#) er rådet for civilsamfundsudvikling oprettet med det formål at bistå civilsamfundsorganisationer blevet operationelt. I [Rumænien](#) står civilsamfundsorganisationerne over for udfordringer, men der er planer om at forenkle registreringsprocedurerne for ikkestatslige organisationer. I [Sverige](#) er den retlige ramme for finansiering og drift af civilsamfundsorganisationer ved at blive revideret. I [Malta](#) er eksisterende bekymringer over civilsamfundsorganisationernes adgang til finansiering blevet afhjulpel. I de fleste medlemsstater findes der et gunstigt og understøttende miljø for civilsamfundet, og civilsamfundets råderum betragtes fortsat som "åbent"⁹⁶, men i nogle medlemsstater står civilsamfundsorganisationer fortsat over for udfordringer. Disse kan omfatte besværlige registreringsprocedurer, vanskeligheder med at få adgang til finansiering, restriktiv lovgivning og utilstrækkelig beskyttelse mod angreb og trusler, herunder strategiske retssager mod offentligt engagement og smædekampagner. I [Irland](#) er der fortsat retlige hindringer for finansieringen af civilsamfundet, og i [Tyskland](#) giver ordningen for civilsamfundsorganisationers skattefritagelse fortsat anledning til bekymring, selv om dette kunne imødegås i kommende reformer. I [Slovenien](#) stod civilsamfundet over for udfordringer forbundet med negative fortællinger, men der blev taget fat på spørgsmål vedrørende finansiering og begrænsninger af forsamlingsfriheden. I [Tjekkiet](#) er der en vis bekymring over civilsamfundsorganisationers adgang til offentlig finansiering, og organisationer, der arbejder med spørgsmål vedrørende ligestilling mellem kønnene og LGBTIQ-retigheder, er fortsat ikke omfattet af offentlige støtteordninger i [Slovakiet](#). I [Cypern](#) har regeringen taget skridt til at bistå civilsamfundet bedre og forbedre kommunikationen med de offentlige myndigheder. Registreringsprocedurerne for civilsamfundsorganisationer er fortsat komplekse i [Italien](#). I [Grækenland](#) betragtes visse registreringskrav fortsat som uforholdsmæssige, og en revision af den eksisterende lovgivning er under behandling i statsrådet. I [Spanien](#) arbejder parlamentet med reformen af loven om borgernes sikkerhed i lyset af de bekymringer, der er rejst over loven, herunder af civilsamfundet. I [Frankrig](#) er der vedtaget nye love for at forbedre de økonomiske forhold for foreninger, men en række interessenter gav udtryk for bekymring over indvirkningen af loven om republikkens principper på det civile rum⁹⁷.

I nogle medlemsstater har systematiske restriktioner yderligere forværret civilsamfundets evne til at operere med en potentiel afdæmpende virkning. I [Polen](#) er civilsamfundets råderum blevet yderligere indsnævret, og nylige lovforslag kan have en yderligere negativ indvirkning. I [Ungarn](#) er det uafhængige civilsamfund fortsat under pres, og organisationer, der repræsenterer LGBTIQ-samfundet, er genstand for smædekampagner iværksat af regeringen, og statens rolle i finansieringen af civilsamfundet rejser spørgsmål⁹⁸.

⁹⁶ Ifølge den ikkestatslige organisation CIVICUS' rating, som er en skala med fem kategorier: åben, indsnævret, obstrueret, undertrykt og lukket. I forhold til 2021 er to medlemsstater blevet nedklassificeret på skalaen fra åben til indsnævret og én fra indsnævret til "obstrueret".

⁹⁷ Henstillinger vedrører DE, IE, EL, SE.

⁹⁸ Henstillinger vedrører HU, PL.

3. UDVIKLING OG FORANSTALTNINGER PÅ EU-PLAN

3.1 Dialog og opfølgning på rapporten om retsstatssituationen

Interinstitutionel dialog

Rådet fortsatte sin praksis med at tilrettelægge sin årlige dialog om retsstatsprincippet på grundlag af rapporten om retsstatssituationen. I september 2021 tilrettelagde formandskabet for Rådet en horisontal drøftelse om den generelle udvikling på retsstatsområdet i Rådet (almindelige anliggender). Rådet (almindelige anliggender) afholdt også landespecifikke drøftelser med fokus på den relevante udvikling fremhævet i landekapitlet i rapporten om retsstatssituationen i november 2021⁹⁹ og april 2022¹⁰⁰. Måltrettede drøftelser om retsstatsrelaterede emner fandt også sted i Rådet (retlige anliggender), hvor ministrene udvekslede synspunkter om covid-19-pandemiens indvirkning på domstolenes funktion i december 2021 og drøftede spørgsmålet om adgang til advokatbistand og retsstatsprincippet i marts 2022. Medlemsstaterne viste en klar interesse i at udveksle oplysninger om udvikling og bedste praksis for at bidrage til at forebygge problemer på en inklusiv og konstruktiv måde.

Europa-Parlamentet afholdt fortsat debatter om retsstatsprincippet. Siden juli 2021 har Parlamentet vedtaget adskillige beslutninger om retsstatsprincippet og om mere specifikke spørgsmål såsom mediefrihed og civilsamfundet¹⁰¹. Parlamentet vedtog også en særlig beslutning om rapporten om retsstatssituationen 2021¹⁰², hvori Parlamentet navnlig bifalder tilsagnet om at medtage specifikke henstillinger til medlemsstaterne. I beslutningen gentages tidligere fremsatte henstillinger, navnlig om behovet for at identificere værktøjer, der kan anvendes, hvis manglerne ikke afhjælpes, samt Parlamentets støtte til en interinstitutionel aftale om en EU-mekanisme for demokrati, retsstatsprincippet og grundlæggende rettigheder. Kommissionen værdsætter samarbejdet med Europa-Parlamentet og har gjort det klart, at interinstitutionelt samarbejde spiller en central rolle i styrkelsen af EU's kapacitet til at overvåge og opretholde retsstatsprincippet. Beslutningen om at medtage henstillinger i rapporten for 2022 er også et svar på en opfordring fra Europa-Parlamentet.

Europa-Parlamentet tilrettelagde også landespecifikke debatter, navnlig i overvågningsgruppen for demokrati, retsstatsprincippet og grundlæggende rettigheder under Europa-Parlamentets Udvalg om Borgernes Rettigheder og Retlige og Indre Anliggender (LIBE). Overvågningsgruppen gennemførte overvågningsbesøg i Bulgarien, Malta, Slovakiet og Slovenien og drøftede resultaterne heraf. Ud over en debat om EU-rettens forrang har Europa-Parlamentet vedtaget en beslutning, hvori Parlamentet opfordrer til, at der træffes

⁹⁹ I drøftelserne var der fokus på den centrale udvikling i Kroatien, Italien, Cypern, Letland og Litauen.

¹⁰⁰ I drøftelserne var der fokus på den centrale udvikling i Luxembourg, Ungarn, Malta, Nederlandene og Østrig.

¹⁰¹ Europa-Parlamentets beslutning af 10. marts 2022 om retsstatsprincippet og konsekvenserne af EU-Domstolens afgørelse, P9_TA (2022) 0074, af 8. marts 2022 om indskrænkning af civilsamfundets råderum i Europa, P9_TA (2022) 0056, af 16. december 2021 om grundlæggende rettigheder og retsstatsprincippet i Slovenien, navnlig den forsinkede indstilling af EPPO-anklagere, P9_TA (2021) 0512, af 15. december 2021 om konsekvenserne af organiseret kriminalitet for EU's egne indtægter og misbrug af EU-midler med særlig fokus på delt forvaltning ud fra et revisions- og kontrolmæssigt perspektiv, P9_TA (2021) 0501 og af 11. november 2021 om styrkelse af demokrati og mediefrihed og -pluralisme i EU: Uoverrettiget brug af civil- og strafferetlige foranstaltninger til at bringe journalister, NGO'er og civilsamfundet til tavshed, P9_TA(2021)0451.

¹⁰² Europa-Parlamentets beslutning af 19. maj 2022 om Kommissionens rapport om retsstatssituationen 2021 (P9_TA(2022)0212).

flere foranstaltninger for at afhjælpe bekymringerne vedrørende retsstatsprincippet i Polen og Ungarn¹⁰³.

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg (EØSU) har gennem sin ad hoc-gruppe om grundlæggende rettigheder og retsstatsprincippet¹⁰⁴ og Regionsudvalget gennem Underudvalget for Borgerrettigheder, Styreformer og Institutionelle og Eksterne Forbindelser¹⁰⁵ også fortsat debatten om retsstatsprincippet på EU-plan. I november 2021 afholdt EØSU en konference med fokus på civilsamfundets bidrag til retsstatsmekanismen.

Dialog med myndigheder og interessenter i medlemsstaterne

Kommissionen har fortsat sit opsøgende arbejde på nationalt plan i medlemsstaterne. Der blev afholdt bilaterale møder på både politisk og teknisk plan for at drøfte centrale reformer som opfølgning på rapporten fra 2021. De nationale parlamenter spiller en afgørende rolle med hensyn til at opretholde retsstatsprincippet, både som lovgivere og med hensyn til at stille den udøvende magt til ansvar, og drøftelser som opfølgning på rapporten fra 2021 var et vigtigt emne for kommissærernes besøg i nationale parlamenter¹⁰⁶.

Netværket af kontaktpunkter for retsstatsprincippet er en åben kanal for regelmæssig udveksling mellem Kommissionen og medlemsstaterne. Netværket mødes fortsat regelmæssigt for at udarbejde den årlige rapport om retsstatssituationen og fungerer i stigende grad som et forum for udveksling af bedste praksis og udveksling af oplysninger om planlagte eller igangværende reformer på nationalt plan.

Kommissionen vil fortsat styrke dialogen med interessenter og myndigheder i medlemsstaterne, også med fokus på opfølgningen på henstillingerne i denne rapport.

Dialog med og støtte til civilsamfundet på EU-plan

Civilsamfundet er fortsat en vigtig partner for Europa-Kommissionen i forbindelse med udarbejdelsen af den årlige rapport om retsstatssituationen. Ud over det store antal modtagne skriftlige bidrag fra civilsamfundet og de møder, der blev afholdt som led i landebesøgene, har Kommissionen også afholdt horisontale møder med en række vigtige netværk af civilsamfundsorganisationer og andre vigtige samtalepartnere¹⁰⁷. Disse netværk har fremsat

¹⁰³ Europa-Parlamentets beslutning af 5. maj 2022 om igangværende høringer inden for rammerne af artikel 7, stk. 1, i TEU vedrørende Polen og Ungarn, P9_TA(2022)0204. Europa-Parlamentet har vedtaget i alt tre beslutninger om retsstatsprincippet i Polen og Ungarn siden den 20. juli 2021: beslutning af 21. oktober 2021 om retsstatskrisen i Polen og EU-rettens forrang, P9_TA (2021) 0439, af 16. september 2021 om mediefrihed og yderligere forværring af retsstatsprincippet i Polen, P9_TA (2021) 0395 og af 8. juli 2021 om tilsidesættelse af EU-retten og LGBTIQ-borgernes rettigheder i Ungarn som følge af de lovændringer, der er vedtaget i det ungarske parlament (, P9_TA (2021) 0362.

¹⁰⁴ Ad hoc-gruppen om grundlæggende rettigheder og retsstatsprincippet (FRRL) er et horisontalt organ inden for EØSU, der skal fungere som et forum, hvor europæiske civilsamfundsorganisationer kan mødes og dele deres vurderinger af situationen på områderne grundlæggende rettigheder, demokrati og retsstatsprincippet i medlemsstaterne.

¹⁰⁵ CIVEX' ansvarsområde omfatter forfatningsmæssige anliggender og styring, bedre lovgivning, nærhed og proportionalitet.

¹⁰⁶ Årsrapport 2021 om anvendelse af nærhedsprincippet og proportionalitetsprincippet og om forbindelserne med de nationale parlamenter.

¹⁰⁷ Human Rights and Democracy Network, Agenturet for Grundlæggende Rettigheder, det europæiske netværk af nationale menneskerettighedsinstitutioner og Civil Society Europe.

fælles anbefalinger om processen for rapporten om retsstatsprincippet¹⁰⁸. Civilsamfundet kan også spille en vigtig rolle i opfølgningen på rapporten, og Kommissionen vil foretage denne opfølgning med civilsamfundet på nationalt plan i samarbejde med Kommissionens repræsentationer og Agenturet for Grundlæggende Rettigheder.

Gennem programmet for borgere, ligestilling, rettigheder og værdier (CERV) har Kommissionen intensiveret indsatsen for at støtte civilsamfundsorganisationer, navnlig de mindre, lokale organisationer med særlige begrænsninger. Næsten en tredjedel af programmets disponible budget (1,55 mia. EUR) er specifikt afsat til civilsamfundsorganisationer, og mindst 40 % af dette beløb skal afsættes til lokale og regionale civilsamfundsorganisationer. Ud over støtte til specifikke projekter gives der også tilskud til støtte for kapacitetsopbygning i civilsamfundsorganisationer, finansiering af deres driftsomkostninger og udvikling.

Kommissionen er fortsat fast besluttet på at overveje, hvordan inddragelsen af civilsamfundet, faglige netværk og andre interessenter i debatten om retsstatsprincippet kan øges på nationalt plan og EU-plan. Dette gælder både udarbejdelsen af rapporten og opfølgningen herpå. Mere generelt og som opfølgning på konferencen om Europas fremtid vil Kommissionen overveje, hvordan dens arbejde med retsstatsprincippet kan udvides til at omfatte mere direkte inddragelse af borgerne.

3.2 Internationalt samarbejde

Retsstatsprincippet er et centralt vejledende princip for EU's optræden udadtil. Retsstatsprincippet er af afgørende betydning for EU's indsats på globalt plan, hvor det er en prioritet at samarbejde med partnere om at beskytte og fremme menneskerettighederne og styrke demokratier rundt om i verden. EU og dets medlemsstater er den største globale donor af demokratistøtte. Den russiske invasion af Ukraine understreger behovet for at styrke vores indsats for at fremme og forsvare vores værdier, gå foran med et godt eksempel og samarbejde med vores internationale partnere, f.eks. i FN's og Europarådets fora. Kommissionen og en række medlemsstater bidrog til tilsagnene afgivet på topmødet om demokrati, som den amerikanske præsident var vært for, om at fremme demokratiske værdier i hele verden og stod i spidsen for indsatsen i dette handlingens år for at gennemføre dem.

EU en ihærdig forsvarer af menneskerettigheder, demokrati og retsstatsprincippet i hele verden, som det fremgår af EU's handlingsplan for menneskerettigheder og demokrati 2020-2024¹⁰⁹, og i overensstemmelse med verdensmålene for bæredygtig udvikling¹¹⁰. I de umiddelbare nabolande omfatter de centrale krav til EU-medlemskab, der er fastsat i "Københavnskriterierne", retsstatsprincippet, som er afgørende for, at kandidatlande og potentielle kandidatlande kan virkeliggøre deres europæiske perspektiv, og den reviderede udvidelsesmetode, der sætter retsstatsprincippet i centrum for tiltrædelsesprocessen. EU vil fortsat følge en sammenhængende tilgang i sit samarbejde med kandidatlande, potentielle kandidatlande og nabolande samt i sin optræden udadtil på bilateralt, regionalt og multilateralt plan. EU behandler regelmæssigt retsstatsspørgsmål i menneskerettighedsdialoger med partnerlande og på multilateralt plan, navnlig De Forenede Nationer.

¹⁰⁸ [Civil society recommendations: how the Commission can improve the credibility, inclusiveness and impact of the Rule of Law Report, European Partnership for Democracy.](#)

¹⁰⁹ [EU-handlingsplan om menneskerettigheder og demokrati 2020-2024.](#)

¹¹⁰ [Verdensmål for bæredygtig udvikling.](#)

Opretholdelse af retsstatsprincippet på globalt plan omfatter styrkelse af samarbejdet om retsstatsspørgsmål med internationale og regionale organisationer¹¹¹. Retsstatsprincippet, demokrati og menneskerettigheder er fortsat de vigtigste prioriteter for samarbejdet mellem EU og Europarådet¹¹². I denne forbindelse har EU fornyet sit tilsagn om at beskytte og fremme et uafhængigt civilsamfund og samtidig beskytte menneskerettighedsforkæmpere og frie medier. EU's tilsagn om at respektere, beskytte og overholde menneskerettighederne, demokratiet og retsstatsprincippet konsekvent og sammenhængende på alle områder af EU's optræden udadtil og støtte FN's menneskerettighedssystem som en hjørnesteen i EU's optræden udadtil er også et centralt vejledende princip for EU's deltagelse i FN's fora. Internationale organisationer, navnlig Europarådets centrale organer¹¹³, er fortsat vigtige partnere i udarbejdelsen af rapporten og opretholdelse af retsstatsprincippet i Europa, som Kommissionen fortsat vil arbejde tæt sammen med.

Kommissionen sigter mod at styrke dette centrale element i sit arbejde med retsstatsprincippet yderligere på grundlag af sine tætte forbindelser med Europarådet og andre internationale organer.

3.3 EU-tiltag til opretholdelse af retsstatsprincippet

Den årlige rapport om retsstatssituationen er en forebyggende mekanisme, der har til formål at forbedre retsstatssituationen i hele EU, øge bevidstheden om udfordringer og fremme løsninger i en tidlig fase for undgå, at situationen forværres. Den supplerer en række andre mekanismer og instrumenter på EU-plan, som hver især har deres eget formål. Dette afsnit indeholder en oversigt over relevante tiltag og mekanismer.

Den Europæiske Unions Domstol (Domstolen) fortsatte med at udvikle sin retspraksis vedrørende retsstatsprincippet. Domstolen traf afgørelse om en række anmodninger om præjudicielle afgørelser forelagt af nationale domstole. I en dom af 6. oktober 2021¹¹⁴ præciserede Domstolen de tre typer situationer, hvor en national ret i sidste instans kan undlade at forelægge Domstolen en anmodning om præjudiciel afgørelse, hvis et spørgsmål vedrørende fortolkningen af EU-retten forelægges for Domstolen¹¹⁵. I en anden sag fastslog Domstolen, at EU-retten er til hinder for, at en national øverste domstol erklærer en anmodning om præjudiciel afgørelse ulovlig med den begrundelse, at de forelagte spørgsmål ikke er relevante eller nødvendige¹¹⁶. Domstolen fastslog også, at de nationale domstole som følge af EU-rettens forrang ikke bør forhindres i at undlade at anvende afgørelser fra en

¹¹¹ Såsom De Forenede Nationer, Europarådet, Organisationen for Økonomisk Samarbejde og Udvikling (OECD) og Organisationen for Sikkerhed og Samarbejde i Europa (OSCE).

¹¹² [Rådets konklusioner om EU's prioriteter for samarbejdet med Europarådet i 2020-2022](#).

¹¹³ Venedigkommissionen, Sammenslutningen af Stater mod Korruption (Greco), Europarådets Parlamentariske Forsamling (PACE) og Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol (ECHR).

¹¹⁴ Dom af 6.10.2021, Consorzio Italian Management og Catania Multiservizi, C-561/19, ECLI:EU:C:2021:799.

¹¹⁵ Domstolen havde opregnet tre situationer, hvor nationale retter i sidste instans ikke er forpligtet til at forelægge et præjudicielt spørgsmål, i Cilfit-sagen (dom af 6.10.1982, Cilfit m.fl., 283/81, ECLI:EU:C:1982:335): i) spørgsmålet er ikke relevant for afgørelsen af tvisten, ii) Domstolen allerede har fortolket den pågældende EU-retlige bestemmelse, og iii) den korrekte fortolkning af EU-retten fremgår med en sådan klarhed, at der ikke foreligger nogen rimelig tvivl. Hvis spørgsmålet om fortolkning af EU-retten derimod ikke vedrører nogen af disse situationer, skal retten i sidste instans indbringe sagen for Domstolen.

¹¹⁶ Dom af 23. november 2021, IS, C-564/19, ECLI:EU:C:2021:949.

forfatningsdomstol, der er i strid med EU-retten, på grund af risikoen for disciplinære sanktioner¹¹⁷.

Domstolen har fortsat behandlingen af traktatbrudssager indbragt af Kommissionen. Når Domstolens foreløbige forholdsregler ikke er blevet overholdt, har Kommissionen anmodet Domstolen om at pålægge økonomiske sanktioner¹¹⁸. Kommissionen har fortsat udøvet sin rolle som vogter af EU-traktaterne ved at indlede traktatbrudsprocedurer, hvor det er relevant, for at imødegå specifikke overtrædelser af retsstatsprincippet¹¹⁹.

Proceduren for opretholdelse af EU's fælles værdier som fastsat i artikel 7 i TEU fortsætter i Rådet for så vidt angår [Polen](#) og [Ungarn](#). Denne procedure gør det muligt for Rådet at fastslå, om der er en klar fare for en alvorlig krænkelse af Unionens værdier, og at følge op på sådanne risici. Rådet gennemførte høringer af [Polen](#) i februar 2022 og af [Ungarn](#) i maj 2022 og gjorde generel status over begge medlemsstater i december 2021¹²⁰.

Respekt for retsstatsprincippet er fortsat en grundlæggende forudsætning for en korrekt forvaltning af EU-midlerne. Forordningen om konditionalitet¹²¹ har til formål at beskytte den forsvarlige økonomiske forvaltning af Unionens budget og Unionens finansielle interesser mod overtrædelser af retsstatsprincippet. Kommissionen har overvåget situationen i alle medlemsstater, siden forordningen om konditionalitet trådte i kraft den 1. januar 2021, og har vedtaget retningslinjer for dens anvendelse¹²². Domstolen bekræftede i sine domme af 16. februar 2022¹²³, at forordningen var i overensstemmelse med EU-traktaterne. I april 2022 indledte Kommissionen for første gang den formelle procedure i henhold til forordningen om konditionalitet mod Ungarn¹²⁴.

En relateret ramme for beskyttelse af flere EU-fonde er forordningen om fælles bestemmelser¹²⁵, som trådte i kraft den 1. juli 2021. Den pålægger medlemsstaterne som led i de "horisontale grundforudsætninger" at indføre effektive mekanismer til at sikre, at de programmer, der støttes af fondene, er i overensstemmelse med de rettigheder og principper, der er nedfældet i chartret om grundlæggende rettigheder, herunder adgang til effektive retsmidler og til en upartisk domstol for en uafhængig og upartisk domstol, der forudgående er oprettet ved lov. Medlemsstaterne skal sikre, at den horisontale grundforudsætning er opfyldt, når de udarbejder et program, og at den er opfyldt i hele programmeringsperioden.

¹¹⁷ Dom af 21.12.2021, Euro Box Promotion m.fl., i forenede sager C-357/19, C-379/19, C-547/19, C-811/19 og C-840/19.

¹¹⁸ Den 27. oktober 2021 pålagde Domstolen Polen daglige tvangsbøder på 1 mio. EUR, indtil kendelsen om foreløbige forholdsregler af 14. juli 2021, navnlig vedrørende funktionen af den polske øverste domstols disciplinærafdeling, blev overholdt fuldt ud.

¹¹⁹ Kommissionen besluttede navnlig den 22. december 2021 at indlede en traktatbrudsprocedure mod Polen på grund af alvorlige betænkeligheder med hensyn til den polske forfatningsdomstol og dens seneste retspraksis, der anfægter EU-rettens forrang.

¹²⁰ Proceduren i henhold til artikel 7 TEU blev indledt af Kommissionen mod Polen i 2017 og af Europa-Parlamentet mod Ungarn i 2018.

¹²¹ Forordning (EU) 2020/2092 af 16. december 2020 (EUT L 433I af 22.12.2020, s. 1).

¹²² C(2022) 1382 final. Retningslinjer om anvendelsen af forordning (EU, Euratom) 2020/2092 om en generel ordning med konditionalitet til beskyttelse af Unionens budget.

¹²³ Se sag C-156/21 og C-157/21. Den 16. februar 2022 afsagde Domstolen sine domme og afviste de søgsmål, som Polen og Ungarn havde anlagt med påstand om annullation af forordningen om konditionalitet.

¹²⁴ Den 27. april 2022 indledte Kommissionen for første gang proceduren i henhold til artikel 6, stk. 1, i forordningen om konditionalitet.

¹²⁵ Forordning (EU) 2021/1060 af 24. juni 2021.

En række retsstatsrelaterede spørgsmål — navnlig vedrørende retssystemernes effektivitet, bekæmpelse af korruption og kvalitet og inklusivitet i lovgivningsprocessen — indgår også i det europæiske semester, i det omfang disse aspekter er af makroøkonomisk relevans og har en indvirkning på erhvervs klimaet, investeringer, den økonomiske vækst og beskæftigelsen. For at imødekomme en række relevante landespecifikke henstillinger som led i det europæiske semester gennem konkrete retsstatsreformer og investeringer drøftede Kommissionen og nåede sammen med en række medlemsstater til enighed om konkrete milepæle inden for rammerne af de nationale genopretningsplaner under genopretnings- og resiliensfaciliteten, som efterfølgende blev formelt godkendt af Rådet.

I forårspakken for det europæiske semester 2022 har Kommissionen foreslået Rådet yderligere henstillinger til to medlemsstater vedrørende retsstatsprincippet¹²⁶. Kommissionen yder også teknisk støtte til medlemsstaterne, navnlig gennem instrumentet for teknisk støtte, for at forbedre den offentlige forvaltning og retssystemernes effektivitet, kvalitet og uafhængighed. Kommissionen fremmer fortsat reformer af retsvæsenet gennem EU's årlige resultattavle for retlige anliggender¹²⁷. EU's resultattavle for retlige anliggender 2022 indeholder for første gang undersøgelsesdata om, hvordan virksomhederne opfatter effektiviteten af investeringsbeskyttelsen i de forskellige medlemsstater¹²⁸. Resultaterne tyder på, at administrativ adfærd, stabilitet og kvalitet i lovgivningsprocessen samt effektiviteten af domstole og ejendomsbeskyttelse er nøglefaktorer med tilsvarende betydning for tilliden til investeringsbeskyttelse. Det europæiske semester og resultattavlen for retlige anliggender supplerer rapporten om retsstatssituationen, og begge indgår i rapporten, hvor det er relevant.

Mediefrihed og mediepluralisme er blevet et vigtigt indsatsområde på EU-plan. Handlingsplanen for europæisk demokrati fra 2020 og handlingsplanen for medier og audiovisuelle medier bebudede en række initiativer til støtte for og beskyttelse af mediefrihed og -pluralisme. Kommissionen forelagde i september 2021 en henstilling til medlemsstaterne om journalisters sikkerhed¹²⁹. I april 2022 vedtog Kommissionen en pakke af foranstaltninger til beskyttelse af journalister og civilsamfundsorganisationer mod misbrug af retssager (SLAPP)¹³⁰. Kommissionen er også ved at udarbejde en europæisk lov om mediefrihed.

4. KONKLUSIONER OG NÆSTE SKRIDT

Retsstatsprincippet er afgørende for et stabilt, modstandsdygtigt, retfærdigt og demokratisk politisk, økonomisk og socialt miljø i hele EU. Det er afgørende for et velfungerende indre marked og for Unionen som helhed. Det afspejler også europæernes forhåbninger og værdier, som er nedfældet i traktatens artikel 2. Kommissionen er fast besluttet på at beskytte og fremme retsstatsprincippet som garant for EU-traktaterne og for EU-rettens forrang. Et dynamisk, fremadskuende EU's omstilling til et grønnere, mere digitalt og mere socialt

¹²⁶ [Det europæiske semester 2022: Forårspakken](#).

¹²⁷ EU's resultattavle for retlige anliggender 2022 blev offentliggjort den 19. maj 2022: [EU's resultattavle for retlige anliggender](#).

¹²⁸ Figur 54 og 55 i EU's resultattavle for retlige anliggender 2022.

¹²⁹ Kommissionens henstilling om sikring af journalisters og andre mediefolks beskyttelse og sikkerhed og styrkelse af deres position i Den Europæiske Union (C(2021) 6650 final af 16.9.2021).

¹³⁰ Forslag til direktiv om beskyttelse af personer, der engagerer sig offentligt, mod åbenbart grundløse eller urimelige retssager ("strategiske retssager mod offentligt engagement" (COM(2022) 177 af 27.4.2022) og Kommissionens henstilling om beskyttelse af journalister og menneskerettighedsforkæmpere, der engagerer sig offentligt, mod åbenbart grundløse eller urimelige retssager ("strategiske retssager mod offentligt engagement" (C(2022)2428 af 27.4.2022).

retfærdigt samfund skal fortsat bygge på et solidt grundlag. Den russiske invasion af Ukraine er en påmindelse om presset på vores værdsatte EU-værdier. Beskyttelse af vores borgere og deres rettigheder forudsætter et beslutsomt og konsekvent forsvar af retsstatsprincippet i hele EU.

Den årlige rapport om retsstatssituationen er en vigtig del af bestræbelserne på at fremme og beskytte retsstatsprincippet i EU på både nationalt og europæisk plan. Med udgangspunkt i et fortsat engagement og samarbejde med medlemsstaterne viser dette års rapport, at der også i 2022 er blevet gennemført vigtige retsstatsreformer i mange medlemsstater for at tackle de udfordringer, der er identificeret i tidligere udgaver. Der er dog stadig alvorlige bekymringer i nogle medlemsstater.

Med denne tredje udgave er rapporten om retsstatssituationen og den efterfølgende cyklus af drøftelser med medlemsstaterne, herunder de nationale parlamenter, Europa-Parlamentet og Rådet, en veletableret proces. I overensstemmelse med rapportens forebyggende karakter er formålet med de henstillinger, der er medtaget for første gang i år, at støtte medlemsstaternes reformbestræbelser. I nogle tilfælde vejleder henstillingerne medlemsstaterne i at træffe foranstaltninger til at løse de særlige problemstillinger, der er påpeget i rapporten.

Kommissionen har udarbejdet denne rapport gennem en løbende dialog med medlemsstaterne, og den har fortsat hele det politiske ansvar for Kommissionens vurdering og de fremsatte henstillinger. I den næste udgave vil Kommissionen følge op på udviklingen og vurdere gennemførelsen af henstillingerne.

Ved begyndelsen af en ny årlig cyklus i dialogen om retsstatsprincippet opfordrer Kommissionen Rådet og Europa-Parlamentet til at fortsætte de generelle og landespecifikke debatter på grundlag af denne rapport og bruge henstillingerne som en anledning til at se nærmere på den konkrete gennemførelse. Kommissionen glæder sig også over yderligere drøftelser på nationalt plan med inddragelse af nationale parlamenter, civilsamfundet og andre nøgleaktører, men også på europæisk plan, med øget inddragelse af borgerne. Kommissionen opfordrer medlemsstaterne til effektivt at tage de udfordringer op, der peges på i rapporten, og er rede til at bistå medlemsstaterne i disse bestræbelser på at gennemføre henstillingerne i rapporten.