



Bruxelles, den 20.7.2021
COM(2021) 700 final

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

**Retsstatssituationen 2021
Retsstatssituationen i EU**

{SWD(2021) 701 final} - {SWD(2021) 702 final} - {SWD(2021) 703 final} -
{SWD(2021) 704 final} - {SWD(2021) 705 final} - {SWD(2021) 706 final} -
{SWD(2021) 707 final} - {SWD(2021) 708 final} - {SWD(2021) 709 final} -
{SWD(2021) 710 final} - {SWD(2021) 711 final} - {SWD(2021) 712 final} -
{SWD(2021) 713 final} - {SWD(2021) 714 final} - {SWD(2021) 715 final} -
{SWD(2021) 716 final} - {SWD(2021) 717 final} - {SWD(2021) 718 final} -
{SWD(2021) 719 final} - {SWD(2021) 720 final} - {SWD(2021) 721 final} -
{SWD(2021) 722 final} - {SWD(2021) 723 final} - {SWD(2021) 724 final} -
{SWD(2021) 725 final} - {SWD(2021) 726 final} - {SWD(2021) 727 final}

DA

DA

1. INDLEDNING

EU bygger på et sæt fælles værdier, herunder respekt for grundlæggende rettigheder, demokrati og retsstaten¹. Disse grundlæggende værdier opfattes af europæerne som nogle af EU's vigtigste aktiver², og at beskytte dem er et fælles ansvar for alle EU-institutioner og alle medlemsstater. Selv om det anerkendes, at EU har meget høje standarder på disse områder, bør disse værdier aldrig tages for givet. Fremme og opretholdelse af retsstatsprincippet kræver årvågenhed og løbende forbedring, da der altid er risiko for tilbageskridt.

Retsstatsprincippet er ikke kun en integrerende del af EU's og medlemsstaternes demokratiske identitet, men er også afgørende for EU's funktion og for borgernes og virksomhedernes tillid til offentlige institutioner. Selv om medlemsstaterne har forskellige retssystemer og retstraditioner, er den centrale betydning af retsstatsprincippet den samme i hele EU. De centrale retsstatsprincipper er fælles for alle medlemsstater — lovlighed, retssikkerhed, forbud mod vilkårlig udøvelse af udøvende beføjelser, effektiv retsbeskyttelse ved uafhængige og upartiske domstole, der fuldt ud respekterer de grundlæggende rettigheder, magtadskillelse, princippet om, at alle offentlige myndigheder permanent underlagt veletablerede love og procedurer, samt lighed for loven — er nedfældet i nationale forfatninger og omsat til lovgivning³.

Den Europæiske Unions Domstols praksis om retsstatsprincippet og retsvæsenets uafhængighed giver et klart sæt retlige krav, som medlemsstaterne skal overholde i forbindelse med deres retsstatsrelaterede reformer⁴. Respekt for retsstatsprincippet indebærer overholdelse af EU-retten og princippet om EU-rettens forrang, som er grundlaget for EU.

Rapporten om retsstatssituationen er udarbejdet på dette fælles og objektive grundlag som en del af en årlig cyklus for at fremme retsstatsprincippet og forhindre problemer i at opstå eller forværres og for at løse dem, idet man ser på alle medlemsstater på lige fod. Formålet er at styrke retsstatsprincippet under fuld hensyntagen til nationale traditioner og særlige forhold, stimulere en konstruktiv debat og tilskynde alle medlemsstater til at undersøge, hvordan udfordringerne kan håndteres, og til at lære af hinandens erfaringer.

Retsstatsprincippet er også en vigtig dimension i og et vejledende princip for EU's optræden udadtil. Troværdigheden af vores eksterne politikker afhænger af retsstatssituationen i selve EU. Der er et stigende pres på retsstatsprincippet på verdensplan, og EU arbejder aktivt på at beskytte, inspirere og støtte demokratier rundt om i verden. Udviklingen tæt på vores grænser, senest i Hviderusland, minder om behovet for beslutsomt at fremme vores værdier i nabolandene. Desuden vil EU fortsat forfølge en stærk og sammenhængende tilgang i sin optræden udadtil og navnlig integrere retsstatsprincippet i sit udvidelsesarbejde, i nabolandene og globalt.

Der er også en tæt forbindelse til EU's politikker for økonomisk genopretning: stærke retssystemer, en solid ramme for korruptionsbekæmpelse, et klart og konsekvent lovgivningssystem, beskyttelse af EU's finansielle interesser og bæredygtig vækst. Dette er en vigtig drivkraft for arbejdet med EU-instrumenter, der fremmer strukturreformer i

¹ Artikel 2 i traktaten om Den Europæiske Union.

² Særlig Eurobarometerundersøgelse 500 om "Europas fremtid".

³ Se Rapport om retsstatssituationen 2020, COM/2020/580 final, s. 1 og 7.

⁴ Her slås det f.eks. fast, at overholdelse af retsstatsprincippet er en forudsætning for medlemskab af EU, og medlemsstaterne kan ikke senere ændre deres lovgivning på en sådan måde, at beskyttelsen af retsstatsprincippets værdi reduceres. Jf. dom af 20. marts 2021, Repubblica mod Il-Prim Ministru, C-896/19, ECLI:EU:C:2021:311.

medlemsstaterne⁵. Afgørende er også kvaliteten af den offentlige forvaltning og retsstatskulturen, som den afspejles i den måde, hvorpå myndighederne anvender loven og gennemfører domstolsafgørelser.

En uddybning af arbejdet med retsstatsprincippet kræver et tæt og løbende samarbejde mellem EU-institutionerne og medlemsstaterne. Kommissionen blev opmuntret af reaktionen på rapporten om retsstatssituationen fra 2020 i Europa-Parlamentet, Rådet og de nationale parlamenter og ser frem til yderligere at styrke det interinstitutionelle samarbejde om retsstatsprincippet.

Rapporten er også en del af EU's bredere indsats for at fremme og forsvare sine grundlæggende værdier. Dette arbejde omfatter den europæiske handlingsplan for demokrati⁶ og den fornyede strategi for gennemførelsen af chartret om grundlæggende rettigheder⁷ samt målrettede strategier for fremskridt hen imod en Union med lige muligheder⁸. Et andet relateret aspekt er overvågning af anvendelsen af EU-retten og beskyttelsen af de grundlæggende rettigheder i henhold til chartret, herunder gennem anvendelse af traktatbrudsprocedurer⁹.

Rapporten om retsstatssituationen fra 2021 dækker de samme områder som sidste år — retssystemet, rammen for bekæmpelse af korrupsion, mediepluralisme og mediefrihed og andre institutionelle spørgsmål vedrørende den demokratiske kontrol og balance — som konsoliderer den proces, der blev indledt med rapporten fra 2020, samtidig med at Kommissionens vurdering uddybes yderligere. Desuden uddybes konsekvenserne af og udfordringerne ved covid-19-pandemien. Landekapitlerne, som udgør en integrerende del af denne rapport, indeholder en analyse af den seneste udvikling siden den første rapport og opfølgningen på de udfordringer og udviklinger, der blev identificeret i 2020-rapporten.

2. COVID-19-PANDEMIEN OG RETSSTATSPRINCIPPET

Covid-19-pandemien har skabt særlige udfordringer for retsstaten. Sundhedssituationen har krævet ekstraordinære foranstaltninger for at bekæmpe pandemien, som ofte har ændret dagligdagen og begrænset de grundlæggende rettigheder. Det presserende behov for at træffe nødforanstaltninger kan lægge pres på den demokratiske legitimitet samt på det almindelige arbejde i forfatningsmæssige og retlige systemer og offentlige forvaltninger.

Kommissionen har overvåget udviklingen i alle medlemsstater og analyseret de særforanstaltninger, der er truffet, og deres indvirkning på retsstatsprincippet afspejles i landekapitlerne. De centrale spørgsmål vedrører, om covid-19-relaterede foranstaltninger var

⁵ Såsom EU's resultattavle for retlige anliggender, genopretnings- og resiliensfaciliteten, strukturfondene og instrumentet for teknisk støtte.

⁶ COM(2020) 790 final.

⁷ COM(2020) 711 final.

⁸ Se strategi for ligestilling mellem mænd og kvinder 2020-2025, COM(2020) 152, EU-handlingsplan mod racisme 2020-2025, COM(2020) 565, En Union med ligestilling: EU's strategiske ramme for romaernes ligestilling, integration og deltagelse, COM(2020) 620, Strategi for ligestilling af LGBTIQ-personer 2020-2025, COM(2020) 698, EU-strategi om børns rettigheder, COM(2021) 142. Strategi for rettigheder for personer med handicap 2021-2030, COM(2021) 101, og Handlingsplanen for den europæiske søjle for sociale rettigheder (COM(2021) 102).

⁹ Kommissionen indleder traktatbrudssager for at forsvare disse rettigheder. De seneste eksempler omfatter sager mod Ungarn og Polen for krænkelse af LGBTIQ-personers grundlæggende rettigheder. I Ungarns tilfælde vedrører dette en nyligt vedtaget lov, der forbyder LGBTIQ-indhold, og en afgørelse, som bestemmer, at der skal anføres en ansvarsfraskrivelse på børnebøger med LGBTIQ-indhold. For Polens vedkommende vedrører overtrædelserne de "LGBT-ideologiske frizoner".

tidsbegrænsede, om deres nødvendighed og proportionalitet var berettiget, samt omfanget af de nationale parlamenters og domstoles fortsatte kontrol og retsgrundlaget for foranstaltningerne. Lige så kritisk var evnen til at opretholde den demokratiske kontrol og balance, der sikrer, at retsstatsprincippet ikke trædes under fode. Dette omfatter den rolle, der spilles af parlamenter, forfatningsdomstole og andre nationale domstole samt ombudsmænd og nationale menneskerettighedsinstitutioner, som reviderer retsordenen og de trufne foranstaltninger. Det handler også om, i hvilket omfang mediernes og civilsamfundets rolle i udøvelsen af offentlig kontrol kan opretholdes, og hvordan myndighederne har taget skridt til at afbøde pandemiens indvirkning på disse aktører. Da de foranstaltninger, der er truffet for at imødegå pandemien, ofte har betydet en lempelse af de administrative regler og kontroller for at sikre en hurtig reaktion, er det også relevant at se på de foranstaltninger, der er truffet for at forebygge korrupsion og interessekonflikter i forbindelse med de offentlige udgifter under pandemien.

Overordnet set viser overvågningen, at de nationale systemer udviste betydelig modstandsdygtighed. Ud over den umiddelbare reaktion er det imidlertid også vigtigt at overveje, hvordan man bedre kan forberede sig på de mere langvarige konsekvenser af krisesituationer for retsstatsprincippet. Nogle medlemsstater havde allerede en retlig ramme, der var nedfældet i deres forfatning eller i lovgivningen om folkesundhed eller anden lovgivning til brug i krisesituationer. Dette fremsyn bidrog til at styrke legitimiteten af covid-19-foranstaltninger, som kunne trække på en allerede eksisterende ramme. Andre medlemsstater indførte en ny nødordning specifikt for denne pandemi. Under pandemien ændrede de fleste medlemsstater, ofte flere gange, retsordenen for at træffe pandemirelaterede foranstaltninger. Disse ændringer skete tit under anspændte politiske omstændigheder, hvor man fulgte hasteprocedurer med begrænset forfatningsmæssig kontrol og parlamentariske debatter. I nogle medlemsstater var den retsorden, hvorunder de grundlæggende rettigheder er blevet begrænset, ikke klart fastlagt. Venedigkommissionen har i sin foreløbige rapport fra 2020 peget på vigtigheden af at have en klar retsorden på plads før en krise, således at respekten for retsstatsprincippet samt de grundlæggende rettigheder og forfatningsmæssige krav er indbygget lige fra starten¹⁰.

Krisens presserende krav lagde pres på etablerede forfatningsmæssige systemer. Nogle medlemsstater bevarede parlamenternes ansvar for den lovgivningsmæssige kontrol af alle pandemirelaterede foranstaltninger. Andre styrkede den parlamentariske kontrol efter en indledende periode, hvor denne kontrol var blevet indskrænket. Med hensyn til kontrollen med den udøvende magt ændrede mange parlamenter også reglerne om fysisk tilstedeværelse og afstemning for at muliggøre demokratisk deltagelse. Andre institutioner, der er centrale for den demokratiske kontrol og balance, var også i stand til at tilpasse sig til trods for pandemiens massive indvirkning på deres evne til at arbejde. I mange medlemsstater spillede domstole og forfatningsdomstole en vigtig rolle med hensyn til at sikre, at domstolskontrollen blev opretholdt. Ombudsmænd og menneskerettighedsinstitutioner gjorde en særlig indsats for at fortsætte deres arbejde og gennemgik bl.a. nødforanstaltninger. Det viste sig at være vanskeligere at bevare samfundets evne til at deltage i udformningen af foranstaltninger, idet offentlige høringer, institutionaliseret social dialog og høring af interessenter generelt blev begrænset.

¹⁰ Venedigkommissionen, udtalelse nr. 995/2020) — Foreløbig rapport om de foranstaltninger, der er truffet i EU-medlemsstaterne som følge af covid-19-krisen, og deres indvirkning på demokratiet, retsstatsprincippet og de grundlæggende rettigheder.

Regeringernes lovgivningsmæssige og administrative foranstaltninger blev sat under pres, men der blev også taget skridt til at afbøde virkningerne. Eksempelvis bidrog et højt digitaliseringsniveau til at begrænse afbrydelserne. Støtte til digitalisering af den offentlige forvaltning og retsvæsenet og til bedre politikudformning indgår i mange medlemsstaters genopretnings- og resiliensplaner. For offentlige myndigheder blev der indført lempeligere procedurer på områder som offentlige indkøb for at fremskynde beslutningstagningen. Dette skabte risici for retsstaten og for bekæmpelsen af korruption, men blev i nogle tilfælde afbødet af sikkerhedsforanstaltninger, der var indbygget i nørdordningerne.

Den demokratiske struktur, der beskytter retsstatsprincippet, er også afhængig af medierne og civilsamfundet, som begge mente, at deres arbejde blev stærkt indskrænket af pandemirelaterede begrænsninger. Mediernes rolle med hensyn til at tilvejebringe pålidelig information og kaste lys over myndighedernes handlinger er af største vigtighed under en krise. Nyhedsmedier har været afgørende for at holde borgerne informeret og give faktatjekket information om pandemien, men mange har samtidig stået over for alvorlige økonomiske udfordringer. Flere medlemsstater traf derfor foranstaltninger til støtte for medier og journalister. Gennemsigtighed og retfærdighed i fordelingen af en sådan støtte er afgørende. Journalisters arbejde blev endvidere hæmmet af begrænsninger i adgangen til offentlige oplysninger og for offentligheden som helhed. Gennemsigtighed og offentlig adgang til oplysninger var et generelt problem og kilde til adskillige tilfælde, hvor pandemirelaterede foranstaltninger blev anfægtet af civilsamfundet og borgerne i retten.

Generelt er der mange positive udviklinger og eksempler, som kan bruges som udgangspunkt til at forbedre den retlige og politiske indsats i krisetider og dermed styrke retsstatsprincippet og den demokratiske modstandsdygtighed. Erfaringerne har øget bevidstheden om vigtigheden af retsstatsprincippet og om, hvordan statslige myndigheder handler i krisetider. Dette kunne med fordel blive drøftet på EU-plan i Europa-Parlamentet og Rådet samt på nationalt plan. En sådan debat kan også støttes på analyser, der er under udarbejdelse i internationale organisationer som Europarådet¹¹.

3. CENTRALE ASPEKTER AF RETSSTATSSITUATIONEN I MEDLEMSSTATERNE

Ser man på de fire søjler i rapporten om retsstatssituationen, fremhæves i de næste fire afsnit en række vigtige fælles temaer og tendenser, specifikke udfordringer og positive udviklinger. Der gives eksempler på udviklingen i bestemte medlemsstater, som afspejler disse tendenser, og som er udledt af vurderingen af alle 27 medlemsstater i landekapitlerne.

Vejledning til læseren — metodologi

Vurderingen i dette afsnit skal læses i tæt sammenhæng med de 27 landekapitler, der præsenterer de specifikke nationale vurderinger. Der er hentet eksempler fra landekapitlerne for at illustrere de generelle resultater, men den detaljerede kontekst præsenteres i landekapitlerne og giver en dybere forståelse af den udvikling og de debatter, der finder sted på nationalt og europæisk plan¹².

Vurderingen i landekapitlerne er udarbejdet i overensstemmelse med et anvendelsesområde og en metode, der er blevet drøftet med medlemsstaterne¹³. Landekapitlerne bygger på en

¹¹ Venedigkommissionen overvåger udviklingen i alle medlemsstater og udgiver en rapport i 2022.

¹² Der er derfor indsat hyperlinks til landekapitlerne.

¹³ <https://ec.europa.eu/info/files/2021-rule-law-report-methodology>

kvalitativ vurdering, som Kommissionen selv har foretaget, og som fokuserer på en sammenfatning af den vigtigste udvikling siden september 2020. De beskriver både udfordringer og positive aspekter samt god praksis fra medlemsstaterne. Når der henvises til udviklingen i situationen siden den foregående rapport, undersøges det i rapporten, i hvilket omfang der er taget hånd om de problemer, der blev påpeget i 2020, om de fortsat eksisterer, eller om situationen er blevet yderligere forværret.

Kommissionen anvender en sammenhængende og ensartet tilgang, idet den anvender samme metode og undersøger de samme områder i alle medlemsstater, samtidig med at undersøgelsen står i et rimeligt forhold til situationen. 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. De udtryk, der anvendes til vurderingerne, skal være sammenlignelige og ensartede på tværs af landekapitlerne og afspejle alvorsgraden under hensyntagen til den generelle landespecifikke kontekst. Landekapitlerne sigter ikke mod at give en udtømmende beskrivelse af alle retsstatsspørgsmål i hver medlemsstat, men skal beskrive væsentlige udviklinger. Vurderingen henviser til EU-retlige krav, herunder dem, der følger af Domstolens retspraksis. Desuden udgør Europarådets anbefalinger og udtalelser en nyttig referenceramme for relevante standarder og bedste praksis.

Rapporten er resultatet af et tæt samarbejde med medlemsstaterne og bygger på en række forskellige nationale og andre kilder. Alle medlemsstater deltog i processen med skriftlige bidrag¹⁴ og i særlige landebesøg, der blev afholdt mellem marts og maj¹⁵. En målrettet høring af interessenter gav også værdifulde horisontale og landespecifikke bidrag¹⁶. Europarådet stillede desuden en oversigt over sine seneste udtalelser og rapporter om EU's medlemsstater¹⁷. Inden vedtagelsen af denne rapport har medlemsstaterne fået mulighed for at fremlægge faktuelle opdateringer til deres landekapitel.

3.1 Retssystemer

Uafhængighed, kvalitet og effektivitet er vigtige parametre for et effektivt retssystem, uanset det nationale retsvæsenes opbygning eller den tradition, som retsvæsenet er forankret i. De nationale domstoles uafhængighed er en nødvendig forudsætning for at sikre en effektiv retsbeskyttelse, hvilket er medlemsstaternes pligt i henhold til traktaterne. Som Domstolen igen har bekræftet, er en effektiv domstolsprøvelse, der har til formål at sikre overholdelse af EU-retten, et centralt element i retsstatsprincippet¹⁸. Effektive retssystemer danner grundlaget for gensidig tillid, som er fundamentet for det fælles område med frihed, sikkerhed og retfærdighed. De temaer, der tegner sig på baggrund af analysen i de 27 landekapitler, er nøgleparametre for retsvæsenets uafhængighed: reformerne af domstolsadministrationerne, udnævnelsesprocedurerne for retsvæsenet og anklagemyndighedens uafhængighed. Et særligt fokus i mange medlemsstater har også været dommeres og anklageres integritet og

¹⁴ <https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/upholding-rule-law/rule-law/rule-law-mechanism/2021-rule-law-report-input-member-states>

¹⁵ Nærmere oplysninger om landebesøgene findes i landekapitlerne. Under disse landebesøg drøftede Kommissionen udviklingen med hensyn til retsstaten med medlemsstaternes nationale myndigheder, herunder retlige og uafhængige myndigheder, retshåndhævende myndigheder samt interessenter, såsom journalistsammenslutninger og civilsamfundet.

¹⁶ <https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/upholding-rule-law/rule-law/rule-law-mechanism/2021-rule-law-report-targeted-stakeholder-consultation>

¹⁷ <https://ec.europa.eu/info/files/2021-rule-law-report-stakeholder-contribution-council-europe>

¹⁸ Henvisninger til relevant retspraksis findes i rapporten om retsstatsituationen 2020, COM (2020) 580.

ansvarlighed samt fremskridt med digitalisering. De juridiske erhverv spiller en grundlæggende rolle med hensyn til at beskytte de grundlæggende rettigheder og styrke retsstatsprincippet. Et effektivt retssystem kræver, at advokater frit kan udøve deres virksomhed med at rådgive og repræsentere klienter, og advokatsamfund spiller en vigtig rolle med hensyn til at sikre advokaternes uafhængighed og faglige integritet.

Næsten alle medlemsstater arbejder fortsat med reformer af retsvæsenet, hvilket viser dette emnes store politiske betydning. Landekapitlerne viser, at der er forskelle mellem medlemsstaterne med hensyn til mål, omfang, form og status for gennemførelsen af disse reformer. Organiseringen af retssystemerne henhører under medlemsstaternes kompetence, og de nationale domstole fungerer som EU-domstole, når de anvender EU-retten. Når medlemsstaterne reformerer deres retssystemer, skal de overholde de krav, der er fastsat i EU-retten og Domstolens praksis, og sikre de rettigheder, der er fastsat i EU's charter om grundlæggende rettigheder. Efter den første rapport om retsstatssituationen blev fremlagt, har Domstolen i flere afgørelser bekræftet, at effektiv retsbeskyttelse er af afgørende betydning for opretholdelsen af retsstatsprincippet og de værdier, som EU bygger på¹⁹.

Opfattelsen af retsvæsenets uafhængighed i EU

Ifølge EU's resultattavle for retlige anliggender viser Eurobarometerundersøgelser foretaget i både den brede offentlighed og blandt virksomheder i 2021²⁰, at det er de samme medlemsstater som i 2020, der ligger i den øvre og nedre ende, når det kommer til opfattelsen af retsvæsenets uafhængighed. Blandt den brede offentlighed i Østrig, Finland, Tyskland, Nederlandene og Luxembourg er opfattelsen, at retsvæsenets uafhængighed fortsat meget høj (over 75 %), mens opfattelsen i Kroatien, Polen og Slovakiet fortsat er, at retsvæsenets uafhængighed er lav (under 30 %).

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

Det fremgik af rapporten om retsstatssituationen 2020, at der i en række medlemsstater var taget skridt til at styrke retsvæsenets uafhængighed og mindske den lovgivende og den udøvende magts indflydelse på retssystemet. Den vigtige rolle, som domstolsadministrationerne spiller med hensyn til at sikre retsvæsenets uafhængighed, anerkendes i stigende grad²¹. De nye domstolsadministrationer i [Irland](#) og [Finland](#) er nu operationelle. I [Luxembourg](#) skrider gennemførelsen af forslaget om at oprette et uafhængigt råd for retsvæsenet frem, og der er høringer i gang, herunder af hvordan dets sammensætning kan bringes i overensstemmelse med Europarådets anbefalinger. I [Sverige](#) fortsætter undersøgelseskommissionen om styrkelse af beskyttelsen af demokratiet og retsvæsenets uafhængighed sit arbejde og forventer at stille forslag til lovgivningsmæssige og forfatningsmæssige reformer i 2023.

I andre medlemsstater gennemføres der reformer af de eksisterende domstolsadministrationer for at styrke dem, mens de i nogle af dem er gennemført. I [Slovakiet](#) blev der f.eks. indført ændringer i proceduren for udnævnelse og afskedigelse af medlemmerne af domstolsrådet, og dets beføjelser blev udvidet. I [Italien](#) drøfter parlamentet reformer af, hvordan dommere vælges til det øverste domstolsråd med det formål at styrke dets uafhængighed. I [Cypern](#)

¹⁹ En henvisning til centrale domme siden den seneste rapport findes i afsnit 4.

²⁰ Figur 48 og 50, EU's resultattavle for retlige anliggender 2021.

²¹ Domstolen har anerkendt, at en domstolsadministration kan være garant for retsvæsenets uafhængighed, forudsat at den er tilstrækkeligt uafhængig af den udøvende og den lovgivende magt og fra det organ, den indgiver en udtalelse til. Jf. f.eks. sag C-824/18 AB m.fl., præmis 123-125 og den nævnte retspraksis.

gennemføres der reformer for at øge repræsentativiteten af medlemmerne af domstolsrådet. I [Nederlandene](#) drøfter man en revision af udnævnelsesproceduren for medlemmerne af domstolsrådet for at styrke dets uafhængighed af den udøvende magt. I [Frankrig](#) er der ikke sket fremskridt i retning af vedtagelse af en planlagt reform for at styrke domstolsrådets uafhængighed. I [Bulgarien](#) blev en reform af domstolsrådet, som indgik i en mere omfattende forfatningsreform, ikke godkendt af parlamentet. Europarådet har fastlagt standarder for domstolsadministrationernes sammensætning og beføjelser, og disse kan være en vigtig rettesnor, når der gennemføres reformer.

Metoden til udnævnelse af dommere kan have en afgørende indvirkning på retsvæsenets uafhængighed og offentlighedens opfattelse af deres uafhængighed. Domstolen har præciseret, at for at sikre domstolenes uafhængighed skal materielle betingelser og procedureregler for udnævnelse af dommere i henhold til EU-retten forhindre rimelig tvivl om, hvorvidt de pågældende dommere er upåvirkelige over for eksterne faktorer, og om deres neutralitet som dommere²². Siden den sidste rapport er reformerne for at styrke procedurene for udnævnelse af dommere fortsat i flere medlemsstater. [Tjekkiet](#) har f.eks. vedtaget et nyt gennemsigtigt og ensartet system for udnævnelse af nye dommere og retsformænd. I [Letland](#) er de nye udnævnelsesprocedurer, der blev indført sidste år, nu ved at blive gennemført og anvendt. I [Malta](#) har de omfattende reformer fra 2020, der nu er på plads og ved at blive gennemført, bidraget til at styrke retsvæsenets uafhængighed.

Reformer af udnævnelsesprocedurerne, navnlig for højtstående stillinger i retssystemet, har givet anledning til vigtige debatter på nationalt plan. Eksempelvis vil et lovforslag om reform af systemet for udnævnelse og forfremmelse af dommere i [Irland](#) mindske tidligere bekymringer, men reformen vil fortsat give regeringen vide skønsbeføjelser. I [Tyskland](#) er der drøftelser i gang om udvælgelseskriterierne for dommere ved forbundsdomstolene efter en vis kritik. I [Cypern](#) drøfter parlamentet fortsat udkast til lovgivning om udnævnelsesprocedurer for dommere og præsidenter ved den nyligt foreslåede forfatningsdomstol og domstol i første instans (*High Court*). I [Østrig](#) deltager retsvæsenet i udnævnelsen af retsformænd og næstformænd ved forvaltningsdomstolene kun i begrænset omfang, hvilket stadig giver anledning til visse betænkeligheder.

Styrkelse af anklagemyndighedens selvstændighed og uafhængighed

Selv om der ikke findes nogen fælles model i EU for anklagemyndighedens institutionelle struktur, kan institutionelle sikkerhedsforanstaltninger bidrage til at sikre, at anklagemyndigheden er tilstrækkeligt uafhængig og ikke udsat for unødigt politisk pres. Anklagemyndighedens uafhængighed har stor betydning for evnen til at bekæmpe kriminalitet og korrupsion. I [Cypern](#) omstruktureres anklagemyndigheden med oprettelsen af særskilte, selvstændige direktorater, således at statsadvokatens to hovedfunktioner bliver adskilt mere effektivt. I [Østrig](#) er man i gang med en reform, der skal munde ud i oprettelsen af en uafhængig forbundsanklagemyndighed. I [Luxembourg](#) er der fremsat forslag om at begrænse den udøvende magts mulighed for at give instrukser i individuelle sager.

I [Portugal](#) er ordningen med hierarkiske instrukser til anklagere underlagt domstolskontrol som følge af anklagernes bekymringer over indgreb i deres interne selvstændighed. I [Spanien](#) er der fortsat uklarheder om ordningen for udnævnelse af rigsadvokaten. Der er ikke sket ændringer i [Polen](#), hvor justitsministerens dobbeltrolle — ministeren fungerer også som rigsadvokat — fortsat giver anledning til bekymring. Selv om anklagemyndighedens

²² Jf. sag C-824/18 AB m.fl., præmis 117, 119 og 123 og den deri nævnte retspraksis.

uafhængighed er lovfæstet i [Ungarn](#), er der ikke blevet ændret ved visse aspekter af anklagemyndigheden og de utilstrækkelige garantier mod politisk indflydelse.

Sikring af ansvarlighed i retsvæsenet og af retsvæsenets uafhængighed i disciplinærsager

En række medlemsstater har styrket integritetsrammen for dommere og anklagere. I [Belgien](#) er integritetsrammen blevet styrket med indførelsen af generelle etiske principper, som anvendes på alle kategorier af medlemmer af retsvæsenet, og uddannelse i etik for både almindelige dommere og lægdommere. I [Østrig](#) indfører man nu et omfattende system til forvaltning af overholdelsen af reglerne for domstole og anklagemyndigheder, og i [Letland](#) er der vedtaget en ny etisk kodeks for dommere. I [Litauen](#) og [Italien](#) er der iværksat initiativer til at styrke integritetsreglerne med foranstaltninger vedrørende angivelse af aktiver. Sådanne initiativer kan bidrage til at øge offentlighedens tillid til retsvæsenet. I [Portugal](#), [Kroatien](#), [Slovakiet](#) og [Italien](#) har retsmyndighederne, herunder domstolsadministrationerne, taget betydelige skridt til at behandle påstande om brud på retsetik, disciplinære forseelser eller korruption inden for retsvæsenet.

I en række medlemsstater gennemføres der reformer for at styrke garantiene for retsvæsenets uafhængighed i disciplinærsager. I [Frankrig](#) er mulige reformer vedrørende dommers ansvar og beskyttelse under overvejelse, mens der pågår drøftelser om en bredere reform af disciplinærordningen for at forbedre retsvæsenets uafhængighed. I [Irland](#) arbejdes der på at indføre en disciplinærordning for dommere, selv om der ikke ændres ved parlamentets rolle med hensyn til at fjerne dommere. I [Slovenien](#) indledte retsvæsenet drøftelser om forbedring af rammerne for disciplinærsager. I [Tjekkiet](#) drøfter parlamentet et lovforslag, der giver mulighed for at efterprøve disciplinærsager. I [Malta](#) indføres der yderligere garantier i proceduren for afskedigelse af dommere med den reform, der blev vedtaget i 2020.

Retsvæsenets uafhængighed giver fortsat anledning til bekymring i nogle medlemsstater

Bekymringerne om retsvæsenets uafhængighed varierer med hensyn til alvor og omfang. I nogle få medlemsstater er der alvorlige strukturelle bekymringer, som er blevet forværret, mens udfordringer af mindre art i andre medlemsstater kræver opmærksomhed.

I nogle få medlemsstater har reformen været rettet mod at sænke garantiene for retsvæsenets uafhængighed. Disse ændringer har givet anledning til alvorlige bekymringer, som i nogle tilfælde er blevet forværret, fordi den udøvende og den lovgivende magt har fået endnu større indflydelse på retssystemets funktion. Reformen af disciplinærprocedurer og dommers ansvar giver anledning til særlig bekymring. Som reaktion på denne udvikling har de nationale dommere forelagt præjudicielle afgørelser for Domstolen. I [Polen](#) giver reformerne, herunder den nye udvikling, fortsat anledning til alvorlig bekymring som nævnt i 2020. Navnlige kan uafhængigheden af disciplinærafdelingen ved den øverste domstol ikke garanteres, men den træffer fortsat afgørelser med direkte indvirkning på dommerne og den måde, hvorpå de udøver deres funktion, hvilket skaber en "afdæmpende virkning" for dommerne²³. Desuden er bekymringerne vedrørende forfatningsdomstolens uafhængighed og legitimitet endnu ikke løst, hvilket Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol har bekræftet, idet den fastslog, at sammensætningen af et dommerkollegium ved forfatningsdomstolen ikke opfyldte kravet om "en domstol oprettet ved lov"²⁴. I [Ungarn](#) går ændringerne fortsat i retning af reducere de tidligere eksisterende

²³ Den 15. juli 2021 afsagde Domstolen en endelig dom, hvori den fastslog, at disciplinærordningen for dommere i Polen ikke er forenelig med EU-retten (Domstolens dom af 15.07.2021, Kommissionen mod Polen, sag C-791/19, ECLI:EU:C:2021:596).

²⁴ Dom af 7. 5. 2021, Xero Flor w Polsce sp. z o.o. mod Polen (sag nr. 4907/18).

beskyttelsesforanstaltninger. Retssystemet har været genstand for nye udviklinger, f.eks. med hensyn til udnævnelsen af den nye præsident for den øverste domstol (*Kúria*), hvilket har bidraget til de eksisterende bekymringer om retsvæsenets uafhængighed, som også er kommet til udtryk i forbindelse med den procedure i henhold til artikel 7, stk. 1, i TEU, som Europa-Parlamentet har indledt.

På den anden side tages der i [Rumænien](#) nu skridt til at behandle de ændringer, der blev vedtaget i 2017-2019, og som havde en negativ indvirkning på retsvæsenets uafhængighed og bekæmpelsen af korruption. Nogle af disse reformer²⁵ blev undersøgt i en præjudiciel afgørelse fra Domstolen, som fastsatte de kriterier, der skal opfyldes for at sikre overholdelse af EU-retten²⁶. Der er ved at blive foretaget lovændringer for at løse disse problemer.

Der er stadig udfordringer med hensyn til retsvæsenets uafhængighed i andre medlemsstater. I [Bulgarien](#) giver sammensætningen af det øverste retsråd og det øverste domstolsråds inspektorat fortsat anledning til bekymring. En ny lov, der tager sigte på at løse det langvarige spørgsmål om anklagemyndighedens ansvarlighed og manglende effektive strafferetlige ansvar, blev erklæret forfatningsstridig. Spørgsmålet er derfor stadig uløst, hvilket har konsekvenser for anklagemyndighedens indflydelse på retssystemet. I [Slovakiet](#) er der taget vigtige skridt til at styrke retsvæsenets integritet og uafhængighed, både lovgivningsmæssige skridt og skridt til at bekæmpe korruption inden for retsvæsenet. Der er dog stadig store udfordringer, herunder med hensyn til de mulige konsekvenser af visse reformer for retsvæsenets uafhængighed, såsom reformen af afskedigelsen af medlemmerne af domstolsrådet og den nye ordning for dommeres strafferetlige ansvar.

De politiske angreb på retsvæsenet og gentagne forsøg på at undergrave dommernes omdømme fortsætter i nogle medlemsstater. Til tider er disse angreb rettet mod dommere og anklagere, der offentligt har givet udtryk for deres holdning eller indbragt reformer af retsvæsenet for domstolene, som de opfattede som havende negative konsekvenser for retsvæsenets uafhængighed. Dette kan have en afdæmpende virkning på dommere og anklagere og have en negativ indvirkning på offentlighedens tillid til retsvæsenet.

Spændinger omkring retsvæsenets uafhængighed fremgår også af forsinkelser og offentlige debatter i forbindelse med udnævnelser til høje stillinger i retsvæsenet. I [Kroatien](#) har den igangværende proces for udnævnelse af den nye præsident for den øverste domstol givet anledning til kontroverser med gentagne nedsættende offentlige udtalelser mod dommere. I [Slovenien](#) forsinkes udnævnelsen af statsanklagere uden grund, og den manglende rettidige udnævnelse af europæiske delegerede anklagere giver anledning til bekymring. I [Spanien](#) har domstolsrådet fungeret på et midlertidigt grundlag siden december 2018, hvilket har forlænget bekymringerne om, at det kan blive opfattet som sårbart over for politisering. I [Litauen](#) har udnævnelsen af en ny præsident for den øverste domstol været under behandling siden september 2019, og den siddende præsident fungerer midlertidigt.

Investering i retfærdighed og digitalisering

Covid-19-pandemien har påvirket de nationale retssystemers funktion og domstolenes virksomhed. Under første bølge af pandemien var der navnlig afbrydelser eller forsinkelser i sagsbehandlingen og -afviklingen ved domstolene, hvilket førte til betydelige yderligere

²⁵ Den særlige afdeling for retsforfølgning til efterforskning af lovovertrædelser begået af dommere og anklagere og en ordning for civilretligt ansvar, der blev indført i 2018, samt den midlertidige udnævnelse af ledelsen af retsinspektoratet.

²⁶ Dom af 18. maj 2021, *Asociasien "Forumul Judecătorilor Din România"* mod Inspeccdepunkt ia Judiciară m.fl., C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-397/19, ECLI:EU:C:2021:393.

efterslæb i en række medlemsstater. På trods af de skridt, som medlemsstaterne og de retslige myndigheder har taget for at hjælpe retssystemerne med at tilpasse sig, har dette afdækket en sårbarhed over for afbrydelser i en nødsituation. Retternes behandling af strafferetlige efterforskninger og straffesager under pandemien har været en udfordring i mange medlemsstater og gjort det vanskeligt at sikre, at mistænkte og tiltalte samt også ofres rettigheder respekteres fuldt ud, og at alle vidner afhøres uden at skabe urimelige forsinkelser. Restriktioner, der begrænser den frie bevægelighed og adgangen til lokaler, var en yderligere udfordring for anklagemyndighedernes og politiets arbejde.

Generelt fungerede retssystemerne mere effektivt i de medlemsstater, hvor der allerede var en høj grad af digitalisering og passende procedureregler og -garantier, således at risikoen for efterslæb blev mindsket. I [Estland](#) var den avancerede digitalisering af retssystemet — såsom udvikling af et specifikt virtuelt domstolssystem — en afgørende faktor for at sikre retssystemets modstandsdygtighed. I [Ungarn](#) gjorde den høje grad af digitalisering i civil-, handels- og forvaltningsretlige sager og i straffesager det muligt for retsvæsenet at tilpasse systemet. I [Finland](#) lagde den nationale domstolsmyndighed særlig vægt på at yde vejledning og teknisk bistand i forbindelse med f.eks. retssager afviklet via netforbindelse.

Pandemien har vist, at det haster med at få digitaliseret retssystemerne²⁷, og at der er stor interesse for at lære af bedste praksis. I mange medlemsstater tages der initiativer til at sikre elektronisk kommunikation mellem domstole og brugere af retsvæsenet. I [Belgien](#) omfatter forbundsregeringens program ambitiøse initiativer til at fremskynde retssystemets digitalisering, som skal være gennemført senest i 2025. I [Frankrig](#) gøres der fremskridt med omfattende projekter til digitalisering af alle retsområder, herunder oprettelsen af et digitalt kriminalkontor — et fælles adgangspunkt for straffesager — og muligheden for elektronisk at indgive ansøgninger i visse retstvister og anmodninger om retshjælp. I [Danmark](#) vil en ny database forbedre online-adgangen til domme. De projekter, der er igangsat i [Spanien](#), omfatter udvikling af et IT-værktøj til automatisk omdannelse af optagelser af retssager og afhøringer til tekst. I [Nederlandene](#) udvikler retsvæsenet og anklagemyndigheden sammen en digital plan på det strafferetlige område. Styrkelse af retssystemernes modstandsdygtighed gennem strukturreformer og digitalisering er en prioritet under genopretnings- og resiliensfaciliteten, og en række medlemsstater har medtaget dette i deres nationale genopretnings- og resiliensplaner.

Effektive retssystemer er afhængige af tilstrækkelige menneskelige og økonomiske ressourcer. Retssystemerne i [Malta](#), [Belgien](#), [Italien](#), [Grækenland](#), [Portugal](#) og [Cypern](#) står stadig over for betydelige udfordringer med hensyn til effektivitet. Investeringer i menneskelige og finansielle ressourcer og digitalisering af retssystemet samt håndtering af strukturelle hindringer er afgørende for at opnå en betydelig forbedring af retssystemernes effektivitet og for en effektiv domstolsbeskyttelse.

3.2 Ramme for korruptionsbekæmpelse

Bekæmpelse af korruption er afgørende for at opretholde retsstatsprincippet og bevare borgernes tillid til offentlige institutioner. Dette afsnit fokuserer på de forskellige stadier af den nationale indsats, der er afgørende for at bekæmpe korruption, strategier til bekæmpelse af korruption, det strafferetlige systems evne til at bekæmpe korruption og de foranstaltninger, som medlemsstaterne har truffet for at forebygge korruption.

²⁷ I Kommissionens meddelelse om digitalisering af retsvæsenet foreslår den en værktøjskasse hertil, således at denne sektor kan blive digitaliseret på medlemsstats- og EU-plan. COM(2020) 710 og ledsagende dokument SWD(2020) 540 af 2. december 2020.

Befolkningens opfattelse af korruption i hele EU

Indekset for opfattelsen af korruption²⁸ fra 2020 viser, at EU's medlemsstater fortsat er blandt verdens bedste. Ti medlemsstater ligger i top 20 over de lande, der opfattes som mindst korrupte i verden²⁹. Seks medlemsstater (Danmark, Finland, Sverige, Nederlandene, Tyskland og Luxembourg) scorer over 80/100 i indekset, og yderligere fem (Østrig, Belgien, Estland, Irland og Frankrig) scorer over 69/100³⁰. Nogle medlemsstater har, selv om de fortsat ligger under EU-gennemsnittet (63/100), forbedret deres score i løbet af de seneste fem år (Spanien, Italien og Grækenland). Andre har registreret en betydelig forværring af befolkningens opfattelse af korruption (Polen, Malta og Ungarn)³¹.

Nationale strategier for bekæmpelse af korruption skal føre til effektive resultater

En strategisk ramme for korruptionsbekæmpelse gør det muligt at omsætte politisk engagement til konkret handling og bidrager til at afhjælpe lovgivningsmæssige eller institutionelle mangler på en sammenhængende, omfattende og koordineret måde. Klare og målbare målsætninger, tilstrækkelige budgetmidler, regelmæssige evalueringer og veldefinerede ansvarsområder for specialiserede institutioner samt tæt inddragelse af relevante interessenter er vigtige elementer for, at sådanne strategier kan gennemføres effektivt og føre til håndgribelige resultater.

Siden september 2020 har [Finland](#) og [Sverige](#) for første gang vedtaget nationale strategier eller handlingsplaner for bekæmpelse af korruption, og et regeringsforslag til en sådan strategi afventer godkendelse af parlamentet i [Portugal](#). [Bulgarien](#), [Tjekkiet](#), [Estland](#), [Litauen](#) og [Malta](#) har revideret de eksisterende strategier og ledsagende handlingsplaner, og i [Kroatien](#), [Tyskland](#), [Grækenland](#) og [Letland](#) er revisionsprocessen i gang. [Rumænien](#) har gennemført en intern evaluering og en ekstern revision og er i gang med at udarbejde en ny national strategi til bekæmpelse af korruption for 2021-2025.

I [Ungarn](#) er programmet til bekæmpelse af korruption begrænset til at fremme integriteten i den offentlige forvaltning, hvilket udelukker andre risikoområder. Andre medlemsstater har vedtaget strategier, men har oplevet forsinkelser i gennemførelsen. Dette er f.eks. tilfældet i [Tjekkiet](#), hvor flere vigtige reforminitiativer inden for korruptionsforebyggelse endnu ikke er afsluttet.

Reformer til styrkelse af kapaciteten til at bekæmpe korruption

De fleste medlemsstater har indført omfattende lovgivning, der giver strafferetssystemet redskaber til at bekæmpe alle former for korruption. Flere medlemsstater videreførte indsatsen for at udfylde hullerne og bringe de eksisterende rammer i overensstemmelse med

²⁸ Transparency International, Corruption Perception Index 2020: <https://www.transparency.org/en/news/cpi-2020-western-europe-eu>. Dette indeks afspejler eksperter og virksomheders opfattelse af korruptionsniveauet i et bestemt land. Det dækker en lang række forskellige former for korruption såsom bestikkelse, misbrug af offentlige midler og misbrug af et offentligt embede for personlig vindings skyld, tilstrækkelige regler til korruptionsbekæmpelse og håndhævelse heraf, herunder om videregivelse af finansielle oplysninger og interessekonflikter samt effektiv strafferetlig forfølgning af korruption, der involverer embedsmænd. Data fra Eurobarometerundersøgelsen af den opfattede korruption blandt borgere og virksomheder fra sidste år ajourføres hvert andet år. De seneste data stammer fra Særlig Eurobarometerundersøgelse 502 (2020) og fra Flash Eurobarometer 482 (2019).

²⁹ Der er tale om følgende medlemsstater, anført efter score med den højeste score først: Danmark, Finland, Sverige, Nederlandene, Tyskland, Luxembourg, Østrig, Belgien, Estland og Irland.

³⁰ I landekapitlerne kategoriseres den opfattede korruption som følger: lav (opfattelsen af korruption blandt eksperter og virksomhedsledere i den offentlige sektor er over 79), relativt lav (79-60), relativt høj (59-50) og høj (under 50).

³¹ En ændring er "signifikant", når pointtallet har ændret sig med mere end fem point i løbet af de sidste fem år.

internationale standarder for korruptionsbekæmpelse³² og EU-retten³³. [Slovakiet](#) har f.eks. suppleret sin strafferetlige ramme med en ny lov om beslaglæggelse af aktiver, der også definerer nye strafbare handlinger, såsom kriminalitet, der består i at acceptere eller tilbyde uberettigede fordele eller ydelser. [Italien](#) har indført strengere sanktioner mod svig og udvidet det personelle anvendelsesområde for international korruption. [Ungarn](#) har indført lovgivning om bekæmpelse af bestikkelse i udlandet og kriminalisering af uformelle betalinger inden for sundhedspleje. Reformer inden for materiel strafferet og strafferetspleje drøftes i andre medlemsstater. [Sverige](#) er f.eks. i færd med at revidere sin forældelsesfrist for alle forbrydelser, herunder korruption, hvilket kan fjerne hindringer for effektiv domsafsigelse i komplekse korruptionssager.

Nogle medlemsstater har indført foranstaltninger, der styrker myndighedernes evne til at bekæmpe korruption og mindsker hindringerne for effektiv efterforskning og retsforfølgning. [Litauen](#) har styrket den særlige politienhed, der skal efterforske korruptionssager og udføre analyseopgaver for at støtte myndighedernes politiske arbejde. I [Cypern](#) er statsadvokatens kontor blevet styrket betydeligt med henblik på retsforfølgning af økonomisk kriminalitet, herunder korruption. [Danmark](#) forbereder oprettelsen af en ny national efterforskningsenhed for at sikre en mere effektiv tilgang til grov kriminalitet, herunder komplekse korruptionssager. I [Slovenien](#) har lovændringer forbedret uafhængigheden, organiseringen og funktionen af kommissionen for forebyggelse af korruption.

I nogle medlemsstater har man gennemført eller overvejer at gennemføre strukturelle og organisatoriske ændringer. I [Malta](#) har statsadvokaten overtaget retsforfølgningen af bestemte alvorlige forbrydelser, herunder korruption på højt niveau, og der er oprettet en taskforce vedrørende kompleks økonomisk kriminalitet. [Østrig](#) er i færd med at revidere sit rapporteringssystem, der betragtes som kilden til unødvendige byrder og forsinkelser, hvilket har en negativ indvirkning på undersøgelser i forbindelse med korruptionsbekæmpelse.

Udfordringer i forbindelse med strafferetlig efterforskning, retsforfølgning og anvendelse af sanktioner for korruption

Der opstår fortsat omfattende eller meget komplekse korruptionssager i forskellige medlemsstater, som undertiden involverer højtstående embedsmænd. I [Slovakiet](#) har man intensiveret indsatsen for at bekæmpe korruption, hvilket har ført til, at en række korruptionssager på højt plan efterforskes og retsforfølges. I [Estland](#) førte en sag, der i øjeblikket efterforskes, til, at den tidligere regering trådte tilbage i januar 2021. I [Tjekkiet](#) har undersøgelser og revisioner på nationalt og europæisk plan vedrørende anvendelsen af EU-midler for nylig afdækket, at der er interessekonflikter på øverste ledelsesniveau, og en sag er godtaget til behandling af Den Europæiske Anklagemyndighed. I [Østrig](#) er efterforskningen af politisk korruption på højt plan blevet intensiveret efter de seneste politiske skandaler. I [Rumænien](#) er efterforskningen og sanktioneringen af korruption på højt niveau blevet mere effektiv, selv om der stadig er behov for at ændre straffeloven, strafferetsplejeloven og retsplejeloven for at sikre en effektiv bekæmpelse af korruption.

³² 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.

³³ I de seneste år er der vedtaget EU-lovgivning for at styrke bekæmpelsen af korruption, herunder standarder for beskyttelse af informanter mod alle former for repressalier. 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 og fremskynde efterforskningen af økonomisk kriminalitet har også betydelig indvirkning på bekæmpelsen af korruption.

I mange medlemsstater er der særlige vanskeligheder med at ansætte eller fastholde højt specialiseret personale til efterforskning af korruption og anklagemyndigheder, fordi der ikke afsat tilstrækkelige ressourcer hertil. Der er rapporteret om udfordringer med hensyn til menneskelige ressourcer i [Letland](#), hvilket påvirker visse anklagemyndigheders operationelle effektivitet. I [Kroatien](#) og [Luxembourg](#) har man vanskeligheder med at finde kvalificerede ansøgere. I [Spanien](#) bemærker anklagemyndigheden, at manglen på tilstrækkelige ressourcer påvirker hastigheden i efterforskningen og retsforfølgningen af korruptionssager. Dette omfatter korruptionssager på højt niveau, hvoraf mange har været under behandling i undersøgelsesfasen i flere år. Der blev rapporteret om tilfælde i [Slovakiet](#) og [Polen](#), hvor juridiske begrænsninger i adgangen til finansielle data skabte hindringer i forbindelse med efterforskninger.

I nogle medlemsstater er der fortsat betænkeligheder med hensyn til effektiviteten af efterforskningen, retsforfølgningen og domsafsigelsen i korruptionssager på højt plan³⁴. Foranstaltninger til at fremskynde tiltalerejsning og retssager er under overvejelse i [Italien](#). I [Kroatien](#) fortsætter retsforfølgningen og efterforskningen af korruptionssager på højt niveau, men på grund af langvarige retssager forsinkes dommene ofte. Selv om efterforsknings- og anklagemyndigheder i [Malta](#) har forbedret deres evne til at behandle korruptionssager med en stigning i antallet af indledte sager, er efterforskningen fortsat langvarig, og der foreligger endnu ikke resultater med hensyn til domfældelser i sager på højt plan. På trods af øget efterforskningsaktivitet og øgede ressourcer i [Bulgarien](#) sker der fortsat kun langsomme fremskridt i højt profilerede korruptionssager, og der foreligger endnu ikke solide resultater med hensyn til endelige domfældelser³⁵. Selv om antallet af anklageskrifter i korruptionssager er højt i [Ungarn](#), og der siden 2020 er indledt nye sager på højt niveau, som involverer politikere, er resultaterne af efterforskningen af påstande om højtstående embedsmænd og deres nærmeste kreds fortsat begrænsede.

Styrkelse af rammerne for forebyggelse af korruption og for integritet

Rapporten om retsstatssituationen 2020 viste, at mange medlemsstater havde truffet foranstaltninger til at styrke rammerne for forebyggelse og integritet, og mange af disse bestræbelser videreføres.

- Forebyggelse af interessekonflikter og fremme af integritet i offentlige institutioner

I nogle medlemsstater er integritetsrammen blevet suppleret med adfærdskodekser for parlamentsmedlemmer som i [Spanien](#) eller med klarere eller konsoliderede regler om gaver, interessekonflikter og uforenelighed for højtstående embedsmænd, f.eks. i [Finland](#), [Italien](#) og [Portugal](#). Desuden har nogle medlemsstater såsom [Belgien](#), [Cypern](#), [Nederlandene](#) og [Malta](#) indført integritets- og screeningprogrammer eller tilsynsenheder i retshåndhavende organer, hvilket bidrager til at styrke politiets integritet.

- Lobbyvirksomhed og svingdøre

Lobbyvirksomhed er en legitim form for politisk deltagelse³⁶. Den skal ledsages af strenge krav om gennemsigtighed og integritet for at sikre ansvarlighed og inklusivitet i

³⁴ 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.

³⁵ I juni 2021 udstedte USA sanktioner mod nogle bulgarske statsborgere (bl.a. et tidligere medlem af parlamentet) for korruption, i overensstemmelse med den amerikanske lov Global Magnitsky Act.

³⁶ OECD (2021), Lobbying in the 21st century.

beslutningstagningen³⁷. Nogle medlemsstater har revideret deres rammer for at skabe mere gennemsigtighed og forbedre adgangen til oplysninger om lobbyvirksomhed. [Tyskland](#) vedtog f.eks. en ny lov om at indføre et elektronisk lobbyregister på føderalt plan. Der er trådt nye regler i kraft i [Litauen](#) med en ordning med krydserklæringer, hvor lobbyister, politikere og embedsmænd skal indskrive deres mødeaktivitet i et lobbyregister. I [Spanien](#) er der drøftelser i gang om at oprette et åbenhedsregister. Der er indført ikkebindende retningslinjer for lobbyvirksomhed og interessekonflikter i [Estland](#). I [Tjekkiet](#) afventer man vedtagelsen af et nyt udkast til lovgivning om lobbyvirksomhed.

Et andet område, der er under offentlig kontrol i mange medlemsstater, er regulering og håndhævelse af reglerne om "svingdøre" mellem offentlige og private funktioner. Indførelse af strengere restriktioner efter fratrædelse, såsom såkaldte karensperioder, er under drøftelse i f.eks. [Finland](#) og [Italien](#). [Frankrig](#) har for nylig ændret loven, således at svingdørssituationer nu indgår i mandatet for det agentur, der har ansvaret for gennemsigtighed og integritet i det offentlige liv. Der er for nylig indført nye regler om relativt lange karensperioder og afskrækkende sanktioner for manglende overholdelse i [Portugal](#), men disse regler skal stadig overvåges og håndhæves.

- *Indberetning af aktiver og interessekonflikter*

Alle medlemsstater har indført regler for at sikre, at forskellige kategorier af embedsmænd i den offentlige sektor er underlagt krav om offentliggørelse af aktiver og interessekonflikter. Disse varierer imidlertid med hensyn til omfang, gennemsigtighed og adgang til offentliggjorte oplysninger eller med hensyn til kontrol- og håndhævelsessystemet. De seneste reformer i en række medlemsstater sigter mod at forbedre systemet. [Estland](#) har udvidet kredsen af personer, der har pligt til at indberette økonomiske interesser, så den nu omfatter ministres politiske rådgivere, og [Kroatien](#) har gjort dommeres og statsadvokaters angivelser af aktiver offentligt tilgængelige. [Portugal](#) har indført forpligtelser til at offentliggøre fuldstændige og konsoliderede angivelser af aktiver online. I [Litauen](#) er der nu oprettet et nyt register, som gør det muligt at sammenkoble oplysningerne i interesseerklæringer med flere andre nationale registre. Endelig ser andre medlemsstater nu resultaterne af tidligere indførte reformer inden for overvågning og kontrol. I [Frankrig](#) foretager de kompetente myndigheder systematiske og regelmæssige kontroller, der for nogles vedkommende har ført til, at sager er blevet overdraget til anklagemyndigheden med henblik på eventuel strafferetlig forfølgning. I [Rumænien](#) har man fra april 2021 indsendt oplysninger om aktiver og interessekonflikter elektronisk, hvilket forventes at lette verifikationsarbejdet yderligere.

Der er stadig mangler i nogle medlemsstater. I [Belgien](#) offentliggøres eller verificeres angivelser ikke, det kontrolleres ikke, om de er korrekte, og de er kun tilgængelige for undersøgelsesdommere inden for rammerne af strafferetlige efterforskninger. I [Grækenland](#) offentliggøres angivelser af aktiver fra tjenestemænd og parlamentsmedlemmer, men der er forsinkelser, og der er fortsat begrænsninger i mængden af data, der kan offentliggøres. Selv om der er omfattende oplysningskrav i [Ungarn](#), er der fortsat bekymring over manglen på systematisk kontrol og tilsyn med angivelser af aktiver og interesseerklæringer, og mistænkelige stigninger i en persons aktiver kan kun kontrolleres af skattemyndighederne, hvis efterforskningsmyndighederne også har indledt en strafferetlig undersøgelse. I [Slovenien](#) har stadig flere kategorier af embedsmænd oplysningspligt, men de ressourcer, der er afsat til

³⁷ 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.

overvågning og kontrol, er ikke fulgt med. Der er fortsat mangel på menneskelige ressourcer i kommissionen for bilæggelse af interessekonflikter i [Kroatien](#).

- *Beskyttelse af whistleblowere*

I forbindelse med gennemførelsen af EU-direktivet fra 2019 om beskyttelse af whistleblowere³⁸ er medlemsstaterne i færd med at revidere gældende national lovgivning eller indføre nye regler. Nogle medlemsstater har strømlinet de institutionelle rammer for håndtering af whistleblowerindberetninger. Dette var tilfældet i [Slovakiet](#), hvor parlamentet udnævnte lederen af et nyt uafhængigt kontor for beskyttelse af whistleblowere, der dækker både den private og den offentlige sektor. I [Nederlandene](#) vil loven om whistleblowermyndigheden efter en evaluering blive ændret, så whistleblowere får en bedre retsbeskyttelse.

- *Finansiering af politiske partier*

Finansiering af politiske partier kan anvendes til korrupsion, hvilket gør gennemsigtighed og stringent regulering til en vigtig faktor. Reformen med henblik på at øge gennemsigtigheden af og tilsynet med finansieringen af politiske partier er blevet gennemført eller drøftes i flere medlemsstater. I [Luxembourg](#) er loven om finansiering af politiske partier blevet revideret for at skabe større gennemsigtighed. I [Finland](#) er en parlamentarisk arbejdsgruppe i færd med at gennemgå udviklingen af relevant lovgivning. I [Tjekkiet](#) er der planer om en mere detaljeret analyse af partifinansieringsordningen for at identificere lovgivningsmæssige smuthuller og udfordringer i praksis. I [Nederlandene](#) sigter et lovforslag, der i øjeblikket drøftes i parlamentet, mod at beskytte de politiske partiers funktion og organisation mod udenlandsk indblanding.

Imødegåelse af pandemiens indvirkning på korrupsion

Covid-19-pandemien har påvirket reformtempoet og behandlingen af korrupsionssager i nogle medlemsstater, da myndigheder og domstole har skullet afhjælpe sundhedskrisen så hurtigt som muligt. Greco anbefalede en strømlining af foranstaltningerne til bekæmpelse af korrupsion i pandemirelaterede processer såsom tildeling og udbetaling af genopretningsmidler, nødlovgivning og lægebehandling³⁹. Samtidig gjorde Kommissionen og Rådet opmærksom på, at det fortsat er vigtigt at bekæmpe korrupsion⁴⁰. OECD advarede ligeledes om, at krænkelser af integriteten og korrupte praksisser kan underminere genopretningen, og påpegede navnlig behovet for at imødegå umiddelbare risici i forbindelse med nøjdinkøb og for at integrere vurderinger af risikoen for korrupsion i økonomiske genopretningsforanstaltninger⁴¹.

Risikoen for korrupsion synes at være steget under pandemien, navnlig i takt med den øgede brug af fremskyndede og forenkledede udbudsprocedurer, hvilket har resulteret i direkte tildeling eller ikkekonkurrencebaserede udbudsprocedurer. Denne undtagelsestilstand gav anledning til, at revisions- og kontrolmyndighederne i flere medlemsstater, f.eks. [Cypern](#),

³⁸ Direktiv (EU) 2019/1937 om beskyttelse af personer, der indberetter overtrædelser af EU-retten. Gennemførelsesfristen var den 17. december 2021.

³⁹ GRECO (2020) Corruption risks and useful legal references in the context of COVID-19.

⁴⁰ De landespecifikke anbefalinger fra 2020 understregede for flere medlemsstater, at den fortsatte indsats for at styrke rammerne for forebyggelse og sanktionering af korrupsion er af afgørende betydning for at sikre en genopretning i kølvandet på covid-19-krisen og for at sikre en effektiv, ansvarlig og gennemsigtig tildeling og fordeling af midler og ressourcer.

⁴¹ OECD (2020) Policy measures to avoid corruption and bribery in the COVID-19 response and recovery.

[Portugal](#), [Frankrig](#), [Italien](#) og [Litauen](#), udstedte retningslinjer for håndtering af disse risici, eller at de udførte målrettede kontroller som i f.eks. [Østrig](#) og [Rumænien](#).

3.3 *Mediepluralisme og mediefrihed*

Mediepluralisme og mediefrihed er vigtige katalysatorer for retsstatsprincippet, demokratisk ansvarlighed og bekæmpelse af korrupsion. Medlemsstaterne har pligt til at sikre et gunstigt miljø for journalister, sørge for deres sikkerhed og fremme mediefrihed og mediepluralisme. I dette afsnit fokuseres der på områder, hvor politiske beslutninger og politikker kan have stor indflydelse på mediernes arbejde.

Observatoriet for Mediepluralisme

Observatoriet for Mediepluralisme⁴² vurderer risiciene for mediefriheden og -pluralismen i alle medlemsstater med fokus på fire områder — grundlæggende beskyttelse af mediefrihed, markedspluralisme, politisk uafhængighed og mediernes sociale inklusion. De seneste resultater af overvågningen (MPM 2021) peger på en forværring af situationen sammenlignet med MPM 2020 målt på tre nøgleindikatorer: ytringsfrihed, beskyttelse af retten til information og journalisterhvervet og beskyttelse af journalister. Endnu en gang har flere regerings reaktion på covid-19-pandemien haft indflydelse på dette resultat. Selv om resultaterne bekræfter, at ikke alle medietilsynsmyndigheder kan anses for at være frie for indflydelse, både på grund af den måde, de udpeger deres bestyrelser på, og når de udfører deres opgaver, er der sket en lille forbedring. Gennemsigtigheden i medieejerskab udgør fortsat i gennemsnit en mellemhøj risiko på tværs af medlemsstaterne på grund af ineffektive retlige bestemmelser og det forhold, at information kun gives til offentlige organer, men ikke til offentligheden. Som anført i landekapitlerne anses mediernes politiske uafhængighed af en række årsager for at være et højrisikoområde i de samme seks medlemsstater, som blev udpeget i MPM 2020⁴³.

Igangværende reformer for at styrke medietilsynsmyndighedernes uafhængighed

De nationale medietilsynsmyndigheder spiller en central rolle med hensyn til at opretholde og håndhæve mediepluralisme. Som det blev understreget i rapporten om retsstatssituationen 2020, har deres uafhængighed af økonomiske og politiske interesser, når de gennemfører mediespecifikke regler og beslutninger om mediepolitik, en direkte indvirkning på markedspluraliteten og mediemiljøets politiske uafhængighed. Alle medlemsstater har indført lovgivning, der fastsætter mediemyndighedernes kompetencer og uafhængighed. Direktivet om audiovisuelle medietjenester⁴⁴ indeholder specifikke krav til styrkelse af de nationale mediemyndigheders uafhængighed. Siden offentliggørelsen af den første rapport i forbindelse med gennemførelsen af direktivet har nogle medlemsstater såsom [Belgien](#), [Bulgarien](#), [Grækenland](#), [Letland](#), [Luxembourg](#) og [Sverige](#) indført ny lovgivning, der ventes at styrke deres medietilsynsmyndigheders uafhængighed yderligere. Andre medlemsstater ([Tjekkiet](#),

⁴² Observatoriet for Mediepluralisme 2021 har været en vigtig kilde til rapporten om retsstatssituationen 2021. Observatoriet for Mediepluralisme er et videnskabeligt og holistisk redskab, der dokumenterer medieøkosystemers sundhed, idet der redegøres nærmere for trusler mod mediepluralisme og mediefrihed i medlemsstaterne og nogle kandidatlande. Det medfinansieres af Den Europæiske Union og er blevet udarbejdet uafhængigt og regelmæssigt af centret for mediepluralisme og mediefrihed siden 2013/2014. Kommissionen har anvendt andre kilder, f.eks. Journalister uden Grænsers internationale pressefrihedsindeks, som anført i landekapitlerne.

⁴³ Bulgarien, Ungarn, Malta, Polen, Rumænien og Slovenien.

⁴⁴ Direktiv (EU) 2018/1808 af 14. november 2018.

[Cypern](#), [Estland](#), [Frankrig](#) og [Polen](#)) har bebudet eller har indledt forberedelserne af en sådan lovgivning.

Der er fortsat betænkeligheder med hensyn til visse tilsynsmyndigheders funktionelle uafhængighed og effektivitet. I [Rumænien](#) blev tilsynsmyndighedens arbejde hæmmet af, at der ikke blev udnævnt nye medlemmer, da flere tidligere mandater udløb, og på grund af utilstrækkelige ressourcer. I [Spanien](#) og [Slovenien](#) gav man også udtryk for betænkeligheder med hensyn til tilstrækkeligheden af tilsynsmyndighedens ressourcer. Politisk indflydelse på udnævnelsesprocessen eller mangel på effektive sikkerhedsforanstaltninger mod politisk indblanding giver fortsat anledning til bekymring i nogle medlemsstater, selv om den formelle uafhængighed er fastsat i lovgivningen. Dette er tilfældet i medlemsstater som [Kroatien](#), [Malta](#), [Slovakiet](#) og [Ungarn](#).

Forbedringer og hindringer i forbindelse med gennemsigtigheden i medieejerskab

Gennemsigtighed i medieejerskab er en afgørende forudsætning for en pålidelig analyse af mediemarkedernes mangfoldighed og for at sætte offentligheden i stand til at vurdere de oplysninger og holdninger, der formidles af medierne. Internationale standarder⁴⁵ og EU-lovgivning⁴⁶ tilskynder medlemsstaterne til at vedtage specifikke foranstaltninger på dette område. Siden den sidste rapport er der vedtaget ny lovgivning for at øge gennemsigtigheden i medieejerskab og offentlig adgang til oplysninger om medieejerskab i [Grækenland](#). I [Finland](#) forpligter ny specifik lovgivning medietjenesteudbydere til at gøre oplysninger om deres ejerforhold offentligt tilgængelige. I flere andre medlemsstater er lovgivning med henblik på at øge gennemsigtigheden i medieejerskab under udarbejdelse, og i nogle få er det blevet lettere at få adgang til disse oplysninger. [Irland](#) har f.eks. oprettet en søgbar database, der omfatter oplysninger om ejerforholdene for medier, og som letter det offentlige tilsyn. [Litauen](#) er i gang med at oprette et offentligt tilgængeligt informationssystem til offentliggørelse af oplysninger om ejerskab og, gradvist, indtægter fra statslig annoncering.

Der hersker bekymring over den manglende gennemsigtighed i de endelige ejerskabsstrukturer i flere medlemsstater, navnlig på grund af praktiske problemer med at identificere de endelige ejere. [Slovenien](#) har specifikke bestemmelser om gennemsigtighed, men der er fortsat bekymring, eftersom de endelige reelle ejere ikke altid kan identificeres i medieregistret. [Tjekkiet](#) har vedtaget lovgivning, der sikrer offentlig adgang via et register til en begrænset mængde ejerskabsoplysninger for alle virksomheder, herunder medierne, men der er fortsat bekymring for, at systemet ikke forpligter medievirksomheder til at offentliggøre deres fulde ejerskabsstruktur. Manglende gennemsigtighed i medieejerskab er fortsat en kilde til bekymring i [Bulgarien](#), da data om medieejerskab stadig ikke offentliggøres fuldt ud.

Trusler mod gennemsigtigheden og en retfærdig fordeling af statslig annoncering

Gennemsigtige regler og retfærdige kriterier mindsker risikoen for favorisering i forbindelse med fordeling af statslig annoncering. Fraværet af sådanne regler øger risikoen for, at offentlige midler tildeles til bestemte medieforetagender på en skæv måde og kan give mulighed for indirekte politisk indflydelse på medierne, hvilket undergraver deres uafhængighed.

⁴⁵ Ministerkomitéens anbefaling CM/Rec(2018) 11 til medlemsstaterne om mediepluralisme og gennemsigtighed i medieejerskab.

⁴⁶ Direktiv (EU) 2018/1808 af 14. november 2018, artikel 5, stk. 2. Generelle (ikkesektorielle) forpligtelser til gennemsigtighed vedrørende reelt ejerskab findes også i direktiverne om bekæmpelse af hvidvask af penge (direktiv (EU) 2018/843 af 30. maj 2018 og direktiv (EU) 2015/849 af 20. maj 2015).

I rapporten fra 2020 blev det bemærket, at der i mange medlemsstater manglede specifik lovgivning på dette område. Dette er fortsat tilfældet, selv om centrale eller lokale myndigheder i en række medlemsstater fortsatte med at dirigere betydelige reklameindtægter til medierne. I [Østrig](#) ledsages statslig annoncering i medierne til store beløb af fortsat bekymring over gennemsigtigheden og rimeligheden af tildelingen og utilstrækkelig opmærksomhed på mediepluralisme. I [Kroatien](#) er den statslige annoncering delvist reguleret, men interessenter rapporterer ofte, at den underminerer den politiske uafhængighed hos medieforetagender, der er økonomisk afhængige af en sådan finansiering, navnlig på lokalt plan. I [Bulgarien](#) er manglen på lovgivningsmæssige garantier for retfærdig og gennemsigtig tildeling af statslig annoncering kombineret med bekymringer vedrørende gennemsigtighed i tildelingen af offentlige midler til medieforetagender. I [Ungarn](#) giver tildelingen af statslig annoncering fortsat regeringen mulighed for at udøve indirekte politisk indflydelse på medierne, idet staten er den største annoncør i landet, og langt størstedelen af indtægterne går til medievirksomheder, der støtter regeringen. I [Polen](#) synes statslig annoncering hovedsagelig at være rettet mod medieforetagender, der anses for at støtte regeringen.

Politisk pres og indflydelse på medierne

Sårbarheder og risici øges, når mediernes politiske uafhængighed er truet, i mangel af regulering mod politisk indblanding, eller når reglerne tillader politiske aktører at eje medier. Siden offentliggørelsen af den seneste rapport har der været et klart politisk pres på medierne i en række tilfælde. I [Tjekkiet](#) har politiske kontroverser fortsat påvirket tilsynsorganet for det tjekiske fjernsyn. I [Malta](#) er der i lyset af de to største politiske partiers ejerskab af deres egne tv- og radiostationer anlagt en forfatningssag, hvor den relevante del af den maltesiske lov om radio- og fjernsynsvirksomhed anfægtes, idet der argumenteres mod den måde, hvorpå medietilsynsmyndigheden anvender reglerne. I [Slovenien](#) betragtes eventuelle ændringer i finansieringen af public service radio- og tv-selskabet og interessenters pres på det nationale presseagentur som politisk motiverede. I [Polen](#) har et statskontrolleret olieselskabs potentielle erhvervelse af en stor privatejet pressekoncern givet anledning til bekymring for, at dette kan udgøre en potentiel trussel mod pluralismen på mediemarkedet. I [Bulgarien](#) er politisk indflydelse på medierne fortsat en kilde til bekymring, også som følge af manglen på regler, der forhindrer, at politikere og politiske partier kan eje medier. I [Ungarn](#) vedtog medierådet en række afgørelser, som havde den virkning, at en af Ungarns sidste uafhængige radiostationer blev nedlagt⁴⁷.

Adgang til information er et vigtigt redskab for medierne, civilsamfundet og offentlighedens tillid

Retten til adgang til oplysninger, som de offentlige myndigheder er i besiddelse af, er en grundlæggende forudsætning for, at medierne, civilsamfundet og borgerne som helhed kan spille en rolle i den demokratiske debat og i kontrollen med offentlige institutioner. Ny lovgivning om rammerne og betingelserne for adgang til offentlige oplysninger trådte i kraft i [Cypern](#) i 2020, og flere andre medlemsstater planlægger at indføre omfattende lovgivning om adgang til oplysninger ([Østrig](#)) eller indføre mekanismer for mægling i forbindelse med klager ([Nederlandene](#)). Selv om adgangen til oplysninger er sikret ved lov i alle medlemsstater, findes der i mange tilfælde stadig praktiske hindringer. I [Rumænien](#) viser de nationale myndigheders regelmæssige overvågning, at der er forskel på gennemførelsen i

⁴⁷ I juni 2021 indledte Kommissionen en traktatbrudsprocedure mod Ungarn efter medierådets beslutning om at afvise Klubrádiós ansøgning at måtte bruge radiofrekvenser.

forvaltningen, at de offentlige organer ikke prioriterer gennemsigtighedsforanstaltningerne tilstrækkeligt højt, og at de lokale myndigheder har de laveste overholdelsesniveauer. I [Kroatien](#) blev der fremhævet mangler med hensyn til håndhævelsen af afgørelser truffet af informationskommissæren. I [Luxembourg](#) er der fortsat bekymring over de langsommelige procedurer for adgang til officielle dokumenter. I [Danmark](#) er de eksisterende begrænsninger i retten til aktindsigt i offentlige sagsakter til diskussion.

Beskyttelse af journalister mod trusler og angreb

Behovet for at tage hånd om journalisters sikkerhed i hele EU er blevet fremhævet i nylige sager, der i øjeblikket efterforskes, såsom mordet på den græske journalist Giorgios Karaivaz i april 2021 og mordet på den nederlandske journalist Peter R. de Vries i juli 2021. Mange journalister udsættes fortsat for trusler og angreb, navnlig når de undersøger kriminalitet og korruption. I [Slovakiet](#) blev en række personer, der var involveret i mordet på den undersøgende journalist Ján Kuciak og hans forlovede i 2018, dømt, og retssagen mod den påståede bagmand er i gang. I [Malta](#) er den offentlige undersøgelse af mordet på den undersøgende journalist Daphne Caruana Galizia i 2017 nu afsluttet. Der har været en række udviklinger i straffesagen vedrørende hendes mord.

I 2020 registrerede Europarådets platform til fremme af journalistik og journalisters sikkerhed sit højeste antal indberetninger nogensinde, en stigning på 40 % i forhold til 2019⁴⁸. I 2020 overvågede platformen for mediefrihed⁴⁹ også 280 tilfælde af krænkelse af mediefriheden, som berørte i alt 908 personer eller medieenheder i 23 medlemsstater. Disse krænkelse omfattede chikane eller psykisk misbrug, juridiske trusler, fysiske overfald, angreb på ejendom, hadefuld tale, smædekampagner og censur. Der er rapporteret om fysiske angreb, navnlig i forbindelse med offentlige protester, og journalister i [Frankrig](#), [Tyskland](#), [Grækenland](#) og [Polen](#) har været udsat for aggression fra demonstranter, men også i nogle tilfælde fra politistyrker. Antallet af onlinetrusler er stigende i hele EU, og kvindelige journalister og journalister med minoritetsbaggrund er særligt udsatte. Denne situation gør sig især gældende, når politikere eller magtfulde offentlige personer indleder sådanne angreb. I [Slovenien](#) har en række fremtrædende sager drejet sig om onlinechikane og trusler mod journalister fremsat af politikere. I [Portugal](#) er man i færd med at efterforske et tilfælde af politiovervågning, hvor man søgte at identificere journalisters kilder, og som blev foretaget uden et retligt mandat. I [Italien](#) drejer et nyligt varsel sig om påstået aflytning af flere journalister, der arbejder med migrationsspørgsmål, som led i en offentlig anklagers undersøgelse af forbindelserne mellem NGO'er og menneskehandlere.

I flere medlemsstater findes der mekanismer, der yder praktisk støtte til journalister med behov for hjælp. I [Nederlandene](#) blev "PersVeilig"-projektet, der har til formål at mindske trusler, vold og aggression mod journalister, revideret i 2021 med forslag til forbedringer. I [Italien](#) betragtes et koordinationscenter, der beskæftiger sig med handlinger imod journalister, og som blev oprettet i 2017, fortsat som bedste praksis på EU-plan. Andre medlemsstater overvejer at indføre nye lovgivningsmæssige beskyttelsesforanstaltninger til beskyttelse af journalister. I [Finland](#) planlægger regeringen ændringer af straffeloven for at lette retsforfølgelsen af ulovlige trusler mod og angreb på sårbare ofre, såsom freelancejournalister, og for at skærpe straffen for kønsrelateret kriminalitet med henblik på at imødegå hadefuld tale rettet mod kvindelige journalister. [Sverige](#) tager også skridt til at forbedre beskyttelsen af journalister som led i den igangværende revision af den strafferetlige beskyttelse af visse vitale funktioner i samfundet.

⁴⁸ <https://rm.coe.int/final-version-annual-report-2021-en-wanted-real-action-for-media-freed/1680a2440e>.

⁴⁹ www.mappingmediafreedom.org

Strategiske retssager mod offentligt engagement (SLAPP'er), en særlig form for chikane mod journalister og andre, der er involveret i beskyttelsen af offentlighedens interesser, ofte kombineret med trusler mod den fysiske sikkerhed, giver anledning til alvorlig bekymring i flere medlemsstater. I [Kroatien](#) havde den omfattende brug af SLAPP'er f.eks. stor indvirkning på medieforetagender, navnlig mindre eller lokale medier, samt på freelancejournalister. I andre lande, f.eks. [Polen](#), har man i nyhedsmedieverdenen iagttaget en stigning i antallet af retssager mod journalister med intimiderende virkninger i forbindelse med trusselsbreve, der sendes til journalister og nyhedsredaktioner for at standse kritiske rapporter om virksomheder eller offentlige institutioner. Dette synes især at påvirke mindre nyhedskanaler og freelancere og medfører en høj risiko for selvcensur.

Pandemiens indvirkning på mediefriheden og mediepluralismen

Europas nyhedsmedier har været afgørende med hensyn til at holde borgerne informeret under covid-19-pandemien. Efterspørgslen efter faktatjekket information og nyheder er steget betydeligt, jf. Kommissionens handlingsplan for audiovisuelle medier og medier⁵⁰. Samtidig udløste pandemien alvorlige økonomiske udfordringer for mediesektoren samt for individuelle journalister og mediefolk.

I flere landekapitler peges der på et hidtil uset tab af indtægter og likviditetsproblemer for mediehusene eller endog konkurs og lukning. Regionale og lokale medier synes at være blevet hårdest ramt, hvilket har medført, at nogle medlemsstater nu har store områder uden lokale medier. Individuelle journalister oplevede en forværring af de økonomiske vilkår og arbejdsvilkårene i flere medlemsstater. Arbejdsløsheden er steget i sektoren, og mange mediefolk og journalister — navnlig dem med usikre ansættelsesforhold eller freelancere — har ikke haft nogen indkomst. Alt dette har øget deres sårbarhed over for pres.

For at modvirke og afbøde pandemiens virkninger har ca. halvdelen af alle medlemsstaterne indført specifikke mediestøtteordninger, primært ved at stille midler eller tilskud til rådighed for alle eller nogle mediesektorer. Lokale medier blev udtrykkeligt inkluderet i sådanne ordninger i medlemsstater som [Estland](#), [Sverige](#), [Finland](#), [Danmark](#), [Nederlandene](#), [Frankrig](#) og [Italien](#). Flere medlemsstater, såsom [Cypern](#), [Litauen](#), [Portugal](#) og [Rumænien](#) støttede både medierne og offentlige oplysninger gennem offentlige reklamer for covid-19-relaterede oplysningskampagner. I nogle lande kunne journalister modtage almindelig arbejdsløshedsunderstøttelse ([Irland](#)), mens situationen i andre medlemsstater ofte viste sig at være vanskelig for freelancejournalister. De fleste af disse foranstaltninger er blevet hilset velkommen af medieinteressenter, selv om der blev sat spørgsmålstegn ved visse aspekter, f.eks. deres gennemsigtighed ([Malta](#)), rimeligheden af tildelingskriterierne ([Østrig](#)) eller den mulige indvirkning på borgernes tillid til medierne ([Rumænien](#)).

Pandemiens indvirkning på medierne og de foranstaltninger, der træffes for at afbøde den, er imidlertid ikke begrænset til økonomiske aspekter. En række restriktioner, der blev indført for at bekæmpe pandemien, vanskeliggjorde journalisters arbejde og påvirkede til tider deres adgang til offentlige oplysninger. Selv om afbrydelser eller undtagelser fra generelle regler om adgang til oplysninger generelt var begrænset til de meget tidlige stadier af pandemien (f.eks. [Spanien](#) og [Italien](#)), blev adgangen til offentlige oplysninger i medlemsstater som [Ungarn](#) begrænset gennem nødforanstaltninger, der blev indført under pandemien, og som gjorde det vanskeligere for uafhængige medier at få adgang til sådanne oplysninger. Journalister stod også fortsat over for hindringer med hensyn til adgang til mødesteder eller selektiv adgang til onlinepressekonferencer eller fysiske pressekonferencer i nogle

⁵⁰ COM(2020) 784 final.

medlemsstater. I [Polen](#) risikerer udøvelsen af retten til adgang til offentlige oplysninger at blive yderligere begrænset som følge af en verserende forfatningssag, og pandemien førte til suspendering af frister, der var fastsat i forvaltningsretten, hvorved adgangen til offentlige oplysninger blev begrænset eller forsinket. I [Rumænien](#) mente man, at pandemien blev brugt til at retfærdiggøre forsinkelser eller afslag på udlevering af oplysninger, og databeskyttelsesreglerne blev anvendt til at begrænse adgangen. I modsætning hertil undtog medlemsstater, herunder [Litauen](#) og [Nederlandene](#), journalister fra covid-19-rejseforbud, således at de fortsat kunne følge begivenhederne og rapportere direkte.

3.4 Andre institutionelle spørgsmål vedrørende den demokratiske kontrol og balance

Retsstatsprincippet i et demokrati er baseret på institutionel kontrol og balance mellem statens organer, der sikrer deres funktion, samarbejde og gensidige kontrol, således at en statslig myndighed udøver sine beføjelser under kontrol af andre i overensstemmelse med den enkelte medlemsstats politiske og juridiske tradition. Civilsamfundet spiller også en central rolle i systemet med kontrol og balance.

I dette afsnit gennemgås væsentlige udviklinger i forbindelse med sådanne kontrolforanstaltninger. Dette omfatter processen for udarbejdelse, vedtagelse og revision af love og uafhængige myndigheders rolle med hensyn til sikring af retsstatsprincippet. Et underliggende tema i denne henseende er kvaliteten af den offentlige forvaltning, og hvordan myndighederne anvender loven og gennemfører retsafgørelser. En gunstig ramme for civilsamfundet giver mulighed for debat og kontrol af magthaverne, og når dets råderum indskrænkes, er det et tegn på, at retsstatsprincippet er i fare. I dette afsnit beskrives også udviklinger i retsordenen, som blev anvendt til indførelse af covid-19-foranstaltninger, samt parlamenters, forfatningsdomstoles, domstoles og ombudsmandsinstitutioners rolle.

Forfatningsreformer og diskussioner med henblik på at styrke den institutionelle kontrol og balance

Man er kommet videre med de forfatningsreformprocesser, der blev nævnt sidste år, og som skulle styrke beskyttelses- og kontrolforanstaltninger. I [Cypern](#) er oprettelsen af en særskilt forfatningsdomstol, der skal overtage kontrollen med forfatningsmæssigheden af lovgivningen fra den øverste domstol, nu til behandling i parlamentet. I [Malta](#) er forfatningsreformen om udnævnelserne til visse uafhængige kommissioner blevet afsluttet, men der er kun sket langsomme fremskridt med forfatningskonventionen, som vil betyde en styrkelse af parlamentets rolle. I [Luxembourg](#) vil den tidligere bebudede forfatningsreform ikke blive videreført: Tilgangen er nu at gennemføre målrettede revisioner af specifikke emner, f.eks. om domstolsrådet. Der foregår omfattende drøftelser om, hvorvidt kontrolmekanismerne fungerer korrekt i [Nederlandene](#), efter en parlamentarisk undersøgelse af gennemførelsen af børnepengesystemet.

For at bidrage til udviklingen af et afbalanceret system trækker en række medlemsstater på forskellige synspunkter og ekspertise, herunder rådgivning fra internationale ekspertorganer som Venedigkommissionen. Kommissionen mener, at dette er en konstruktiv tilgang.

Inklusivitet, kvalitet og gennemsigtighed i lovgivningsprocessen er fortsat en udfordring

En række medlemsstater tager skridt til yderligere at forbedre processerne for opbygning af evidensbaserede politikker, høringer og inddragelse af interessenter for at sikre, at lovgivningen er resultatet af en bred debat i samfundet. Det innovative projekt med borgerkonventionen om klimaet i [Frankrig](#) tiltrak betydelig opmærksomhed og interesse fra andre medlemsstater. I [Portugal](#) tog Parlamentet skridt til at forbedre gennemsigtigheden i

lovgivningsprocessen og kvaliteten af lovgivningen. I [Grækenland](#) er en ny ramme for undersøgelse af lovforslagenes virkning og kvalitet nu i gang, og interessenterne rapporterer om forbedret kvalitet og en betydelig reduktion af ikke-relaterede ændringer i sidste øjeblik i parlamentet. I [Estland](#), [Letland](#) og [Østrig](#) er der taget skridt til at forbedre borgernes og interessenternes inddragelse i politikudformningen. I [Spanien](#) har man godkendt en ny fjerde plan for åben forvaltning (2020-2024) for at styrke forbindelserne mellem borgere og offentlige myndigheder og øge borgernes inddragelse i udviklingen af offentlige politikker.

Under dialogen med interessenterne har man peget på udfordringer i en række medlemsstater for at sikre, at reglerne for inklusivitet, gennemsigtighed og kvalitet i lovgivningsarbejdet anvendes systematisk i praksis. I [Slovakiet](#) udtrykte interessenterne bekymring over manglen på en omfattende og velinformeret debat om hovedelementerne i den nylige forfatningsreform og beklagede, at myndighederne ikke anmodede Venedigkommissionen om en udtalelse om reformen af retsvæsenet og forfatningen. I [Tjekkiet](#) rapporteres der om et stort antal hasteprocedurer, og interessenterne har udtrykt bekymring over, at disse procedurer også blev anvendt til retsakter, der ikke vedrørte håndteringen af pandemien. I [Frankrig](#) er antallet af fremskyndede procedurer og hasteprocedurer i parlamentet steget betydeligt, hvilket har konsekvenser for høringen af interessenter og for det parlamentariske arbejde. I [Belgien](#) oplever statsrådet udfordringer med at afgive udtalelser om lovforslag på grund af utilstrækkelige ressourcer og ofte kortere høringsfrister.

I nogle få medlemsstater har lovgivningsprocessen givet anledning til bekymring for så vidt angår retsstatsprincippet. I [Ungarn](#) underminerer hyppige og pludselige ændringer af lovgivningen fortsat forudsigeligheden af de lovgivningsmæssige rammer, og i nogle tilfælde er tempoet for vedtagelse af ny lovgivning sat yderligere i vejret. I [Polen](#) anvendes den fremskyndede vedtagelse af lovgivning fortsat i vid udstrækning, herunder i forbindelse med betydelige strukturreformer inden for retsvæsenet, såsom de seneste ændringer af loven om den øverste domstol. I [Bulgarien](#) giver praksis med at indføre vigtige lovgivningsmæssige ændringer gennem ændringer af andre ikke-relaterede retsakter, hvorved man omgår krav om offentlig høring og konsekvensanalyse, fortsat anledning til bekymring. I [Rumænien](#) er der fortsat betænkeligheder med hensyn til lovgivningens stabilitet og forudsigelighed, da lovgivningen ændres hyppigt, og den deraf følgende lovgivning kan være selvmodsigende, selv om parlamentet har udsendt opmuntrende signaler i indeværende valgperiode.

Betydelig udvikling med hensyn til de øverste domstole og forfatningsdomstolene i systemet med demokratisk kontrol og balance

De øverste domstole og forfatningsdomstolene spiller en central rolle i systemet med demokratisk kontrol og balance. Udviklingen i nogle medlemsstater giver imidlertid anledning til bekymring. I [Slovakiet](#) udelukker forfatningsreformen fra december 2020 udtrykkeligt, at forfatningsdomstolen har kompetence til at prøve forfatningslove. Denne specifikke reform er nu ved at blive revideret af forfatningsdomstolen. I [Ungarn](#) er der udtrykt bekymring over forfatningsdomstolens rolle i forbindelse med prøvelsen af endelige retsafgørelser, idet den fungerer som endnu et appelniveau og træffer afgørelse om sagens realitet på samme måde som almindelige appeldomstole, selv om den ikke er en del af domstolssystemet, hvilket rejser spørgsmål om retssikkerheden.

En række nylige udviklinger har også givet anledning til bekymring med hensyn til princippet om EU-rettens forrang. Respekt for retsstatsprincippet og medlemsstaternes lighed i EU kræver, at EU-retten har forrang frem for national ret, og at Domstolens afgørelser er bindende for alle medlemsstaternes myndigheder, herunder nationale domstole. Den 9. juni 2021 besluttede Kommissionen at indlede en traktatbrudsprocedure mod [Tyskland](#) for overtrædelse af princippet om EU-rettens forrang i forbindelse med den tyske

forfatningsdomstols dom af 5. maj 2020⁵¹. I [Polen](#) har man påberåbt sig denne afgørelse for at anfægte Domstolens kompetence til at behandle sager vedrørende retsvæsenets uafhængighed, og regeringen har forelagt en erklæring for den polske forfatningsdomstol om, at den polske forfatning har forrang for EU-retten. Den 14. juli 2021 fastslog forfatningsdomstolen, at foreløbige kendelser fra Domstolen, som påvirker de polske domstoles organisation, ikke er forenelige med den polske forfatning⁵², og den 16. juli 2021 ophævede førstepræsidenten for den øverste domstol i Polen et dekret om gennemførelse af en tidligere afgørelse fra Domstolen om at suspendere de aktiviteter, der udøves af den øverste domstols disciplinærafdeling i disciplinærsager mod dommere⁵³. I [Frankrig](#) har en afgørelse fra statsrådet om lagring af data givet anledning til bekymring med hensyn til samspillet med EU's retsorden⁵⁴. I [Rumænien](#) traf forfatningsdomstolen en afgørelse om, at den ikke accepterede konklusionerne i en præjudiciel afgørelse fra Domstolen og satte spørgsmålstejn ved princippet om EU-rettens forrang, hvilket kan udgøre en væsentlig hindring for de domstole, der skal anvende de EU-retlige krav, der er fastsat i den præjudicielle afgørelse, når de træffer afgørelse i sager.

Ombudsmandsinstitutionens og de nationale menneskerettighedsinstitutioners nøglerolle

Ombudsmandsinstitutionen og de nationale menneskerettighedsinstitutioner spiller en vigtig rolle med hensyn til at sikre kontrolforanstaltninger, forsvare retten til god forvaltning og retfærdig behandling og påpege krænkelse af de grundlæggende rettigheder. I [Nederlandene](#) var ombudsmanden en af de første til at advare myndighederne om uretfærdig behandling i forbindelse med refusion af børnetilskud og har kritiseret manglende opfølgning fra regeringens side. I [Grækenland](#) er ombudsmandens beføjelser blevet styrket, navnlig med hensyn til efterforskning af tilfælde af vilkårlighed fra de retshåndhavende myndigheders side, og han har grebet ind i tilfælde af krænkelse af grundlæggende rettigheder⁵⁵. I [Malta](#) styrkede en forfatningsreform proceduren for udnævnelse, suspendering og afskedigelse af ombudsmanden, og de nye regler vil blive anvendt for første gang ved udnævnelsen af en ny ombudsmand, hvor proceduren er i gang.

I visse medlemsstater har udnævnelsen og fjernelsen af ombudsmanden været genstand for politiske og juridiske stridigheder. I [Polen](#) spillede ombudsmanden fortsat en central rolle som garant for retsstatsprincippet. Mandatet for den seneste i embedet udløb i 2020, men han forblev i embedet, fordi man ikke kunne nå til politisk enighed om en erstatning. Den afgående ombudsmands fortsatte udøvelse af beføjelser ophørte i juli 2021 efter en afgørelse fra forfatningsdomstolen, og parlamentariske procedurer peger nu i retning af en udnævnelse med tværpolitisk støtte⁵⁶. I [Rumænien](#) erklærede forfatningsdomstolen parlamentets afgørelse om at fjerne den ombudsmand, der var blevet udpeget i en tidligere valgperiode, forfatningsstridig, og hun blev genindsat i sine funktioner.

⁵¹ Dom afsagt af forbundsforfatningsdomstolen den 5.5.2020, 2 BvR 859/15.

⁵² Sag P 7/20, anlagt af disciplinærafdelingen ved *Sąd Najwyższy* (øverste domstol).

⁵³ https://www.sn.pl/en/actualities/SitePages/Actualities.aspx?ItemSID=31-0d89abd2-8bba-4029-999a-feb44dcfa88b&ListName=current_events.

⁵⁴ I denne seneste dom forkastede statsrådet under henvisning til den bindende karakter af Domstolens afgørelser ikke desto mindre regeringens anmodning om at overveje, hvorvidt en afgørelse fra Domstolen var i strid med princippet om forelæggelse og kompetencefordelingen mellem Unionen og dens medlemsstater. En sådan anmodning er i sig selv problematisk.

⁵⁵ Han undersøgte navnlig det stigende antal påstande om hændelser med afvisning af migranter ved de ydre grænser.

⁵⁶ I henhold til Polens forfatning udnævner parlamentet ombudsmanden for fem år. Forfatningsdomstolen fandt det i strid med forfatningen, at ombudsmanden fortsatte med at varetage sine opgaver ud over den periode på fem år, der er fastsat i forfatningen.

Civilsamfundsorganisationer er centrale aktører vedrørende retsstatsprincippet

I de fleste medlemsstater findes der et gunstigt og understøttende miljø for civilsamfundet, og civilsamfundets råderum betragtes fortsat som åbent⁵⁷. I nogle medlemsstater ydede myndighederne desuden yderligere finansiel støtte til civilsamfundsorganisationer. I [Estland](#) blev der iværksat et nyt regeringsprogram for 2021-2024 for yderligere at opbygge et strategisk partnerskab mellem civilsamfundsorganisationer og offentlige institutioner. I flere medlemsstater investerer civilsamfundet mere i græsrodsarbejde vedrørende retsstatsprincippet.

I nogle medlemsstater står civilsamfundsorganisationer imidlertid over for alvorlige udfordringer. Eksempler på dette er forsætlige trusler, herunder gennem finansielle restriktioner eller kontroller, fra myndighederne eller utilstrækkelig beskyttelse mod fysiske eller verbale angreb, mod vilkårlige beslutninger, mod SLAPP'er, eller når beskyttelsesniveauet for grundlæggende rettigheder, der garanterer civilsamfundets arbejde, sænkes. I [Ungarn](#) er der f.eks. fortsat pres på civilsamfundsorganisationer, der er kritiske over for regeringen, og selv om loven om gennemsigtighed for udenlandsk finansierede civilsamfundsorganisationer blev ophævet som følge af Domstolens afgørelse, blev der indført nye foranstaltninger. I [Polen](#) udsættes NGO'er, der er kritiske over for regeringens politik, for chikane og trusler fra offentlige myndigheder og embedsmænd. I [Grækenland](#) giver registreringsprocessen for NGO'er, der er aktive inden for asyl, migration og social inklusion, fortsat anledning til bekymring. Selv om der er gjort visse fremskridt, giver udfordringerne med hensyn til registrering også anledning til bekymring i [Cypern](#). I [Malta](#) har civilsamfundsorganisationer udtrykt bekymring over nye regler for tilvejebringelse af midler, som ville gøre det vanskeligere for sammenslutninger at udføre deres aktiviteter. I [Slovakiet](#) giver verbale angreb fra offentlige myndigheder og politikere på aktivister og civilsamfundsorganisationer samt reduktioner i de offentlige bevillinger til organisationer, der fremmer ligestilling mellem kønnene, anledning til bekymring over respekten for civilsamfundets demokratiske rolle. I [Frankrig](#) og [Spanien](#) hersker der bekymring for, hvilken indvirkning lovgivningen om offentlig sikkerhed vil få på civilsamfundsorganisationernes arbejde med hensyn til ytrings- og informationsfriheden og retten til at protestere.

Covid-19-pandemiens indvirkning på den demokratiske kontrol og balance samt offentlige debatter

Covid-19-foranstaltninger, herunder begrænsninger af grundlæggende rettigheder, blev vedtaget i henhold til forskellige retsregler: en forfatningsmæssig nødordning, en ny nødordning specifik for pandemien, lovgivning om folkesundhed eller slet ingen særordning. Disse retsregler er ofte blevet ændret med tiden. I [Nederlandene](#) og [Sverige](#) blev reglerne f.eks. styrket for at sikre, at restriktive foranstaltninger blev baseret på et solidt retsgrundlag. I [Belgien](#) er der vedtaget en "pandemilov" som nyt retsgrundlag for nødforanstaltninger. I en række medlemsstater undersøgte man, hvorvidt nødordningerne og lovgivningen om folkesundhed var i overensstemmelse med forfatningen. I [Slovakiet](#) undersøgte forfatningsdomstolen nødordningens forfatningsmæssighed indledningsvis og i forbindelse med forlængelsen og bekræftede, at den var i overensstemmelse med forfatningen. I de fleste medlemsstater har de særlige ordninger en slutdato, og mange af dem udløb allerede i foråret 2021 eller er på vej til at udløbe.

⁵⁷ Ifølge en evaluering foretaget af den ikkestatslige organisation CIVICUS. CIVICUS' rating, som er en skala med fem kategorier: åben, indsnævret, obstrueret, undertrykt og lukket.

Den fortsatte demokratiske kontrol fra parlamenternes side er foregået gennem regelmæssige drøftelser om forlængelse af nødordningerne. Parlamentets tilsyn med individuelle covid-19-foranstaltninger har varieret. I [Italien](#) har alle dekretter, som regeringen har vedtaget i hastetilfælde, umiddelbar virkning, men skal ændres til lov af parlamentet inden for 60 dage. I [Finland](#) skal alle hasteforanstaltninger godkendes af parlamentet, og justitsministeren og det forfatningsretlige udvalg skal tage stilling til deres forfatningsmæssighed. I [Portugal](#) blev der nedsat et parlamentarisk ad hoc-udvalg til at overvåge de foranstaltninger, der er truffet som reaktion på pandemien, og regeringen skal aflægge rapport for hver periode under undtagelsestilstanden, således at parlamentet også kan foretage en efterfølgende kontrol.

I en række medlemsstater blev det parlamentariske tilsyn med covid-19-foranstaltningerne styrket med tiden. I [Tyskland](#) blev den parlamentariske kontrol styrket ved at indføre en standardliste over foranstaltninger, der kan indføres ved bekendtgørelse. [Østrig](#) krævede, at mere restriktive bekendtgørelser skulle valideres af parlamentet, inden de trådte i kraft, og at de skulle være tidsbegrænsede samt styrke høringsforpligtelserne. Parlamentet i [Kroatien](#) anmodede om en rapport om covid-19-foranstaltninger tre gange om året. I [Danmark](#) blev der i februar 2021 vedtaget ny lovgivning med styrket parlamentarisk kontrol, og der blev navnlig nedsat et særligt udvalg i Folketinget til gennemgang af bekendtgørelser.

For så vidt angår parlamenterne selv blev deres funktion også påvirket af pandemien, men de fleste tilpassede deres forretningsorden for at sikre kontinuitet i drøftelser og afstemninger og passende repræsentation, selv når reglerne krævede færre tilstedeværende, og når medlemmerne af parlamentet var nødt til at gå i selvisolation. Nogle medlemsstater havde allerede meget veludviklede IT-platforme, der muliggjorde en bedre overgang, som det var tilfældet i [Letland](#).

Domstolenes kontrol af lovligheden, berettigelsen og proportionaliteten af covid-19-foranstaltningerne har været en væsentlig modvægt til regeringens beføjelser til at træffe afgørelser, der kan påvirke borgernes grundlæggende rettigheder uforholdsmæssigt. I [Estland](#) indeholder alle covid-19-relaterede bekendtgørelser fra regeringen oplysninger om, hvordan de kan indbringes for domstolene, og borgerne har anlagt sag ved forvaltningsdomstolene i en række tilfælde. I [Tyskland](#) har foranstaltningerne været genstand for omfattende domstolsprøvelse, primært ved de højere forvaltningsdomstole og forfatningsdomstole i delstaterne, og ved udgangen af 2020 var der registreret over 6 000 sager. I [Frankrig](#) tog statsrådet i mange hastesager stilling til regeringens håndtering af pandemien og beordrede en række foranstaltninger eller suspensioner af retsakter, navnlig vedrørende grundlæggende rettigheder. I [Polen](#) mener domstolene, at visse foranstaltninger er ulovlige, idet det udtrykkeligt fastsættes i den polske forfatning, at enhver indskrænkning af grundlæggende rettigheder og frihedsrettigheder kun kan indføres under en undtagelsestilstand (hvilket ikke var blevet erklæret).

Uafhængige myndigheder har spillet en aktiv rolle under hele pandemien med at vurdere de specifikke foranstaltningers og alarmerende myndigheders indvirkning på de grundlæggende rettigheder. I [Frankrig](#) undersøgte den nationale menneskerettighedskommission covid-19-foranstaltningerne og offentliggjorde flere udtalelser. I [Litauen](#) vurderede de parlamentariske ombudsmænd overholdelsen af de grundlæggende rettigheder og frihedsrettigheder i forbindelse med hasteforanstaltninger. I [Irland](#) anbefalede den irske menneskerettigheds- og ligestillingskommission kortere forlængelser af covid-19-foranstaltninger, og at den maksimale varighed af en eventuel forlængelse bør fastsættes i lovgivningen.

Civilsamfundsorganisationerne blev påvirket af pandemien, ikke kun på grund af begrænsningerne i bevægelsesfriheden og forsamlingsfriheden, men også med hensyn til finansiering. Civilsamfundets deltagelse i udformningen og gennemførelsen af covid-19-

foranstaltninger har generelt været meget begrænset. I [Østrig](#) gjorde regeringen en indsats for yderligere at udvikle dialogen med civilsamfundet, navnlig ved at høre det om den støtte, der blev bevilget under pandemien.

I nogle medlemsstater har erfaringerne allerede givet anledning til overvejelser om (forfatnings)ændringer, så man kan være bedre forberedt på fremtidige kriser. I [Finland](#) har det forfatningsretlige udvalg anmodet om en grundig gennemgang af reguleringen af undtagelsestilstanden efter pandemiens afslutning. I [Sverige](#) vil der blive nedsat et undersøgelsesudvalg, som skal undersøge behovet for at tilføje bestemmelser om undtagelsestilstand i fredstid til forfatningen. I [Italien](#) foreslog senatet at nedsætte en særlig rådgivende tokammerkommission for at sikre parlamentet en central rolle i nødsituationer. I [Ungarn](#) vil en forfatningsændring begrænse regeringens beføjelser med hensyn til særlige retsregler fra juli 2023. Den nuværende forfatningsmæssige undtagelsesordning, som giver regeringen omfattende beføjelser, gælder stadig og vil blive opretholdt, indtil regeringen beslutter at bringe den til ophør.

4. UDVIKLING OG FORANSTALTNINGER PÅ EU-PLAN VEDRØRENDE RETSSTATSPRINCIPPET

I det forløbne år stod retsstatsprincippet fortsat højt på EU's dagsorden. Offentliggørelsen af den første årlige rapport om retsstatssituationen i september 2020 blev efterfulgt af vigtige drøftelser i Europa-Parlamentet og Rådet. Der blev også iværksat opfølgende aktiviteter over for civilsamfundet og medlemsstaterne, herunder med de nationale parlamenter. Denne udvikling på EU-plan kan ses som en gradvis konsolidering af retsstatsprocessen langs flere akser: interinstitutionel dialog, dialog med og blandt medlemsstaterne, dialog med interessenter og internationalt samarbejde. Sideløbende hermed fortsatte arbejdet med håndhævelse af retsstatsprincippet ved Domstolen, hvor Kommissionen udfyldte sin rolle som traktaternes vogter gennem traktatbrudsprocedurer. Værktøjskassen for retsstaten blev også videreudviklet, efter at der var opnået enighed om en generel ordning med konditionalitet til beskyttelse af Unionens budget.

Styrkelse af den interinstitutionelle reaktion

Et af hovedformålene med rapporten om retsstatssituationen har været at øge bevidstheden og fremme en åben debat blandt medlemsstaterne om retsstatsspørgsmål. Som bemærket i rapporten for 2020⁵⁸ resulterede en gennemgang af Rådets egen årlige dialog om retsstatsprincippet i 2019 i bred enighed om at styrke denne dialog på grundlag af Kommissionens rapport. Som følge heraf tilrettelagde formandskabet i efteråret 2020 en totrinsproces med en horisontal drøftelse om den generelle udvikling på retsstatsområdet samt en særskilt landespecifik drøftelse, hvor man først kigger på fem medlemsstater⁵⁹ på grundlag af retsstatsrapporten. I foråret 2021 fortsatte den landespecifikke dialog med yderligere fem medlemsstater⁶⁰. Dermed er der dannet grundlag for en årlig cyklus for drøftelse i Rådet (almindelige anliggender). Det nuværende slovenske formandskab har meddelt, at det vil fortsætte denne tilgang i andet halvår af 2021. Drøftelserne i Rådet har indtil videre vist, at medlemsstaterne har en klar interesse i at udveksle oplysninger om

⁵⁸ Rapporten om retsstatsprincippet 2020, s. 25.

⁵⁹ Belgien, Bulgarien, Tjekkiet, Danmark og Estland.

⁶⁰ Tyskland, Grækenland, Spanien, Frankrig og Irland. Normalt følger udvælgelsen af lande protokolrækkefølgen, bortset fra, at Tyskland blev erstattet af Estland under sit formandskab.

udvikling og bedste praksis for at bidrage til at forebygge problemer på en inklusiv og konstruktiv måde. Sideløbende hermed har der også fundet tematiske drøftelser sted i forskellige rådssammensætninger om retsstatsspørgsmål, herunder for at dele god praksis.

Europa-Parlamentet har spillet en stadig vigtigere rolle i debatten om retsstatssituationen — en tendens, der er fortsat i det seneste år. I oktober 2020 vedtog Parlamentet en beslutning, hvori Kommissionen og Rådet blev opfordret til at indlede forhandlinger om en interinstitutionel aftale om styrkelse af Unionens værdier⁶¹. Kommissionen hilste beslutningen velkommen og er helt enig med Europa-Parlamentet i, at det er vigtigt at styrke EU's evne til at overvåge og værne om de fælles EU-værdier. Den årlige rapport om retsstatssituationen spiller en vigtig rolle i denne forbindelse og omfatter spørgsmål af direkte relevans også for andre EU-værdier såsom demokrati og grundlæggende rettigheder, der ligeledes er knyttet til arbejdet med den europæiske demokratihandlingsplan, støtte til chartret om grundlæggende rettigheder og fremme af en Union med ligestilling. Den løbende dialog mellem institutionerne om retsstatssituationen bør ses i denne bredere sammenhæng og vil fortsat udvikle sig i de kommende år. Europa-Parlamentet vedtog en beslutning, hvori det hilste retsstatsrapporten fra 2020 velkommen, og gentog samtidig sine tidligere opfordringer til forbedringer, navnlig med hensyn til medtagelse af landespecifikke henstillinger⁶². Kommissionen hilser beslutningen velkommen og vil nøje overveje den i forbindelse med udarbejdelsen af fremtidige rapporter. Kommissionen er fortsat fast besluttet på at uddybe dialogen med Europa-Parlamentet.

Hvad angår situationen i bestemte medlemsstater, har Europa-Parlamentet i det seneste år vedtaget beslutninger om retsstatssituationen i Bulgarien, Malta og Polen⁶³. Overvågningsgruppen for demokrati, retsstatsprincippet og grundlæggende rettigheder⁶⁴ under Europa-Parlamentets Udvalg om Borgernes Rettigheder og Retlige og Indre Anliggender (LIBE) har spillet en vigtig rolle i uddybningen af debatten om retsstatsprincippet i Europa-Parlamentet. Overvågningsgruppen drøftede situationen i Bulgarien, Malta, Polen, Slovakiet og Slovenien, en specifik sag i Belgien og civilsamfundets råderum i EU. Overvågningsgruppen har også aktivt fulgt situationen i Unionen for så vidt angår covid-19-relaterede foranstaltninger⁶⁵.

Endelig har Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg gennem sin ad hoc-gruppe om grundlæggende rettigheder og retsstatsprincippet⁶⁶ og Regionsudvalget gennem

⁶¹ Europa-Parlamentets beslutning af 7. oktober 2020 om oprettelse af en EU-mekanisme for demokrati, retsstatsprincippet og grundlæggende rettigheder.

⁶² Europa-Parlamentets beslutning af 24. juni 2021 om Kommissionens rapport om retsstatssituationen 2020 (2021/2025(INI)).

⁶³ Europa-Parlamentets beslutning af 8. oktober 2020 om Bulgarien, P9_TA(2020)0264, af 29. april 2021 om drabet på Daphne Caruana Galizia og retsstatssituationen i Malta, P9_TA(2021)0148 og af 17. september 2020 om Polen, P9_TA(2020)0225.

⁶⁴ Overvågningsgruppen fokuserer på trusler mod demokratiet, retsstatsprincippet og de grundlæggende rettigheder samt bekæmpelse af korruption i alle medlemsstater. Den kan anbefale specifikke foranstaltninger til LIBE, såsom møder med interessenter, høringer og missioner samt fremsætte forslag til beslutninger og betænkninger.

⁶⁵ Aktivitetsrapport for overvågningsgruppen for demokrati, retsstatsprincippet og grundlæggende rettigheder, 16. juni 2021.

⁶⁶ 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.

Underudvalget for Borgerrettigheder, Styreformer og Institutionelle og Eksterne Forbindelser (CIVEX)⁶⁷ også bidrager til dialogen om retsstatsprincippet på EU-plan.

Styrkelse af dialogen med medlemsstaterne

Efter offentliggørelsen af rapporten om retsstatssituationen 2020 er der gjort en særlig indsats for at nå ud til medlemsstaterne. På politisk plan spiller de nationale parlamenter en central rolle med hensyn til at opretholde retsstatsprincippet, både som lovgivere og med at stille den udøvende magt til ansvar. I løbet af det seneste år har Kommissionen⁶⁸ besøgt de fleste nationale parlamenter for at fremlægge og drøfte metodologien og de landespecifikke resultater i retsstatsrapporten fra 2020.

Kommissionen afholdt også bilaterale møder, herunder både dialog på politisk plan og tekniske møder for at indsamle oplysninger om status for vigtige reformer som opfølgning på konklusionerne i rapporten om retsstatssituationen 2020. Sådanne kontakter var begrænset til nogle få medlemsstater i det første år, men kan blive et mere fremtrædende element i fremtiden.

Netværket af kontaktpunkter for retsstatsprincippet mødtes fortsat regelmæssigt og samlede repræsentanter fra alle medlemsstater. Oprindeligt fokuserede dette forum på at bidrage til oprettelsen af mekanismen og dens metode, men dette forum fungerer nu i stigende grad som en kanal for løbende kommunikation med og mellem medlemsstaterne med henblik på udarbejdelsen af rapporten om retsstatssituationen. Det forventes også, at disse møder i stigende grad kan tjene som platform for udveksling af god praksis og udveksling af oplysninger om planlagte retsstatsrelaterede reformer mellem medlemsstaterne på det tekniske plan.

Styrkelse af dialogen med interessenter på nationalt plan og EU-plan

Civilsamfundet er en vigtig partner for EU i bestræbelserne på at fremme en stærkere europæisk retsstatsskultur. Som forberedelse til rapporten holdt Kommissionen møder for at drøfte udviklingen på retsstatsområdet med interessenter såsom europæiske netværk, nationale og europæiske civilsamfundsorganisationer og erhvervsorganisationer⁶⁹. Civilsamfundsorganisationerne kom også med en lang række skriftlige bidrag som input til rapporten⁷⁰.

I maj 2021 afholdt det portugisiske formandskab i samarbejde med Kommissionen den første konference på højt plan om retsstatssituationen i Coimbra med deltagelse af politiske beslutningstagere, civilsamfundsorganisationer, europæiske retlige netværk, akademikere og journalister. På konferencen gjorde man status over bestræbelserne på at opretholde retsstatsprincippet i Europa og fokuserede på civilsamfundets rolle, udfordringerne i forbindelse med kommunikationen om retsstatsspørgsmål og retsstatsprincippet i forbindelse med pandemien og den økonomiske genopretning.

Civilsamfundets aktive deltagelse i udarbejdelsen af denne anden rapport har ført til anerkendelse af civilsamfundsorganisationer på nationalt plan og har yderligere fremmet forbindelser og netværk uden for de nationale grænser. Kommissionen vil fortsat overveje,

⁶⁷ CIVEX' ansvarsområde omfatter forfatningsmæssige anliggender og styring, bedre lovgivning, nærhed og proportionalitet.

⁶⁸ Næstformand Jourová eller kommissær Reynders repræsenterede Kommissionen ved disse møder.

⁶⁹ Disse omfatter Human Rights and Democracy Network, Agenturet for Grundlæggende Rettigheder, EuroCommerce, ENNHRI, Civil Society Europe og Transparency International.

⁷⁰ <https://ec.europa.eu/info/files/2021-rule-law-report-stakeholder-contributions>

hvordan civilsamfundet, faglige netværk og andre interessenter kan mobiliseres i debatten om retsstatsprincippet på nationalt og europæisk plan.

Styrke internationalt samarbejde

Retsstatsprincippet er også et ledende princip for EU uden for EU's grænser. På grundlag af de universelle værdier og principper, der er forankret i FN-pagten og folkeretten, herunder den humanitære folkeret, er EU en ihærdig forsvare af menneskerettigheder, demokrati og retsstatsprincippet i hele verden, som det fremgår af EU's nye handlingsplan for menneskerettigheder og demokrati 2020-2024⁷¹ og i overensstemmelse med målene for bæredygtig udvikling⁷². EU vil fortsat følge en sammenhængende tilgang i sit samarbejde med kandidatlande og potentielle kandidatlande, nabolande og alle eksterne foranstaltninger på bilateralt, regionalt og multilateralt plan. EU behandler regelmæssigt retsstatsspørgsmål i menneskerettighedsdialoger med partnerlande og på multilateralt plan, navnlig De Forenede Nationer.

Opretholdelse af retsstatsprincippet på globalt plan omfatter styrkelse af samarbejdet om retsstatsspørgsmål med internationale og regionale organisationer⁷³. Vurderingerne fra specialiserede internationale organer har givet et vigtigt input til Kommissionens analyse, og tættere samarbejde og udveksling har bidraget til at uddybe Kommissionens forståelse af situationen i medlemsstaterne. På det tekniske plan er kontakterne mellem Kommissionens tjenestegrene og Europarådets forskellige organer blevet et fast element i udarbejdelsen af rapporter⁷⁴.

Kommissionen sigter mod yderligere at styrke dette centrale element i sit arbejde med retsstatsprincippet på grundlag af sine tætte forbindelser med Europarådet og andre internationale organer. Den 26. januar 2021 forelagde Kommissionen rapporten om retsstatssituationen 2020 for Europarådets Parlamentariske Forsamling. Kommissionen har også deltaget i arrangementer afholdt af Organisationen for Økonomisk Samarbejde og Udvikling (OECD), hvor de emner, der er omfattet af retsstatsmekanismen, blev præsenteret og drøftet.

Andre institutionelle udviklinger i forbindelse med retsstatsprincippet

EU-Domstolen fortsatte med at udvikle sin retspraksis vedrørende retsstatsprincippet, navnlig i forbindelse med traktatens krav om, at medlemsstaterne skal tilvejebringe den nødvendige adgang til domstolsprøvelse for at sikre en effektiv retsbeskyttelse på de områder, der er omfattet af EU-retten⁷⁵, hvor EU-Domstolen yderligere har præciseret garantiernes for retsvæsenets uafhængighed i henhold til EU-retten. Gennem den præjudicielle mekanisme fortsatte de nationale domstole med at gøre Domstolen opmærksom på relevante spørgsmål vedrørende retsstatsprincippet. Den har truffet afgørelse om anmodninger om præjudicielle afgørelser vedrørende retsstatsrelaterede spørgsmål fra domstole i Malta, Polen, Nederlandene og Rumænien. Disse afgørelser vedrørte navnlig udnævnelsesprocedurer til retslige embeder, fuldbyrdelse af europæiske arrestordre i tilfælde af vedvarende mangler med hensyn til retsvæsenets uafhængighed i en medlemsstat, disciplinærordningen for

⁷¹ <https://www.consilium.europa.eu/media/46838/st12848-en20.pdf>.

⁷² <https://www.un.org/sustainabledevelopment/>.

⁷³ Såsom De Forenede Nationer, Europarådet, Organisationen for Økonomisk Samarbejde og Udvikling (OECD) og Organisationen for Sikkerhed og Samarbejde i Europa (OSCE).

⁷⁴ Såsom Venedigkommissionen, Sammenslutningen af Stater mod Korruption, afdelingen for fuldbyrdelse af domme og medieafdelingen. Med henblik på at styrke samarbejdet har Europarådet udpeget en kontaktperson, der skal koordinere arbejdet.

⁷⁵ Artikel 19, stk. 1, andet afsnit, i TEUF.

dommere, dommeres personlige ansvar, oprettelsen af en særlig anklagemyndighed, der behandler sager mod dommere, og princippet om EU-rettens forrang⁷⁶.

Kommissionen udøvede også fortsat sin rolle som vogter af EU-traktaterne ved at indlede traktatbrudsprocedurer. I visse specifikke sager har Kommissionen anmodet Domstolen om at træffe foreløbige foranstaltninger for at forhindre uoprettelig skade⁷⁷.

Ud over traktatbrudsprocedurer, der har til formål at afhjælpe specifikke overtrædelser af EU-retten, fastsætter artikel 7 i traktaten om Den Europæiske Union den mere generelle procedure for opretholdelse af Unionens fælles værdier, herunder retsstatsprincippet. Rådet beskæftiger sig fortsat med to sager, der blev anlagt af Kommissionen mod Polen i 2017 og af Europa-Parlamentet mod Ungarn i 2018, med henblik på at fastslå, at der er tale om en klar risiko for en alvorlig overtrædelse af Unionens værdier. I september 2020 gav Kommissionen Rådet en ajourføring om den seneste udvikling på de områder, der er omfattet af de begrundede forslag. I juni 2021 gennemførte Rådet høringer af både Ungarn og Polen.

Retsstatsprincippet er en forudsætning for en korrekt forvaltning af EU-midlerne, og i maj 2018 foreslog Kommissionen at lade sine forslag til den nye budgetramme ledsage af et lovgivningsforslag om en særlig mekanisme til beskyttelse af EU-midler mod risici som følge af overtrædelser af retsstatsprincippet i de enkelte medlemsstater. Den deraf følgende forordning blev vedtaget i december 2020⁷⁸. Kommissionen er fast besluttet på at håndhæve forordningen og arbejder aktivt på dens konkrete anvendelse. Kommissionen er i øjeblikket i færd med at høre Europa-Parlamentet og medlemsstaterne om retningslinjer, som vil indeholde en mere detaljeret beskrivelse af, hvordan Kommissionen agter at anvende forordningen i praksis. Samtidig er Kommissionen begyndt at overvåge mulige tilfælde. Forordningen finder anvendelse fra den 1. januar 2021, og enhver overtrædelse, der finder sted fra og med denne dato, vil være dækket af forordningens anvendelsesområde.

Den 1. juni 2021 var den operationelle startdato for Den Europæiske Anklagemyndighed (EPPO), som har kompetence til at foretage efterforskning og retsforfølgelse i sager om svig og andre strafbare forhold i forbindelse med EU-budgettet⁷⁹, hvilket supplerer den rolle, som Det Europæiske Kontor for Bekæmpelse af Svig (OLAF) spiller⁸⁰. EPPO foretager strafferetlig efterforskning, foretager retsforfølgning og fungerer som anklager ved de

⁷⁶ Centrale domme siden den seneste rapport omfatter dom af 6. oktober 2020, Kommissionen mod Ungarn, C-66/18, ECLI:EU:C:2020:792, af 24. november 2020, AZ (dokumentfalsk) C- 510/19, EU:C:2020:953, af 17. december 2020, Openbaar Ministerie, C-354/20 PPU og C-412/20 PPU, ECLI:EU:C:2020:1033, af 2. marts 2021, Gasparini m.fl., C-824/18, ECLI:EU:C:2021:153, af 20 marts 2021, Republika mod Il-Prim Ministru, C-896/19, ECLI:EU:C:2021:311, af 18. maj 2021, Asociația "Forumul Judecătorilor Din România" mod Inspectia Judiciară m.fl., C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-397/19, ECLI:EU:C:2021:393 og af 15. juli 2021, Kommissionen mod Polen, C-791/19, ECLI:EU:C:2021:596.

⁷⁷ Jf. navnlig Kommissionens pressemeddelelse af 31. marts 2021 IP/21/1524. Sag registreret som C-204/21. Domstolen anordnede foreløbige forholdsregler i denne sag (kendelse afsagt af Domstolens vicepræsident den 14. juli 2021, Kommissionen mod Polen, C-204/21 R, ECLI:EU:C:2021:593).

⁷⁸ 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. Ungarn og Polen har anfægtet gyldigheden af forordningen ved Den Europæiske Unions Domstol, jf. henholdsvis sag C-156/21 og C-157/21.

⁷⁹ Dette omfatter EU's udgifter og indtægter, moms (over 10 mio. EUR og grænseoverskridende), hvidvaskning af penge, aktiv og passiv korruption, uretmæssig tilegnelse af EU-midler eller aktiver begået af offentlige embedsmænd og organiseret kriminalitet i forbindelse med EU-budgettet. Følgende medlemsstater deltager i øjeblikket: Østrig, Belgien, Bulgarien, Kroatien, Cypern, Tjekkiet, Estland, Finland, Frankrig, Tyskland, Grækenland, Italien, Letland, Litauen, Luxembourg, Malta, Nederlandene, Portugal, Rumænien, Slovakiet, Spanien og Slovenien.

⁸⁰ Nye regler (forordning (EU, Euratom) 2020/2223 (EUT L 437 af 28.12.2020, s. 49-73)), der styrker OLAF's rolle og sikrer et gnidningsløst samarbejde med EPPO, trådte i kraft i 2021.

kompetente domstole i de deltagende medlemsstater, indtil sagerne er endeligt afgjort. Effektiviteten af de nationale retssystemer, der analyseres i denne rapport, vil være en nøgelfaktor for at sikre, at sagerne afgøres endeligt, og at der indføres effektive sanktioner.

Retsstatsprincippet spiller også en fremtrædende rolle i gennemførelsen af genopretnings- og resiliensfaciliteten. Medlemsstaternes genopretnings- og resiliensplaner omfatter vigtige reformprioriteter såsom forbedring af erhvervsklimaet gennem effektive offentlige forvaltninger og retssystemer. Europa-Kommissionen yder også teknisk bistand til medlemsstaterne, navnlig gennem instrumentet for teknisk støtte, for at forbedre den offentlige forvaltnings og retssystemernes effektivitet, kvalitet og uafhængighed.

5. KONKLUSIONER OG DE NÆSTE SKRIDT

Covid-19-pandemien har yderligere understreget retsstatsprincippet betydning for vores demokratier, vores grundlæggende rettigheder og for europæernes dagligdag. Det har også været en stresstest af retsstatsprincippet. Erfaringerne fra pandemien har vist, at de nationale systemer generelt er meget modstandsdygtige, samtidig med at de har afsløret en række specifikke områder, hvor retsstatsprincippet har været under pres. Retsstatsprincippet er et vigtigt element i beredskabet i krisetider.

Denne rapport har vist, at der har været mange positive tendenser på retsstatsområdet i medlemsstaterne, hvor der følges op på tidligere identificerede udfordringer. Den viser også, hvor udfordringer og bekymringer, undertiden alvorlige, fortsat findes eller er blevet intensiveret. Kommissionen glæder sig over, at alle medlemsstater deltager og samarbejder, og at de fortsat udviser engagement og vilje til at indgå i en dialog om følsomme spørgsmål.

Vedtagelsen af rapporten om retsstatsituationen 2021 markerer starten på en ny dialog- og overvågningscyklus. Kommissionen opfordrer Rådet og Europa-Parlamentet til at afholde generelle og landespecifikke drøftelser på grundlag af denne rapport og opfordrer nationale parlamenter og andre nøgleaktører til at intensivere de nationale drøftelser. 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. Rapporten udgør et fælles tilsagn fra medlemsstaterne og EU om at beskytte, fremme og styrke retsstaten og gøre den til et dynamisk element i vores politiske kultur.

Kommissionen ser frem til at fortsætte dialogen med centrale aktører på retsstatsområdet. Europæerne betragter respekten for retsstatsprincippet samt demokrati og menneskerettigheder som nogle af EU's vigtigste aktiver. Dette giver alle medlemsstater og EU-institutioner en følelse af ansvar og retning med hensyn til udfyldelsen af deres rolle.