



Bruxelles, den 20.7.2021
SWD(2021) 706 final

ARBEJDSDOKUMENT FRA KOMMISSIONENS TJENESTEGRENE

Rapport om retsstatssituationen 2021

Landekapitel om Tyskland

Ledsagedokument til

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

Retsstatssituationen i Den Europæiske Union

{COM(2021) 700 final} - {SWD(2021) 701 final} - {SWD(2021) 702 final} -
{SWD(2021) 703 final} - {SWD(2021) 704 final} - {SWD(2021) 705 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

SAMMENDRAG

Det tyske retssystem, der er kendetegnet ved delstaternes vigtige rolle i retsplejen, drager fortsat fordel af, at det i meget høj grad opfattes som uafhængigt. Et lovgivningsforslag er under behandling for at begrænse justitsministrenes sjældent anvendte beføjelse til at udstede instrukser til anklagere i individuelle sager i lyset af Den Europæiske Unions Domstols retspraksis. Der er drøftelser i gang om udvælgelseskriterierne for nogle af de siddende dommere ved forbundsdomstolene, efter at dommere har kritiseret den foreslåede fjernelse af kravet om erfaring. Oprettelsen af yderligere stillinger til dommere og anklagere under "retsstatspagten" fra 2019 skrider fremad. Som bemærket i rapporten om retsstatssituationen 2020 er der fortsat udfordringer på lang sigt med hensyn til ansættelser i retsvæsenet, også i lyset af de kommende bølger af pensioneringer af dommere. Der gennemføres fortsat initiativer, som forbedrer digitaliseringen af retsvæsenet yderligere. Særlige handelsretter, der specielt beskæftiger sig med internationale anliggender og kan arbejde på engelsk, er ved at blive oprettet i flere delstater. Retssystemet fungerer fortsat effektivt, idet der er sket forbedringer, hvad angår forvaltningssager.

Der er sket en yderligere positiv udvikling i den strategiske reaktion på forebyggelse af korruption, som supplerer de eksisterende rammer for korruptionsbekæmpelse. Tyskland er i færd med at modernisere sin strategiske ramme for forebyggelse af korruption i forbundsforvaltningen. En ny lov indfører et lobbyregister senest i januar 2022, som dog ikke indeholder bestemmelser om et "lovgivningsmæssigt fodspor". Der er stadig mangler i reguleringen af parlamentsmedlemmers bibeskæftigelse og i reglerne om indberetning af aktiver, selv om der er visse forbedringer på vej. Der er visse huller i lovgivningen om finansiering af politiske partier, herunder med hensyn til sponsorering, og lofterne for donationer anses for at være for høje. De økonomiske skader forbundet med korruption er faldet betydeligt, idet den klassiske monetære bestikkelse er faldet. Andre former for ikke-monetær bestikkelse, såsom gratis billetter til arrangementer og eventuel utilbørlig påvirkning gennem private middage for forretningsfolk og politikere er ved at komme i fokus. Tyskland fører an globalt med hensyn til at retsforfølge personer, der begår bestikkelse i udlandet, men der findes ingen lovbestemmelser om virksomheders strafferetlige ansvar.

Tyskland har en velfungerende lovramme for mediefrihed og -pluralisme. Den tyske medielov blev ajourført i forbindelse med gennemførelsen af det reviderede direktiv om audiovisuelle medietjenester, navnlig gennem den statslige medietraktat, som trådte i kraft i november 2020. Mediernes og de relevante tilsynsmyndigheders grad af uafhængighed er fortsat høj. Tysk ret sikrer en høj grad af gennemsigtighed med hensyn til medieejerskab. Uanset tilstedeværelsen af en solid retlig ramme, er journalisters fysiske sikkerhed fortsat et stort problem, navnlig når de dækker protester. 2020 var i den forbindelse kendetegnet ved et betydeligt antal registrerede tilfælde af aggression mod journalister.

Systemet med kontrol og balance har spillet en aktiv rolle under covid-19-pandemien. Delstaternes regeringer har primært truffet restriktive foranstaltninger på grundlag af loven om beskyttelse mod infektioner, som er blevet ændret flere gange, herunder i november 2020 for at øge forbunds dagens tilsyn. Disse foranstaltninger har været genstand for omfattende domstolsprøvelse. Der er givet udtryk for visse betænkeligheder med hensyn til en bredere tendens til kortere høringsperioder for interessenter. Den 9. juni 2021 indledte Kommissionen en traktatbrudsprocedure mod Tyskland for overtrædelse af princippet om EU-retten forrang i forbindelse med den tyske forfatningsdomstols dom af 5. maj 2020. Civilsamfundet nyder

fortsat godt af en solid ramme, men står over for usikkerhed med hensyn til nonprofitorganisationers skattefritagelse. Ifølge interessenterne kan betænkeligheder ved at miste denne status få dem til at afholde sig fra at tage stilling til potentielt følsomme spørgsmål.

I. RETSSYSTEMET

Domstolssystemet i Tyskland er struktureret efter et forbundsprincip. Domsmyndigheden udøves af forbundsdomstole og af domstolene i de seksten delstater. Størstedelen af kompetencerne og arbejdsbyrden vedrørende retsplejen ligger hos delstaterne¹. Domstolsstrukturen er delt mellem de almindelige domstole (civil- og strafferetlige) og de særlige domstole (skatte- og afgiftsretlige, arbejdsretlige og socialretlige sager). Udnævnelse af dommere og anklagere, bortset fra forbundsdomstolene og rigsadvokaten ved forbundsdomstolen, henhører under delstaternes kompetence. Selv om der er forskellige udnævnelsesprocedurer i delstaterne, har de alle en række centrale elementer til fælles, navnlig princippet om kvalifikation² og den juridiske efterprøvelse af processen for og afgørelsen om udnævnelser. For forbundsdomstolene indstiller en dommerudvælgelseskomité (*Richterwahlausschuss*) dommere til regeringen, som herefter udnævner dem, og dommerrådene (*Präsidentialräte*) for de relevante domstole skal høres i denne proces³. De almindelige domstole omfatter i øjeblikket 638 byretter, 115 regionale retter i første instans og 24 regionale appeldomstole samt 51 forvaltningsdomstole og 15 appeldomstole i forvaltningsretlige sager i de 16 delstater⁴. Der er fem forbundsdomstole: forbundsdomstolen, forbundsdomstolen i forvaltningsretlige sager, forbundsdomstolen i skatte- og afgiftsretlige sager, forbundsdomstolen i arbejdsretlige sager og forbundsdomstolen i socialretlige sager. Kontrollen af forfatningsmæssighed varetages af forbundsdomstolen i forfatningsretlige sager og delstaternes forfatningsdomstole. Anklagemyndigheden i Tyskland er en del af den udøvende magt på forbundsniveau sammen med rigsadvokaten ved forbundsdomstolen. Hver delstat har sin egen anklagemyndighed. Tyskland deltager i Den Europæiske Anklagemyndighed. Der er 27 regionale advokatsamfund i Tyskland⁵, som er organiseret under det tyske advokatammer, der fungerer som paraplyorganisation.

Uafhængighed

Opfattelsen af retssystemets uafhængighed er fortsat høj. Samlet set opfatter 80 % af den almindelige befolkning og 69 % af virksomhederne domstolenes og dommernes

¹ Som forklaret i rapporten om retsstatssituationen 2020 sikres de tyske retssystemers uafhængighed ved hjælp af flere garantier, herunder retslig kontrol med udnævnelser, faglige bedømmelser, fremfremmelser, disciplinære sanktioner og afskedigelser og af en række elementer af retslig selvforvaltning.

² Kvalifikationsprincippet (*Leistungsprinzip*) er forankret i forfatningens § 33, stk. 2, og afhænger hovedsagelig af de karakterer, der er opnået i de to juridiske statseksaminer.

³ Dommerudvælgelseskomitéen (*Richterwahlausschuss*) består i lige stort antal af de ansvarlige ministre i delstaterne og medlemmer valgt af forbundsdagen. Jf. lov om valg af dommere (*Richterwahlgesetz*) og den tyske lov om dommere (*Deutsches Richtergesetz*), §§ 54-55. Der findes lignende komitéer i visse delstater, men ikke alle. Desuden er processen for og beslutningen om udnævnelse eller det modsatte fuldt ud underlagt kontrol ved forvaltningsdomstolene.

⁴ Der er også 18 domstole i skatte- og afgiftsretlige sager, 108 arbejdsretter, 18 appeldomstole i arbejdsretlige sager, 68 domstole i socialretlige sager og 14 appeldomstole i socialretlige sager. Input fra Tyskland til rapporten om retsstatssituationen 2021.

⁵ Der er desuden et særligt advokatsamfund for advokater, der har møderet i civilretlige sager ved forbundsdomstolen.

uafhængighed som "meget god" eller "rimelig god" i 2021⁶. Denne høje grad af retssystemets opfattede uafhængighed har udvist en stabil tendens i de seneste fem år og udgør en lille yderligere stigning i forhold til 2020 for den brede offentlighed, mens den for virksomheder er faldet noget i forhold til det stabile niveau i de foregående år.

Det overvejes at ændre justitsministrenes beføjelser til at give anklagere instrukser i individuelle sager. I januar 2021 blev et forslag til ændring af systemet med instrukser til anklagere i individuelle sager, som har været drøftet i de seneste år⁷, forelagt delstaterne og interessenterne til høring. Forslaget er bl.a. en reaktion på EU-Domstolens retspraksis vedrørende anvendelsen af den europæiske arrestordre⁸. Forslaget vil kodificere forpligtelsen til at overholde legalitetsprincippet og indføre et krav om, at instrukser i de enkelte sager skal begrundes og gives skriftligt⁹. Sådanne påtænkte sikkerhedsforanstaltninger vil være i overensstemmelse med Europarådets anbefalinger¹⁰. Forslaget vil desuden fjerne muligheden for at give instrukser i individuelle sager vedrørende EU's retlige samarbejde i straffesager, samtidig med at den bibeholdes på anden vis¹¹. De foreslåede beskyttelsesforanstaltninger er i det store og hele blevet hilst velkommen af interessenterne¹², men reaktionerne på det sidste element i forslaget har været blandede. Nogle delstater¹³ og interessenter¹⁴ mener, at det nuværende system af instrukser skal bibeholdes for at overholde princippet om forfatningsmæssigt demokrati og dermed anklagemyndighedens ansvarlighed. Andre interessenter¹⁵ mener, at beføjelsen til at udstede instrukser i individuelle sager helt bør afskaffes, og at forslaget vil skabe en kunstig adskillelse af nationale anliggender og spørgsmål vedrørende EU's retlige samarbejde. Regeringen er i færd med at gennemgå høringssvarene for at afgøre, om og hvordan forslaget skal gribes an¹⁶.

Udvælgelseskriterierne for dommere ved forbundsdomstolene er genstand for løbende drøftelser efter en vis kritik af den foreslåede fjernelse af visse krav til erfaring. Forfremmelser til poster som præsident, vicepræsident og retsformand¹⁷ ved et senat ved forbundsdomstolene besluttet af forbundspræsidenten efter forslag fra den ansvarlige

⁶ Figur 48 og 50, EU's resultattavle for retlige anliggender 2021. Opfattelsen af retssystemets uafhængighed er kategoriseret som følger: meget lav (under 30 % af de adspurgte opfatter retsvæsenets uafhængighed som rimelig god eller meget god), lav (mellem 30-39 %), middel (40-59 %), høj (60-75 %), meget høj (over 75 %).

⁷ Som bemærket i rapporten om retsstatssituationen 2020 synes det forhold, at denne ret sjældent anvendes i praksis, sammen med de eksisterende retsgarantier at mindske risikoen for misbrug af retten til at give instrukser. Rapport om retsstatssituationen 2020, landekapitlet om Tyskland, s. 3.

⁸ Domstolens dom af 27. maj 2019, OG og PI, forenede sager C-508/18 og C-82/19 PPU og af 24. november 2020 — C-510/19.

⁹ Ministeriet for retlige anliggender og forbrugerbeskyttelse (2021), lovforslag til styrkelse af offentlige anklageres uafhængighed og strafferetligt samarbejde med Den Europæiske Unions medlemsstater.

¹⁰ Se anbefaling Rec(2000)19 fra Europarådets Ministerkomité, punkt 13 (d-e). Yderligere garantier anbefalet af Europarådet er at medtage instruksen i sagsakterne og give parterne adgang til den.

¹¹ Konkret henviser udkastet til del otte til elleve og tretten af loven om international juridisk bistand i straffesager (*Gesetz über die internationale Rechtshilfe in Strafsachen*), som bl.a. omfatter EU's retlige samarbejde i straffesager.

¹² Se de bidrag, der henvises til i fodnote 13, 14 og 15.

¹³ Fælles brev af 3. februar 2021 fra Hessen, Bayern, Brandenburg, Nordrhein-Westfalen, Mecklenburg-Vorpommern, Saarland, Niedersachsen og Schleswig-Holstein.

¹⁴ Bidrag fra det tyske advokatsamfund til rapporten om retsstatssituationen 2021, s. 7.

¹⁵ Bidrag fra den tyske sammenslutning af dommere og anklagere til rapporten om retsstatssituationen 2021, s. 7.

¹⁶ Oplysninger udleveret af justitsministeriet i forbindelse med landebesøget i Tyskland.

¹⁷ Mens retsformændene har samme stemme som de øvrige dommere i senatet, leder de retsmøder og udarbejder faglige bedømmelser med henblik på forfremmelser. Stillingen giver også en højere løn.

minister¹⁸. Forslaget er baseret på en procedure, der omfatter obligatorisk inddragelse af dommerrådet ved den pågældende domstol. Princippet om kvalifikation ved udvælgelsen af kandidater er konkretiseret i en række lovbestemte krav — i tilfælde af stillingen som retsformand navnlig ved hjælp af udvælgelseskriterierne for stillingen¹⁹. Endvidere vurderes ansøgningerne navnlig på grundlag af en faglig vurdering fra retspræsidentens side. I september 2020 reviderede justitsministeriet sine udvælgelseskriterier til stillingen som retsformand ved alle forbundsdomstole inden for dets ansvarsområde, navnlig ved at fjerne et krav om, at en dommer normalt bør have fem års erfaring ved den respektive forbundsdomstol for at blive retsformand²⁰. Retspræsidenterne ved forbundsdomstolene²¹ og de berørte parter²² har kritiseret dette og argumenteret for, at en sådan erfaring er nødvendig for, at en dommer kan udføre sine opgaver, og beklagede, at de ikke var involveret²³ i udarbejdelsen af ændringerne²⁴. Ministeriet blev også kritiseret for at have gennemgået udvælgelseskriterierne under en igangværende ansættelsesprocedure. Justitsministeriet har efter kritikken indledt en dialog med forbundsdomstolene. I begyndelsen af 2021 forelagde ministeriet forbundspræsidenten to kandidater som forslag til de ledige stillinger som viceretspræsident og retspræsident ved forbundsdomstolen i skatte- og afgiftsretlige sager, som blev valgt af den føderale dommerudvælgelseskomité, men som ikke opfylder de fem års erfaring ved forbundsdomstolen i skatte- og afgiftsretlige sager²⁵. Klager over forfremmelsesproceduren for præsidentens og vicepræsidentens stilling er i øjeblikket under behandling²⁶, hvilket har opsættende virkning på udnævnelsen. Ifølge Europarådet bør procedurene for udnævnelse af retspræsidenter ved den øverste domstol fastlægges ved lov på grundlag af kvalifikation og formelt udelukke enhver mulighed for politisk indflydelse²⁷.

¹⁸ Justitsministeren er ansvarlig for forbundsdomstolen, forbundsdomstolen i skatte- og afgiftsretlige sager og forbundsdomstolen i forvaltningsretlige sager, mens arbejdsministeren er ansvarlig for forbundsdomstolen i socialretlige sager og forbundsdomstolen i arbejdsretlige sager.

¹⁹ I forbundsforfatningsdomstolens retspraksis er anvendelsen af kvalifikationsprincippet for forbundsdommere f.eks. fastlagt i forbundsforfatningsdomstolens dom af 29. november 2016, 2 BvR 2453/15.

²⁰ I henhold til de tidligere kriterier var det således muligt at fravige kravet om fem års erfaring.

²¹ Se f.eks. SWR (2021), Bettina Limperg: "Das muss sich unbedingt ändern" og oplysninger modtaget i forbindelse med landebesøget i Tyskland.

²² Bidrag fra den tyske sammenslutning af dommere og anklagere til rapporten om retsstatssituationen 2021, s. 6. Dommerforeningen påpeger risikoen for, at hvis offentligheden får det indtryk, at politiske overvejelser påvirker forfremmelser, kan det påvirke dens tillid til retsvæsenet på negativ måde. Deutsche Richterzeitung (4/21), "Ein verstörender Verdacht".

²³ Selv om der ikke er noget lovkrav om en sådan involvering, blev de tidligere udvælgelseskriterier fastsat i 2016 efter aftale mellem justitsministeriet og forbundsdomstolene.

²⁴ Justitsministeriet er af den opfattelse, at erfaringen også kan opnås ved andre relevante domstole.

²⁵ Spørgsmålet om, hvorvidt kriterierne for retsformænd finder anvendelse på retspræsidenter og viceretspræsidenter, kan diskuteres. Interessenterne mener, at især vicepræsidenterne primært har retlige ansvarsområder og derfor bør opfylde erfaringskriterierne. Justitsministeriet mener, at de fem års erfaring på grund af præsidenternes og vicepræsidenternes administrative ansvar ikke bør betragtes som et obligatorisk kriterium. Oplysninger indhentet i forbindelse med landebesøget i Tyskland.

²⁶ LTO (2021), Indtrængende appeller mod udskiftninger i toppen ved domstolen i skatte- og afgiftsretlige sager.

²⁷ Europarådets rådgivende dommerkomité (2016), udtalelse nr. 19, "The Role Of Court Presidents", punkt 53. I henhold til tysk ret skal enhver afgørelse om forfremmelse, herunder afgørelser truffet af retspræsidenter ved den øverste domstol, være baseret på kvalifikationer (§ 33, stk. 2, i forfatningen, § 46 i den tyske lov om dommere, §§ 9 og 22, stk. 1, i loven om forbundstjenestemænd). Enhver sådan afgørelse kan desuden blive underlagt domstolsprøvelse.

Kvalitet

Gennemførelsen af retsstatspagten fra 2019 er i gang, men der er fortsat langsigtede udfordringer med hensyn til ansættelser i retsvæsenet²⁸. Man er i færd med at oprette og besætte de 2 000 ledige stillinger til dommere og anklagere i delstaterne, der er fastsat i retsstatspagten. I de fleste delstater er alle tildelte stillinger blevet oprettet (nogle er gået videre end de skulle), og i de øvrige delstater forventes alle de resterende stillinger at blive oprettet inden udløbet af december 2021. De stillinger, der er planlagt på føderalt plan, er også blevet oprettet²⁹. En fælles rapport fra forbundsregeringen og delstaterne om en statusopgørelse over pagtens gennemførelse blev forelagt den 10. juni 2021, hvori det konkluderes, at der er gjort gode fremskridt i forbindelse med gennemførelsen, idet det navnlig bemærkes, at der indtil videre er oprettet over 2 700 stillinger til dommere og anklagere, hvoraf 2 500 er blevet besat³⁰. Interessenterne³¹ mener imidlertid, at der er behov for yderligere investeringer, navnlig med henblik på at give retsvæsenet flere nye opgaver, og har derfor foreslået at udvide retsstatspagten. I en afgørelse truffet på justitsministrenes konference den 16. juni 2021 anmodede de 16 delstater i fællesskab om at videreføre og udvide retsstatspagten efter 2021, herunder til finansiering af investeringer i digitalisering af retssystemet³². Som allerede bemærket i rapporten om retsstatssituationen for 2020 er der stadig ansættelsesmæssige udfordringer ved domstole og anklagemyndigheder på lang sigt i lyset af de kommende pensionsbølger³³. Interessenterne peger i denne sammenhæng fortsat på spørgsmålet om konkurrencedygtigheden af startlønninger for dommere og anklagere og vedvarende forskelle i lønniveauet i de forskellige delstater³⁴. Delstaterne er navnlig i den østlige del af Tyskland i færd med at iværksætte en række initiativer for at tiltrække kandidater til de juridiske erhverv i forventning om, at mange af de dommere, der blev ansat efter genforeningen, vil gå på pension i de kommende år³⁵.

Bestræbelserne på at forbedre digitaliseringen af retssystemet fortsætter, herunder i forbindelse med covid-19-pandemien³⁶. Der findes omfattende procedureregler for brugen af digitale værktøjer i Tyskland til civil- og forvaltningsretlige sager. De er imidlertid mindre veludviklede i forbindelse med hovedforhandlingen i straffesager, navnlig hvad angår muligheden for at gennemføre mundtlige forhandlinger med den tiltalte via

²⁸ Rapport om retsstatssituationen 2020, landekapitlet om Tyskland, s. 4-5.

²⁹ 24 stillinger ved forbundsdomstolen og 71 stillinger ved rigsadvokaten, bidrag fra Tyskland til rapporten om retsstatssituationen 2021, s. 9.

³⁰ Fælles rapport fra forbundsregeringen og delstaterne om gennemførelsen af de foranstaltninger, der blev vedtaget den 31. januar 2019 i forbindelse med "retsstatspagten". Se også forbundsministeriet for retlige anliggender og forbrugerbeskyttelse (2019), retsstatspagten.

³¹ Den tyske sammenslutning af dommere og anklagere påpeger, at der er yderligere ubesatte stillinger, ca. 2 000 dommere og anklagere, og foreslår, at pagten forlænges indtil 2025. Deutsche Richterzeitung (2021), Pagt med foreløbige mellemliggende resultater (*Pakt mit durchwachsener zwischenbilanz*).

³² Justitsministrenes konference (2021), Afgørelse — Forsat bæredygtig forøgelse af personalet og fremme af digitaliseringen af retsvæsenet — Retsstatspagt 2.0.

³³ Rapport om retsstatssituationen 2020, landekapitlet om Tyskland, s. 4.

³⁴ En undersøgelse fra 2021 foretaget af den tyske sammenslutning af dommere og anklagere viser en forskel på 685 EUR mellem de delstater, der har den højeste og laveste månedlige startløn for dommere. DRB (2021), Betydelige lønforskelle mellem delstaterne (*Große Besoldungsunterschiede zwischen den Bundesländern*).

³⁵ Oplysninger udleveret af delstaternes justitsministerier i forbindelse med landebesøget i Tyskland.

³⁶ Rapport om retsstatssituationen 2020, landekapitlet om Tyskland, s. 4.

fjernkommunikation³⁷. Elektroniske kommunikationsværktøjer til domstole og anklagemyndigheder er fuldt ud implementeret³⁸. Digitale løsninger til at indlede og følge procedurer i civil- og forvaltningsretlige sager er veludviklede, men det er i praksis i mindre grad tilfældet i straffesager³⁹. De tre projekter på delstatsniveau om indførelse af elektroniske filer skrider frem i lyset af det overordnede mål om fuld overgang til elektroniske filer inden 2026. Forbundsregeringen er i samarbejde med delstaterne og forbundsdomstolene i færd med at udvikle yderligere digitaliseringsprojekter, herunder oprette en fælles videokonferenceplatform for alle domstole og en IT-applikation, der giver borgerne mulighed for at modtage hjælp, når de indgiver krav til retten⁴⁰. Regeringen og interessenterne rapporterer, at de eksisterende muligheder for digitale høringer, der er fastsat i den civile retsplejelov i forbindelse med covid-19-pandemien, har gjort det nemmere for domstolene at fortsætte deres arbejde⁴¹.

I flere delstater er der oprettet særlige handelsretter, hvor der fokuseres på internationale tvister. I november 2020 er der åbnet en ny handelsret med kompetence i handelsretlige sager af stor værdi, navnlig med en international dimension⁴², i Baden-Württemberg med sæder i Mannheim og Stuttgart⁴³. Procedurer kan gennemføres fuldt ud på engelsk efter anmodning fra parterne. Særlige kamre, der behandler erhvervsretlige tvister med mulighed for gennemførelse af procedurer på engelsk, er tidligere blevet oprettet ved domstole i Hessen, Nordrhein-Westfalen og Saarland⁴⁴. Det overordnede formål med disse initiativer er at gøre Tyskland til et mere attraktivt sted for internationale handelsretlige tvister. I et holdningsdokument, der blev vedtaget på justitsministrenes konference i november 2020, opfordrer delstaterne til, at der skabes retlige betingelser for frivillig indførelse af handelsretter, der udelukkende beskæftiger sig med handelssager med en international dimension på over 2 mio. EUR, og som afholdes på engelsk⁴⁵. Nordrhein-Westfalen og Hamburg fremsatte et lovforslag, som Nordrhein-Westfalen og Hamburg forelagde for forbundsdagen i maj 2021, med ændringsforslag til loven om domstolenes sammensætning for at gøre det muligt at oprette sådanne domstole⁴⁶.

Effektivitet

Retssystemet fungerer fortsat effektivt og viser effektivitetsmæssige forbedringer i forvaltningssager⁴⁷. Både gennemløbstiden (fra 435 dage i 2018 til 397 dage i 2019) og gennemførelsesprocenten (fra 97,1 % i 2018 til 109 % i 2019) er blevet forbedret i 2019, hvad angår forvaltningssager, hvilket har vendt tendensen i forhold til tidligere år, hvor

³⁷ Figur 40, EU's resultattavle for retlige anliggender 2021. Ifølge regeringen hænger dette sammen med den vægt, der tillægges princippet om mundtlige retsmøder og de tiltaltes tilstedeværelse under hovedforhandlingen.

³⁸ Figur 42-43, EU's resultattavle for retlige anliggender 2021.

³⁹ Figur 44-45, EU's resultattavle for retlige anliggender 2021.

⁴⁰ Input fra Tyskland til rapporten om retsstatssituationen 2021, s. 14.

⁴¹ Input fra Tyskland til rapporten om retsstatssituationen 2021, s. 14. Bidrag fra den tyske sammenslutning af dommere og anklagere til rapporten om retsstatssituationen 2021, s. 9.

⁴² Navnlig virksomhedskonflikter, virksomhedsovertagelser og vigtige finansielle tvister i B2B-sektoren.

⁴³ Handelsretten: <https://www.commercial-court.de/>.

⁴⁴ I Saarland blev der i 2019 oprettet et kammer for (grænseoverskridende) handelstvister samt et kammer for grænseoverskridende tvister på forbrugerområdet, hvor der er mulighed for at føre sager på fransk.

⁴⁵ Justitsministrenes konference (2020), rapport fra den tyske arbejdsgruppe "Tyskland som lokalitet for retlige anliggender: Styrkelse af domstole i økonomiske tvister/handelsretter".

⁴⁶ Bundesrat (2021), Lovforslag til styrkelse af domstolene i økonomiske tvister.

⁴⁷ Rapport om retsstatssituationen 2020, landekapitlet om Tyskland, s. 5.

effektiviteten i forvaltningssager var faldet⁴⁸. Denne øgede effektivitet har også ført til et fald i antallet af verserende forvaltningssager, selv om det fortsat er relativt højt med 1,0 sager pr. 100 indbyggere⁴⁹. Hvad angår civil- og handelsretlige sager er resultatindikatorerne forblevet stabile (med en lille forbedring fra 97,2 % i 2018 til 98,8 % i 2019)⁵⁰. Ifølge interessenterne synes covid-19-pandemien ikke at have haft nogen væsentlig indvirkning på retssystemets effektivitet indtil videre⁵¹. Justitsministeriet har bestilt en undersøgelse af emnet for at forstå, hvorfor antallet af indkommende civile sager falder støt⁵².

II. RAMME FOR BEKÆMPELSE AF KORRUPTION

Tyskland har flere myndigheder, der er ansvarlige for forebyggelse af korruption på forbundsplan, herunder forbundsministeriet for indre anliggender, byggeri og samfund og den øverste revisionsmyndighed. Direktivet fra 2004 om forebyggelse af korruption i forbundsforvaltningen, som udgør den strategiske retlige ramme for forebyggelse af korruption i den offentlige forbundsforvaltning, er i øjeblikket under revision. De supplerende detaljerede regler om gaver og fordele for føderale embedsmænd samt, som en del af direktivet om forebyggelse af korruption, de omfattende adfærdskodekser, der har til formål at forebygge korruption på forbundsniveau, er i øjeblikket ved at blive revideret. Hvad angår bekæmpelse af korruption har Tyskland en decentraliseret tilgang. De seksten delstater varetager efterforskning og retsforfølgning af korruptionssager i hele Tyskland. Nogle delstater har specialiserede politi- og anklagemyndigheder, som fokuserer på korruption. Forbundskriminalpolitiet er involveret i informationsudvekslingen mellem organer på internationalt og lokalt plan samt mellem politimyndigheder på delstatsplan.

Ekspertter og virksomhedsledere er af den opfattelse, at korruptionsniveauet i den offentlige sektor fortsat er lavt. I Transparency Internationals korruptionsindeks fra 2020 scorer Tyskland 80/100, og de er nr. 4 i EU og nr. 9 på verdensplan⁵³. Denne opfattelse har været forholdsvis stabil⁵⁴ i de seneste fem år⁵⁵.

Tyskland har iværksat en revision af sin omfattende strategiske ramme for forebyggelse af korruption på forbundsplan. I den forbindelse er der planlagt ajourføringer i henhold til forbundsregeringens direktiv om forebyggelse af korruption i forbundsforvaltningen fra 2004⁵⁶, som er den vigtigste lovgivningsmæssige ramme for forebyggelse af korruption, bl.a. med hensyn til risikoanalyser vedrørende korruption⁵⁷. Reglerne fra 2004 om forbud mod at

⁴⁸ Antallet af indkomne forvaltningssager er fortsat meget højt. Figur 5, 9 og 13, EU's resultattavle for retlige anliggender 2021.

⁴⁹ Figur 16, EU's resultattavle for retlige anliggender 2021.

⁵⁰ Figur 12, EU's resultattavle for retlige anliggender 2021.

⁵¹ Deutsche Richterzeitung (2020), Corona fører til fremskridt inden for digitalisering (*Corona führt zu Digitalisierungsschub*) og information modtaget i forbindelse med landebesøget i Tyskland.

⁵² Bidrag fra det tyske advokatammer til rapporten om retsstatssituationen 2021, s. 10.

⁵³ Transparency International, Corruption Perceptions Index 2020 (2021), s. 2-3. Opfattelsen af korruption kategoriseres 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).

⁵⁴ I 2015 var scoren 81, mens den i 2020 var 80. Scoren stiger/falder betydeligt, når den ændrer sig mere end fem point, forbedres/forringes (ændringer på 4-5 point), er forholdsvis stabil (ændringer på 1-3 point) i de seneste fem år.

⁵⁵ 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-undersøgelse 482 (2019).

⁵⁶ Forbundsregeringens direktiv om forebyggelse af korruption i forbundsforvaltningen (2004).

⁵⁷ Oplysninger udleveret af justitsministeriet i forbindelse med landebesøget i Tyskland.

acceptere fordele og gaver er også ved at blive revideret for at vurdere, om der er behov for mere ajourførte og harmoniserede regler og for en større retssikkerhed⁵⁸. Tyskland vil for første gang offentliggøre en omfattende rapport om integritet i den nationale offentlige forvaltning i 2021⁵⁹.

På grund af Tysklands føderale struktur er dens institutionelle ramme for bekæmpelse af korruption decentraliseret. De seksten tyske delstater er ansvarlige for at bekæmpe korruption⁶⁰. De seksten indenrigsministeriers beføjelser på delstatsniveau afhænger af de lovgivningsmæssige rammer for de respektive delstater. De kan omfatte samordning af politikker og forebyggelse af korruption samt i nogle tilfælde efterforskningsopgaver⁶¹. Politiet, herunder det statslige kriminalpoliti (*Landeskriminalämter*) og det lokale politi, er underlagt lovgivningen i de seksten stater. Nogle delstater har oprettet specialiserede politienheder og specialiserede anklagemyndigheder, der specielt fokuserer på efterforskning og retsforfølgelse af økonomisk kriminalitet og korruption⁶². Der findes særlige strafferetlige afdelinger ved regionale domstole, der er specialiseret i økonomisk kriminalitet, herunder korruption, og som er beregnet på at træffe afgørelse i korruptionssager. Forbundskriminalpolitiet (*Bundeskriminalamt*) spiller en vigtig rolle i samarbejdet og informationsudvekslingen mellem delstaterne og med internationale partnere i strafferetligt efterforskningsarbejde.

Antallet af indberettede tilfælde af korruption er steget, men de samlede økonomiske skader på samfundet forårsaget af korruption er faldende. Oplysninger om Tysklands politiindsats for at bekæmpe korruption, som i store træk er kriminaliseret⁶³, er offentligt tilgængelige. Den seneste officielle rapport fra forbundspolitiet om korruption omfatter 5 428 korruptionssager, som politiet registrerede i 2019⁶⁴. Dette er en betydelig stigning på 42,7 % i forhold til 2018. Rapporten viser også en lille stigning på 3,3 % i antallet af mistænkte. Af dem, der accepterede bestikkelse, har 67 % været offentligt ansatte. Offentlige indkøb er den sektor, der er hårdest ramt. Den klassiske form for bestikkelse med kontanter er faldende, og

⁵⁸ Input fra Tyskland til rapporten om retsstatssituationen 2021, s. 18.

⁵⁹ I denne rapport samles oplysninger fra tre eksisterende kilder, herunder fra: i) rapport om den offentlige forvaltnings indsats og resultater i forbindelse med forebyggelse af korruption, herunder antallet af formodede korruptionssager og myndighedsspecifikke foranstaltninger til forebyggelse af korruption, ii) sponsoreringsbeløb, som den offentlige forvaltning har modtaget, og iii) omfanget af anvendelsen af eksternt personale i den offentlige forvaltning i Tyskland. Input fra Tyskland til rapporten om retsstatssituationen 2021, s. 19.

⁶⁰ På forbundsplan er forbundsministeriet for indre anliggender, byggeri og samfund ansvarlig for den overordnede politiske koordinering omkring forebyggelsen af korruption i forbundsforvaltningen. Ministeriet vedtager som sådan retningslinjer for gennemførelse af regler om forebyggelse af korruption for alle føderale administrative organer og udsteder adfærdskodekser for personale og ledelse. Borgere og ansatte kan rette henvendelse til særlige kontaktpunkter vedrørende korruptionsrelaterede spørgsmål eller problemer. Justitsministeriet fører an inden for strafferetten vedrørende korruption. Hverken den tyske anklagemyndighed eller forbundskriminalpolitiet har mandat til at bekæmpe korruption.

⁶¹ F.eks. har indenrigsministerierne i Bremen og Hamburg efterforskningsopgaver.

⁶² Der findes specialiserede anklagemyndigheder ("*Schwerpunktstaatsanwaltschaften*") i Brandenburg, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Thüringen, Schleswig-Holstein med forskellige mandater til korruptionssager for hele den pågældende delstat eller blot en bestemt, lokalt begrænset jurisdiktion i en delstat.

⁶³ Korruption er fuldt kriminaliseret i Tyskland, herunder aktiv og passiv bestikkelse (se §§ 331-337 i straffeloven). Bestikkelse fra den private sektors side straffes yderligere i straffelovens §§ 299-300, mens bestikkelse af offentligt ansatte straffes specifikt i § 108e. Tyskland har indført en særlig lov om bekæmpelse af bestikkelse af embedsmænd i udlandet og har også regler for juridiske personers strafferetlige ansvar med sanktioner på op til 10 mio. EUR.

⁶⁴ Forbundskriminalpolitiet, Bundeslagebild Korruption 2019 (2020), s. 2.

den økonomiske skade forårsaget af korrupsion er i den forbindelse faldet med 61,2 % og udgjorde 47 mio. EUR i 2019. Der fokuseres i stedet i højere grad på andre former for ikke-monetær bestikkelse og potentiel utilbørlig påvirkning, herunder først og fremmest gratis billetter til arrangementer, der ikke er tilgængelige for offentligheden, og private middage, hvor forretningsfolk møder politikere. Parlamentariske undersøgelsesudvalg indkalder til og afholder regelmæssigt udvalgsmøder for at behandle korrupsionssager på højt plan, der involverer medlemmer af regeringen eller forbundsministerier. Der er visse betænkeligheder omkring evnen til at opdage og efterforske påstande om korrupsion i forbindelse med økonomisk kriminalitet⁶⁵. For at løse problemerne med efterslæb bebudede Tysklands finansielle efterretningsenhed, at den ville forøge sin kapacitet til 800 medarbejdere i løbet af de næste tre år og indføre dedikeret software til at identificere risikoområder⁶⁶. I sager om bestikkelse i udlandet er Tysklands håndhævelse med hensyn til at holde virksomheder ansvarlige på trods af landets førende rolle inden for efterforskning, retsforfølgning og sanktionering af personer, der begår bestikkelse i udlandet, fortsat meget lav⁶⁷.

En ny forbundslov om indførelse af et lobbyregister for interesserepræsentanter blev vedtaget i marts 2021 og vil træde i kraft den 1. januar 2022. Lovgivningen⁶⁸ har til formål at øge gennemsigtigheden i den føderale beslutningsproces. Den indfører regler om lobbyvirksomhed over for den tyske forbundsdag, regeringen og ministerierne. Interessenterne anerkender det brede anvendelsesområde, der er tiltænkt med hensyn til enkeltpersoner, herunder også advokater og kunder tilknyttet konsulentfirmaer, som udfører lobbyvirksomhed på deres vegne⁶⁹. Aktører såsom fagforeninger, arbejdsgiverforeninger, kirker og religiøse samfund, der er de vigtigste lobbyaktører i Tyskland, er imidlertid undtaget fra kravet om obligatorisk registrering. Det er også fortsat frivilligt at give finansielle oplysninger om, hvor meget der investeres i lobbyvirksomhed. Registreringskravet vedrører desuden kun møder med højtstående embedsmænd. Det tekniske niveau i de ministerier, hvor størstedelen af lobbyaktiviteterne finder sted med jævne mellemrum, er ikke medtaget, hvilket betyder, at der ikke er nogen dokumentation fra sådanne møder. Manglende overholdelse kan straffes med op til 50 000 EUR. Det elektroniske lobbyregister bliver operationelt den 1. januar 2022 og vil blive administreret af forbundsdagen (*Bundestag*). Indførelsen af et "lovgivningsmæssigt fodspor", der vil gøre det muligt at overvåge og spore alle interesserepræsentanter, som søger at påvirke og bidrage til bestemte lovttekster, har ikke fået støtte fra det politiske flertal på føderalt plan i debatten om lobbyregistret. Sammenslutningen af Stater mod Korrupsion (Greco) har også anbefalet at forbedre

⁶⁵ Cf. Transparency International-Deutschland, Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung der Finanzmarktintegrität (nov. 2020).

⁶⁶ H. Steinharter, den finansielle efterretningsenhed: Anti-Geldwäsche-Behörde FIU plant Hunderte neue Stellen, Handelsblatt (23. december 2020).

⁶⁷ OECD, Phase 4 Two-Year Follow-Up Report: Germany (2021), s. 3: "The continued discrepancy in the prosecutorial approach to holding natural as opposed to legal persons liable across Länder, the fragmented investigative approach, coupled with the alternative use of forfeiture orders has continued to greatly hinder Germany's ability to hold companies liable in foreign bribery cases."

⁶⁸ Gesetz zur Einführung eines Lobbyregisters für die Interessenvertretung gegenüber dem Deutschen Bundestag und gegenüber der Bundesregierung (Lobbyregistergesetz — LobbyRG), (16. April 2021), Bundesgesetzblatt 2021 Teil I Nr. 19 vom 27. April 2021, s. 818, https://www.bgbl.de/xaver/bgbl/start.xav#_bgbl_%2F%2F*%5B%40attr_id%3D%27bgbl121s0818.pdf%27%5D_1625212991548.

⁶⁹ Transparency International Germany (2020), holdningsdokument om lovforslaget om indførelse af et lobbyregister og oplysninger modtaget i forbindelse med landebesøget i Tyskland.

gennemsigtigheden af eksterne bidrag til lovgivningsforslag⁷⁰. Der er også fortsat betænkeligheder med hensyn til den konsekvente anvendelse af Tysklands regler for "svingdørssituationer", herunder varierende karenperioder og de store skønsbeføjelser, som de øverste embedsmænd har i forbindelse med fremtidige ansættelser af statssekretærer og generaldirektører⁷¹.

Tyskland er i færd med at skærpe reglerne om potentielle interessekonflikter for parlamentarikere og medlemmer af det finansielle tilsynsorgan. For at begrænse sekundær beskæftigelse for medlemmer af forbundsdagen blev ændringer til loven om medlemmer af forbundsdagen⁷² forelagt forbundsdagen i december 2020 og vedtaget i juni 2021⁷³. Reformen omfatter et forbud mod, at parlamentarikere har lønnet lobbyvirksomhed som bibeskæftigelse eller lønnede forelæsninger i forbindelse med deres parlamentariske arbejde. Sekundær beskæftigelse, som indbringer mere end 1 000 EUR om måneden eller 3 000 EUR om året, skal offentliggøres. Ændringerne indebærer ikke, at den tid, der rent faktisk bruges på bibeskæftigelsen, skal offentliggøres. Loven om styrkelse af de finansielle markeders integritet (FISG), som trådte i kraft den 1. juli 2021, forbyder endvidere privat handel med finansielle instrumenter for ansatte hos den føderale tilsynsmyndighed for finansielle tjenesteydelser⁷⁴.

Tysklands regler om indberetning af aktiver er ved at blive gennemgået. Ændringen af loven om medlemmer af forbundsdagen indeholder en bestemmelse om, at medlemmer af forbundsdagen skal offentliggøre deres finansielle interesser i selskaber, der ikke er inkorporeret, og selskaber med en aktiekapital på over 5 % samt indtægterne fra sådanne interesser⁷⁵. Parlamentsmedlemmernes aktiver og finansielle interesser anmeldes, hvis det pågældende parlamentsmedlem har et ansvarsområde i et parlamentsudvalg og samtidig aflønnes gennem en sekundær beskæftigelse. Der er dog stadig betænkeligheder omkring den manglende regulering af medlemmer af forbundsregeringen, hvad angår offentliggørelse af aktiver og ejendomme⁷⁶.

Nye regler om beskyttelse af whistleblowere er under udarbejdelse. Lovforslaget om beskyttelse af whistleblowere har til formål at beskytte afsløringer af overtrædelser af EU-retten og af national lovgivning og omfatter både den private og den offentlige sektor⁷⁷. I praksis findes der flere kontaktpunkter for whistlebloweroplysninger på forbunds- og delstatsplan, herunder udnævnte antikorrupsionsansvarlige, de særlige ombudsmand, som

⁷⁰ GRECO, 5th Evaluation Round Evaluation Report — Tyskland (2020), punkt 60. Se også søjle IV om andre institutionelle spørgsmål vedrørende kontrol og balance for yderligere oplysninger om gennemsigtighed i beslutningsprocessen. Se også afsnit IV.

⁷¹ GRECO, 5th Evaluation Round Evaluation Report — Tyskland (2020), punkt 89 og 91. De politiske tjenestemænd og generaldirektørerne er omfattet af de regler om karenperioder, der er fastsat i afsnit 105 i tjenestemandsløven.

⁷² Gesetz über die Rechtsverhältnisse der Mitglieder des Deutschen Bundestages (Abgeordnetengesetz — AbgG).

⁷³ Gesetz zur Änderung des Abgeordnetengesetzes — Verbesserung der Transparenzregeln für Mitglieder des Deutschen Bundestages, <https://dserver.bundestag.de/btd/19/287/1928784.pdf>.

⁷⁴ Gesetz zur Stärkung der Finanzmarktintegrität (Finanzmarktintegritätsstärkungsgesetz — FISG), Bundesgesetzblatt Teil I vom 3. Juni 2021, s. 1534.

⁷⁵ Oplysninger modtaget under landebesøget i Tyskland.

⁷⁶ GRECO, 5th Evaluation Round (2020), punkt 95, og som tidligere indberettet i rapporten om retsstatssituationen 2020, landekapitlet om Tyskland, s. 7.

⁷⁷ Bidrag fra Tyskland til rapporten om retsstatssituationen 2021, s. 21, og oplysninger indhentet i forbindelse med landebesøget i Tyskland.

f.eks. ombudsmanden for de væbnede styrker på forbundsplan, og borgerombudsmændene og fortrolighedsadvokater på delstatsniveau, som fremmer afsløring og efterforskning af korrupsion. Fragmenteringen på tværs af institutioner og administrative niveauer er blevet kritiseret, da potentielle whistleblowere og klagere kan have svært ved at finde den rigtige måde at formidle oplysningerne på⁷⁸.

Finansieringen af politiske partier reguleres i en særlig lov med sanktioner, der har en rimelig afskrækkende virkning. De politiske partier er forpligtet til at forelægge årsrapporter for forbundsdagspræsidenten, herunder om politiske partiers aktiver, passiver, indtægter og udgifter i både valgkampagneperioder og perioder uden for valgkampene⁷⁹. Hvis der er unøjagtigheder, kan det pågældende parti straffes med et beløb, der er dobbelt så stort som de tilsvarende forkerte oplysninger⁸⁰. Der er udtrykt bekymring over den betragtelige tid, der går, fra partiet modtager sine indtægter, til de indberettes⁸¹. Donationer på over 50 000 EUR skal indberettes med det samme og offentliggøres på forbundsdagens websted. Donationer på over 10 000 EUR skal offentliggøres i årsberetningen, mens loftet for anonyme donationer er 500 EUR og for donationer i kontanter 1 000 EUR. Internationale revisorer har gentagne gange påpeget behovet for lavere tærskler og øget regnskabsføring⁸². Sponsorering er fortsat stort set ureguleret på trods af det potentiale, den har for at købe adgang til vigtige regeringsembudsmand⁸³.

Covid-19-pandemien påvirkede bekæmpelsen af korrupsion i Tyskland og fremhævede pandemispecifikke korrupsionsrisici. Den finansielle efterretningsenhed har modtaget et stigende antal rapporter i forbindelse med de covid-19-støtteforanstaltninger, som regeringen har stillet til rådighed, herunder især vedrørende svig, men også korrupsion⁸⁴. Påstanden om, at parlamentsmedlemmer har modtaget kickbacks for at formidle salg af ansigtsmasker til regeringen, har desuden givet anledning til offentlig debat og iværksættelse af korrupsionsundersøgelser⁸⁵. For at forbedre forebyggelsen af korrupsion, herunder under og efter covid-19-pandemien, vil Tyskland i løbet af 2021 lancere et elektronisk konkurrenceregister til støtte for offentlige udbudsprocedurer⁸⁶. Når registret er klar til brug, vil det indeholde og markere oplysninger for offentlige ordregivende myndigheder, som er relevante i forbindelse med udelukkelse af tilbudsgivere fra udbuddet, herunder om endelige domsfældelser, straffedomme og bøder for korrupsion, bestikkelse, hvidvaskning af penge, skatteunddragelse og andre alvorlige forbrydelser.

⁷⁸ Transparency International-Deutschland, Kommentarer og anbefalinger til UNCAC Second Review Cycle (2018), s. 3.

⁷⁹ Loven om tyske politiske partier.

⁸⁰ I henhold til § 23(a) i loven om politiske partier. Hvis unøjagtighederne vedrører ejendom eller kapitalandele i selskaber på balancen eller i den ledsagende del af den forklarende note, udgør fordringen endvidere 10 % af de aktiver, der ikke er angivet eller forkert opført.

⁸¹ Oplysninger udleveret af LobbyControl i forbindelse med landebesøget i Tyskland, hvoraf det fremgår, at data for 2019 stadig ikke var offentliggjort i april 2021.

⁸² Senest jf. UNCAC, Review of implementation of the United Nations Convention Against Corruption, Review Cycle 1 (Chapter III and IV), Executive Summary: Germany, Implementation Review Group (July 2020), and Review Cycle 2 (Chapter II and V), Executive Summary: Germany, Implementation Review Group, januar 2019.

⁸³ Oplysninger indhentet i forbindelse med landebesøget i Tyskland.

⁸⁴ Oplysninger udleveret af den finansielle efterretningsenhed i forbindelse med landebesøget i Tyskland.

⁸⁵ To politikere beskyldes for at have modtaget en sekscifret returkommission efter at have anbefalet ansigtsmaskeproducenter til forbundsregeringen. Oplysninger indhentet i forbindelse med landebesøget i Tyskland.

⁸⁶ Input fra Tyskland til rapporten om retsstatssituationen 2021, s. 23.

III. MEDIEPLURALISME OG MEDIEFRIHED

Tyskland har veletablerede rammer for mediefrihed og mediepluralisme, som hovedsagelig henhører under delstaternes kompetence. De fjorten mediemyndigheder er uafhængige tilsynsmyndigheder med retlige garantier, der sikrer deres politiske uafhængighed⁸⁷. Forfatningen (*Grundgesetz*) og den afledte ret garanterer udtrykkeligt journalisters ret til at beskytte deres kilders fortrolighed og retten til adgang til oplysninger⁸⁸. Den nye statslige medietraktat (*Medienstaatsvertrag*) og yderligere retsakter⁸⁹ blev vedtaget for at gennemføre det reviderede direktiv om audiovisuelle medietjenester⁹⁰ i tysk ret⁹¹.

Mediemyndighedernes og radio- og TV-rådenes grad af uafhængighed er fortsat høj⁹². Med ikrafttrædelsen af den reviderede statslige medietraktat har mediemyndighederne fået nye kompetencer, navnlig i form af medieformidlere. Mediemyndighederne vil dog kun gradvist begynde at anvende de nye regler fuldt ud, efterhånden som de vedtager de fælles vedtægter, som den statslige medietraktat foreskriver, og præciserer nogle af dens bestemmelser (f.eks. om søgbarheden af indhold, der anses for at være relevant for dannelsen af den offentlige opinion)⁹³.

Pressens selvregulering fungerer fortsat godt, omend der blev givet udtryk for nogle problemer med offentliggørelse af irettesættelser⁹⁴. Det tyske presseråd består af journalister og forlagssammenslutninger. Dens årsrapport for 2020 fremhæver en kraftig stigning i antallet af klager i forbindelse med et lille antal kontroversielle artikler i pressen (der blev modtaget 4 085 enkelte klager i 2020 sammenlignet med 2 175 i 2019)⁹⁵. Samtidig konkluderes det i rapporten, at de berørte udgivere kun offentliggjorde 34 ud af i alt 53 offentlige irettesættelser, som presserådet udstedte i 2020. Da pressekodeksen forpligter udgivere til at offentliggøre sådanne offentlige irettesættelser, kan det betyde, at der muligvis er problemer med effektiviteten af dette aspekt af det selvregulerende pressekodeks.

Tysk ret sikrer en høj grad af gennemsigtighed med hensyn til medieejerskab⁹⁶. Dette skyldes bestemmelser om, at kommercielle radio- og TV-selskaber skal indberette

⁸⁷ De 14 mediemyndigheder er ansvarlige for private radio- og TV-selskaber, mens de enkelte public service-medier tilses af specifikke radio- og TV-råd.

⁸⁸ Rapport om retsstatssituationen 2020, landekapitlet om Tyskland.

⁸⁹ Navnlig lov om ændring af telemedieloven og andre love af 19. november 2020.

⁹⁰ Direktiv (EU) 2018/1808 om ændring af direktiv 2010/13/EU om samordning af visse love og administrative bestemmelser i medlemsstaterne om udbud af audiovisuelle medietjenester (direktiv om audiovisuelle medietjenester) i betragtning af de ændrede markedsforhold.

⁹¹ I det internationale pressefrihedsindeks 2021 er Tyskland nr. 13 på verdensplan og nr. 9 blandt EU's medlemsstater (Journalister uden Grænser, Tyskland). I de seneste år har situationen været stabil, og landet har fortsat udpræget mediefrihed og journalistisk beskyttelse. Observatoriet for mediepluralisme 2021 vurderer, at den samlede risiko for mediepluralisme i Tyskland er ret lav (2021 Media Pluralism Monitor, s. 8).

⁹² Observatoriet for mediepluralisme 2021, s. 11. Se rapport om retsstatssituationen 2020, landekapitlet om Tyskland, s. 8.

⁹³ Oplysninger indhentet i forbindelse med landebesøget i Tyskland. Den statslige medietraktat, s. 84.

⁹⁴ Observatoriet for mediepluralisme 2021, s. 13. En offentlig irettesættelse (*öffentliche Rüge*), der forpligter de pågældende medier at offentliggøre en rettelse, er den mest vidtrækkende sanktion fra det tyske presseråds side (for at beskytte de berørte, kan rådet også beslutte at afgive en ikke-offentlig irettesættelse).

⁹⁵ Det tyske presseråd (2021), årsrapport 2020.

⁹⁶ Observatoriet for mediepluralisme 2021, s. 12. Rapport om retsstatssituationen 2020, landekapitlet om Tyskland, s. 9.

oplysninger om ejerskab og planer, der påvirker aktionærstrukturen⁹⁷. Online-medieenheder skal desuden sikre gennemsigtighed ved at oplyse om ejerforhold på deres websted. For pressen er gennemsigtighedsforpligtelser for angivelse af oplysninger fastsat i de respektive staters presselove⁹⁸. De statslige mediemyndigheders kommission for mediekoncentration (KEK) overvåger koncentrationen i den private radio- og TV-sektor og fører en offentlig database over oplysninger om ejerskab af medier, der omfatter TV, radio, presse og onlinemedier⁹⁹. Observatoriet for mediepluralisme 2021 viser en lav risiko med hensyn til gennemsigtigheden af medieejerskab og en mellemhøj risiko med hensyn til koncentrationen af nyhedsmedier¹⁰⁰. Mediekoncentration reguleres i den statslige medietraktat og er underlagt kommissionen for mediekoncentration¹⁰¹.

Medieorganisationer har nydt godt af covid-19-relaterede støtteordninger. Det generelle niveau for mediepluralisme i Tyskland er fortsat højt. Samtidig peger de interesserede parter på, at mange regionale og lokale presseorganer kommer i stadig større økonomiske vanskeligheder, hvilket bringer meningsmangfoldigheden på regionalt plan i fare¹⁰². Medieaktører kunne søge om støtte fra den tyske regerings generelle hjælpeprogrammer med henblik på at imødegå de økonomiske konsekvenser af covid-19-pandemien for virksomheder og freelancere. Der blev desuden iværksat et målrettet støtteprogram for radiospredningssektoren¹⁰³. Selv om offentlige støtteordninger var i stand til at afbøde virkningerne af covid-19-pandemien, peger observatoriet for mediepluralisme på bekymringerne omkring sektorens langsigtede bæredygtighed, selv om medieaktører langsomt er i stand til at generere flere indtægter fra digitale tilbud¹⁰⁴.

Der er indført beskyttelsesforanstaltninger mod politiske partiers kontrol med medieenheder¹⁰⁵. Observatoriet for mediepluralisme 2021 vurderer, at risikoen i forbindelse med mediernes politiske uafhængighed er ret lille¹⁰⁶. Politisk reklame er ikke tilladt i fjernsynsudsendelser eller i radioudsendelser og lignende teledier¹⁰⁷ med undtagelse af en kort periode forud for valg, der er strengt reguleret med hensyn til fordelingen af sendetid

⁹⁷ Rapport om retsstatssituationen 2020, landekapitlet om Tyskland, s. 9.

⁹⁸ Observatoriet for mediepluralisme 2021, s. 12. Rapport om retsstatssituationen 2020, landekapitlet om Tyskland, s. 9.

⁹⁹ KEK (2021), Mediekoncentration.

¹⁰⁰ Ifølge observatoriet for mediepluralisme 2021: "The audience concentration of the top 4 audiovisual media owners in Germany (ProSiebenSat.1, Mediengruppe RTL, ARD, ZDF) is 89%. The market share of the Top 4 newspaper owners (Springer, KKR, Media Union, Funke) is 60% and the market share of the Top 4 online news media (Bertelsmann, Burda, Springer, United Internet) is 34%". Mens de statslige medielove indeholder bestemmelser om mediekoncentration på tværs af presse- og radio- og TV-sektoren, regulerer den statslige medietraktat ejerskabskoncentrationen i TV-sektoren under det lovbestemte tilsyn af kommissionen for mediekoncentration (KEK).

¹⁰¹ Den statslige medietraktat, s. 60 og observatoriet for mediepluralisme 2021, s. 12.

¹⁰² Journalister uden Grænser, Tyskland, og information modtaget i forbindelse med landebesøget i Tyskland.

¹⁰³ Ministeren for kultur og medier (2020), "Neustart Kultur": Private radio- og TV-selskaber.

¹⁰⁴ Observatoriet for mediepluralisme 2021, s. 12-13 og s. 20-22.

¹⁰⁵ Rapport om retsstatssituationen 2020, landekapitlet om Tyskland, s. 9.

¹⁰⁶ Observatoriet for mediepluralisme 2021, s. 14.

¹⁰⁷ Den statslige medietraktat definerer sådanne teledier som "teledier med indhold, der svarer til radio- eller TV-udsendelser, hvad angår form og design, og som stilles til rådighed gennem et katalog fra en udbyder for at opfylde individuelle behov på et tidspunkt, som brugeren vælger (lyd- og audiovisuelle medietjenester on demand). Indholdet omfatter navnlig radiospil, spillefilm, serier, rapporter, dokumentarprogrammer, underholdningsprogrammer, informationsprogrammer og børneprogrammer" (den statslige medietraktat, s. 2).

mellem politiske partier¹⁰⁸. Med hensyn til medieindhold, der ikke er omfattet af disse regler for teledier, har den reviderede statslige medielov udvidet gennemsigtighedsbestemmelserne vedrørende politisk onlinereklame, så der nu stilles krav om, at en sådan reklame skal mærkes på passende vis¹⁰⁹.

Der er fastlagt rammer for journalisters adgang til information, men visse mangler kritiseres. Forfatningen, loven om informationsfrihed og presselovgivningen i de fleste delstater sikrer journalisters adgang til information¹¹⁰. Overordnet set betragter Journalister uden Grænser imidlertid denne ramme som forholdsvis svag¹¹¹. Greco har anbefalet, at loven om informationsfrihed evalueres for sig, og at eventuelle forbedringer bør overvejes på dette grundlag, navnlig for så vidt angår undtagelser, der giver mulighed for at afvise anmodninger i henhold til loven¹¹².

Der er voksende bekymringer omkring journalisters fysiske sikkerhed, navnlig når de dækker protester¹¹³. På trods af de eksisterende rammer for beskyttelse af journalister¹¹⁴ rapporterer interessenter et stigende antal angreb på journalister og mediefolk, når de dækker protester¹¹⁵. Navnlig var protester i forbindelse med covid-19-pandemien præget af gentagne rapporter om vold mod journalister¹¹⁶. I december 2020 viste statistiske oplysninger fra politiet 252 episoder mod medierepræsentanter for året¹¹⁷ (sammenlignet med 104 sager i 2019 og 93 sager i 2018¹¹⁸). De 252 hændelser omfattede 29 tilfælde af trusler og 30 voldelige forbrydelser, hvoraf 22 blev betragtet som personskader¹¹⁹. Europarådets platform til fremme af beskyttelse af journalistik og journalisters sikkerhed har siden oktober 2020 offentliggjort én advarsel om Tyskland vedrørende aggressive handlinger mod journalister under en demonstration¹²⁰. Journalistsammenslutninger og -fagforeninger påpeger, at der er manglende beskyttelse af og støtte til journalister fra politiet under protester¹²¹. Det tyske presseråd opfordrer til at yde bedre beskyttelse til pressefriheden og har foreslået at ajourføre de eksisterende adfærdsprincipper for medierne og politiet¹²². Delstaterne er i øjeblikket i

¹⁰⁸ Input fra Tyskland til rapporten om retsstatssituationen 2021, s. 31-32.

¹⁰⁹ Den statslige medietraktat, s. 22.

¹¹⁰ Forfatningen, § 5, stk. 1.

¹¹¹ Journalister uden Grænser, Tyskland.

¹¹² GRECO (2020), Fifth Evaluation Round — Evaluation Report Germany, s. 23.

¹¹³ Bidrag fra ZDF til rapporten om retsstatssituationen 2021, s. 5. Bidrag fra Det Europæiske Center for Presse- og Mediefrihed til rapporten om retsstatssituationen 2021, s. 3-4. Europarådet, Platform til fremme af beskyttelse af journalistik og journalisters sikkerhed. Det Europæiske Center for Presse- og Mediefrihed, platform til kortlægning af mediefrihed.

¹¹⁴ Rapport om retsstatssituationen 2020, landekapitlet om Tyskland, s. 9-10.

¹¹⁵ Bidrag fra RSF til rapporten om retsstatssituationen 2021, s. 29. Oplysninger indhentet i forbindelse med landebesøget i Tyskland.

¹¹⁶ Det tyske journalistforbund (3.8.2020), Forbedring af sikkerheden.

¹¹⁷ Den tyske forbundsdag, svar fra forbundsregeringen, Drucksache 19/25940, s. 5. Der tages i de respektive kriminalitetsstatistikker ikke særskilt hensyn til angreb på journalister, men forbrydelser mod medier i almindelighed indberettes.

¹¹⁸ Det europæiske journalistforbund (21.1.2021), Germany: 252 attacks against media workers in 2020.

¹¹⁹ Den tyske forbundsdag, svar fra forbundsregeringen, Drucksache 19/25940, s. 5.

¹²⁰ Europarådet, Platform til fremme af beskyttelse af journalistik og journalisters sikkerhed. I skrivende stund havde de tyske myndigheder endnu ikke givet noget svar på denne sag, som blev registreret i maj 2021 under kategorien "Angreb på journalisters fysiske sikkerhed og integritet".

¹²¹ F.eks. den tyske journalistunion (8.11.2020), dju in ver.di, fordømmer angreb på mediepersonale i "Querdenken"-demonstration i Leipzig). Oplysninger indhentet i forbindelse med landebesøget i Tyskland.

¹²² Det tyske presseråd (2020), Adfærdsprincipper for medierne og politiet for at undgå forhindringer i udførelsen af politiopgaver og fri udøvelse af rapportering. Oplysninger indhentet i forbindelse med landebesøget i Tyskland.

færd med at vurdere en sådan ajourføring af disse adfærdsprincipper. Nogle delstater har desuden truffet foranstaltninger til at forbedre forholdet mellem journalister og politiet¹²³. I april 2021 offentliggjorde journalistorganisationer en adfærdskodeks for mediehus, hvori forlagene blev opfordret til at forpligte sig til en række tiltag, der har til formål at beskytte journalister mod vold og trusler¹²⁴. Mens observatoriet for mediepluralisme 2021 vurderer, at risikoen for journalistiske erhverv, standarder og beskyttelse er ret lille, vises der en tilsvarende høj risiko for journalisters fysiske sikkerhed¹²⁵.

Der er visse betænkeligheder omkring journalisters privatliv i forbindelse med retssager. Journalistsammenslutninger udtrykker bekymring over, at journalisters personoplysninger og navnlig deres privatadresse offentliggøres, hvis de anlægges sag i tilfælde af chikane, det være sig fysisk eller online¹²⁶. NGO'er og journalistsammenslutninger ser potentielle risici for, at efterretningstjenester gennemfører elektroniske overvågningsforanstaltninger mod journalister, navnlig når de interagerer med potentielle informanter, og opfordrer til, at der indføres stærkere beskyttelsesforanstaltninger i de pågældende love, navnlig den reviderede lov om den føderale efterretningstjeneste (BND)¹²⁷. Generelt medfører de administrative mekanismer forud for retssagen, at potentielle sager om strategiske retssager mod offentlig deltagelse afvises, inden de når retten¹²⁸. Selv om der måske ikke er særlig mange fremtrædende sager, fortæller både interessenter og undersøgelser, at problemet med forebyggende retlige foranstaltninger eller trusler mod journalister også forekommer i Tyskland¹²⁹.

IV. ANDRE INSTITUTIONELLE SPØRGSMAÅL VEDRØRENDE DEN DEMOKRATISKE KONTROL OG BALANCE

Tyskland er en føderal, demokratisk republik, hvis beføjelser er fordelt mellem forbundsregeringen og de seksten delstatsregeringer. Magtens tredeling er forankret i forbundsrepublikkens forfatning¹³⁰ og i delstaternes forfatninger. På forbundsniveau ligger den lovgivende magt hos forbundsdagen (*Bundestag*) og delstaternes repræsentative organ (*Bundesrat*)¹³¹. Regeringen, *Bundesrat* eller medlemmerne af *Bundestag* kan fremsætte

¹²³ F.eks. pressekodeksen for politiet i Baden-Württemberg (indenrigsministeriet, for digitalisering og kommuner) (21.4.2021), standarder for relationer med pressen for delstaten. Oplysninger indhentet i forbindelse med landebesøget i Tyskland.

¹²⁴ Det tyske journalistforbund (2021), Adfærdskodeks for mediehus.

¹²⁵ Observatoriet for mediepluralisme 2021, s. 10.

¹²⁶ Bidrag fra RSF til rapporten om retsstatssituationen 2021, s. 29. Oplysninger indhentet i forbindelse med landebesøget i Tyskland. Den 24. juni 2021 vedtog det tyske parlament en lov, der straffer distribution af såkaldte "fjendelister", omend dette ikke løser problemet med, at journalisters personoplysninger bliver tilgængelige under retssager.

¹²⁷ Bidrag fra GFF til rapporten om retsstatssituationen 2021, s. 4; Journalister uden Grænser (26.3.2021) Forspildt chance for pressefrihed. Det tyske journalistforbund (19.2.2021), BND-lov: Bedre beskyttelse af informanter. Revisionen af loven om den føderale efterretningstjeneste i 2021 var en følge af en dom, som forbundsforfatningsdomstolen afsagde den 19. maj 2020, hvori den erklærede, at BND's beføjelser til at overvåge udenlandske telekommunikationsaktiviteter var i strid med de grundlæggende rettigheder, der er nedfældet i Tysklands forfatning (forbundsforfatningsdomstolen (19.5.2020), pressemeddelelse nr. 37/2020).

¹²⁸ Bidrag fra Det Europæiske Center for Presse- og Mediefrihed til rapporten om retsstatssituationen 2021, s. 5.

¹²⁹ Bidrag fra Det Europæiske Center for Presse- og Mediefrihed til rapporten om retsstatssituationen 2021, s. 5. Bidrag fra RSF til rapporten om retsstatssituationen 2021, s. 33-34. Gostomzyk T. and Moßbrucker D. (2019), "If you write that, I'll sue you!" Study on preventive attorney strategies towards the media, Otto Brenner Foundation Workbook 99.

¹³⁰ § 20 i forfatningen.

¹³¹ § 70 ff. i forfatningen.

lovforslag¹³². Det tyske menneskerettighedsinstitut og forbundsagenturet til bekæmpelse af forskelsbehandling bidrager til at opretholde de grundlæggende rettigheder.

Der er udtrykt bekymring over gennemsigtigheden i lovgivningsprocessen og tendensen til at have forkortede høringsperioder. Der findes generelt en solid ramme for høring af interessenter i lovgivningsprocessen¹³³. I september 2020 oprettede forbundsregeringen desuden en platform, der samler forskellige ministeriers websteder, hvor der findes oplysninger om mulighederne for (tidlig) inddragelse af interessenter¹³⁴. I et holdningsdokument fra delstaternes justitsministre fra november 2020 blev det imidlertid understreget, at der er behov for tilstrækkelig tid til høring af delstaterne om udkast til lovgivning, og der blev anmodet om, at lovforslag fra *Bundesrat* hurtigst muligt tages op til behandling i *Bundestag*¹³⁵. Interessenterne har desuden udtrykt bekymring over, at der regelmæssigt forekommer forkortede høringsperioder til at undersøge lange og komplekse forslag, og over den generelle mangel på gennemsigtighed i bidrag, der påvirker lovgivningsprocessen inden den formelle høringsprocedure¹³⁶. Greco anbefalede også i december 2020, at væsentlige eksterne bidrag til lovgivningsforslag, der modtages inden høringer formelt indledes, også burde identificeres og offentliggøres¹³⁷. Selv om der også har været forkortede høringsperioder i forbindelse med covid-19-pandemien, mener interessenterne, at dette er en bredere tendens¹³⁸.

Rammerne for vedtagelse af foranstaltninger i forbindelse med covid-19-pandemien er blevet ændret flere gange, og foranstaltningerne har været genstand for omfattende domstolsprøvelse. Foranstaltninger i forbindelse med pandemien træffes på grundlag af loven om beskyttelse mod infektioner (IfSG), som giver delstaternes regeringer (som ifølge IfSG har kompetence til at træffe foranstaltninger) mulighed for at indføre restriktioner ved bekendtgørelse. I forbindelse med covid-19-pandemien blev forbundsregeringens beføjelser til at træffe foranstaltninger under IfSG i marts 2020 også udvidet¹³⁹. De fleste af disse beføjelser kan kun udøves, så længe *Bundestag* har erklæret, at der foreligger en "epidemisk tilstand", som den kan tilbagekalde når som helst, og som skal bekræftes hver tredje måned¹⁴⁰. Efter drøftelser om forbunds dagens manglende rolle¹⁴¹ i november 2020 blev der vedtaget en række ændringer for at øge den parlamentariske kontrol, primært ved at indføre en standardliste over foranstaltninger, der kan træffes ved bekendtgørelse, og som ikke tidligere var fastsat ved lov¹⁴². Yderligere ændringer, der blev vedtaget i april 2021, har

¹³² Forslag fra *Bundestag* kan fremsættes af (mindst) 5 % af dens medlemmer. I praksis kommer de fleste forslag fra regeringen.

¹³³ Rapport om retsstatssituationen 2020, landekapitlet om Tyskland, s. 10.

¹³⁴ Websted "Deltagelse på forbundsplan" (*Beteiligung auf Bundesebene*): <https://www.bundesregierung.de/breg-de/service/gesetzgebungsverfahren-beteiligung>. Der findes også sådan en platform med henblik på formelle høringsprocedurer i forskellige ministerier.

¹³⁵ Justitsministrenes konference (2020), Styrkelse af føderalismen i praksis — Landenes deltagelse i føderale lovforslag og forbundsregeringens behandling af Forbundsrådets lovgivningsinitiativer

¹³⁶ Bidrag fra ENNHRI til rapporten om retsstatssituationen 2021, s. 153. Se også bidragene fra det tyske advokatsamfund og det tyske advokatammer til rapporten om retsstatssituationen 2021.

¹³⁷ GRECO (2020), Fifth Evaluation Round — Evaluation Report Germany, anbefaling iv).

¹³⁸ Bidrag fra det tyske advokatsamfund til rapporten om retsstatssituationen 2021 og oplysninger modtaget i forbindelse med landebesøget i Tyskland.

¹³⁹ Første lov om beskyttelse af befolkningen i tilfælde af epidemiske situationer af national betydning.

¹⁴⁰ Ændringerne var oprindeligt tidsbegrænsede til den 31. marts 2021. Se § 5, stk. 1, IfSG.

¹⁴¹ Det skal bemærkes, at delstaternes parlamenter også foretager kontrol i denne forbindelse, og at de i nogle tilfælde har vedtaget love, der kræver, at deres parlamenter inddrages i covid-19-relaterede foranstaltninger.

¹⁴² Se ny § 28a IfSG. Tredje lov om beskyttelse af befolkningen i tilfælde af epidemiske situationer af national betydning, vedtaget den 18. november 2020.

introduceret en såkaldt "nødbremse", som indebærer, at der automatisk indføres visse restriktive foranstaltninger ved forbundslov, hvis antal covid-19-tilfælde når en bestemt tærskel inden for tre dage i en by eller et distrikt¹⁴³. Dette har været genstand for en betydelig debat om sådanne bestemmelsers forfatningsmæssighed og proportionalitet¹⁴⁴. For at tilpasse sig forholdene under pandemien har forbundsdagen ændret sin forretningsorden, så der kan udføres elektroniske afstemninger i udvalgene, og det antal beslutningsdygtige medlemmer, der kræves for at gennemføre en afstemning på plenarmødet, reduceres¹⁴⁵. Foranstaltninger truffet i forbindelse med pandemien, har 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 sager¹⁴⁶. Mange af disse sager er indtil videre kun blevet behandlet ved hasteprocedurer, og hovedafgørelsen er endnu ikke truffet. Frem til marts måned har forfatningsdomstolen modtaget 321 forfatningsmæssige klager vedrørende covid-19-foranstaltningerne, og den har lukket 273 af dem¹⁴⁷.

Kommissionen har indledt en traktatbrudsprocedure mod Tyskland for overtrædelse af de fundamentale principper om EU-rettens forrang i lyset af den tyske forfatningsdomstols dom af 5. maj 2020. Den 9. juni 2021 besluttede Kommissionen at sende en åbningsskrivelse til Tyskland for overtrædelse af principperne om autonomi, forrang, effektivitet og ensartet anvendelse af EU-retten samt respekt for Den Europæiske Unions Domstols kompetence i henhold til artikel 267 i TEUF¹⁴⁸. Forbundsforfatningsdomstolen har med sin dom af 5. maj 2020¹⁴⁹ tilsidesat retsvirkningen i Tyskland for en af EU-Domstolen afsagt dom¹⁵⁰. Forbundsforfatningsdomstolens kendelse af 29. april 2021, der konstaterede, at en anmodning om fuldbyrdelse af dommen ikke kunne antages til realitetsbehandling¹⁵¹, ændrer ikke den retsstilling, der er skabt ved forbundsforfatningsdomstolens dom, navnlig for så vidt angår princippet om EU-rettens forrang.

Stillingen som direktør for det føderale agentur for bekæmpelse af forskelsbehandling er fortsat ledig. I henhold til tysk ret udnævnes direktøren for det føderale agentur for bekæmpelse af forskelsbehandling af forbundsregeringen på forslag af ministeriet for

¹⁴³ Se ny § 28b IfSG. Fjerde lov om beskyttelse af befolkningen i tilfælde af epidemiske situationer af national betydning, vedtaget den 21. april 2021.

¹⁴⁴ De automatiske foranstaltninger, der er planlagt i forbindelse med "nødbremsen", var allerede blevet begrænset i forhold til det oprindelige regeringsforslag som følge af disse reaktioner. Der er allerede indgivet en række klager til forbundsforfatningsdomstolen, navnlig med hensyn til forbundsregeringens kompetence og de automatiske regler om udgangsforbud.

¹⁴⁵ Disse ændringer er i øjeblikket begrænset til juni 2021, jf. § 126a i parlamentets forretningsorden.

¹⁴⁶ Deutsche Richterzeitung (2020), Corona-Krise sorgt für tausende Verfahren.

¹⁴⁷ Alle afsluttede sager er blevet afvist eller på anden måde afsluttet. 48 sager er stadig ikke afgjort. Se yderligere oplysninger i rapporten om retsstatssituationen 2020, landekapitlet om Tyskland, s. 11.

¹⁴⁸ Europa-Kommissionen (9. juni 2021), De vigtigste afgørelser på traktatbrudsområdet — juni.

¹⁴⁹ Dom afsagt af forbundsforfatningsdomstolen den 5. maj 2020, 2 BvR 859/15.

¹⁵⁰ For så vidt angår de betænkeligheder, som dommen giver anledning til, henvises til: Den Europæiske Unions Domstol, pressemeddelelse nr. 58/20 af 8.5.2020; Erklæring fra kommissionsformand von der Leyen, Erklæring/20/846 af 10.5.2020. Se rapport om retsstatssituationen 2020, landekapitlet om Tyskland, s. 11.

¹⁵¹ Afgørelse afsagt af forbundsforfatningsdomstolen den 29. april 2021, 2 BvR 1651/15, 2 BvR 2006/15. Forfatningsdomstolen fandt i sin afgørelse bl.a., at anmodningen ligeledes var ubegrundet, eftersom forbundsregeringen og Forbundsdagen i det væsentlige behandlede og vurderede de pengepolitiske beslutninger, som ECB's styrelsesråd havde truffet efter dommen af 5. maj 2020, herunder den proportionalitetsvurdering, som ECB foretog og begrundede i sine afgørelser af 3.-4. juni 2020 i denne henseende.

familieanliggender, ældre, kvinder og unge og er uafhængig i udøvelsen af sit hverv¹⁵². Siden april 2018 er hvervet blevet midlertidigt udøvet, da resultatet af udvælgelsesproceduren for den nye direktør er blevet annulleret i retten på grund af manglende overholdelse af det forfatningsmæssige princip om kvalifikationer¹⁵³. Ifølge det ansvarlige ministerium var der flere forskellige domstolsafgørelser om udvælgelsesproceduren, hvilket førte til usikkerhed om udvælgelseskriterierne¹⁵⁴.

Usikkerheden med hensyn til civilsamfundsorganisationers skattefritagne status er fortsat en udfordring¹⁵⁵ på trods af visse mindre forbedringer af rammeordningen.

Civilsamfundets råderum betragtes i det store hele fortsat som "åbent"¹⁵⁶, og der er stadig en solid ramme for civilsamfundet¹⁵⁷. I forbindelse med en reform af skatteloven i december 2020 blev der indført yderligere kategorier af civilsamfundsaktører til de aktiviteter, der er omfattet af den skattefritagne status for nonprofitorganisationer med almennyttige formål¹⁵⁸. Denne reform har imidlertid ikke afhjulpet den usikkerhed, der opstod som følge af en dom fra 2019 afsagt af domstolen i skatte- og afgiftsretlige sager¹⁵⁹, og som blev yderligere bekræftet ved en afgørelse i december 2020¹⁶⁰ vedrørende anvendelsesområdet for den skattefritagne status. Ifølge retspraksis må civilsamfundsorganisationer generelt ikke engagere sig i politiske spørgsmål, medmindre det er strengt nødvendigt for at udøve de aktiviteter, der er omfattet af skatteloven. Selv om de kan give offentligheden oplysninger på en neutral måde, skaber fortolkningen af disse betingelser i praksis en betydelig usikkerhed for civilsamfundsorganisationer, navnlig dem, der er aktive inden for menneskerettigheder og forsvar for demokrati¹⁶¹. Ifølge interessenterne kan bekymringer om at miste en status som skattefritaget få de civile organisationer til at afholde sig fra at tage stilling til potentielt følsomme spørgsmål, og de rapporterer, at trusler om retsforfølgning i forbindelse med skattestatus også kan anvendes som politisk taktik¹⁶². Derudover har den nyoprettede tyske forbundsinstitution for civilt engagement og frivilligt arbejde, som påbegyndte sine aktiviteter i juli 2020 på grundlag af et fælles initiativ med deltagelse af flere forbundsministerier, oprettet et støtteprogram for at hjælpe civilsamfundsorganisationer med at håndtere følgerne af covid-19-pandemien med et budget på 20 mio. EUR i 2020¹⁶³.

¹⁵² Artikel 26 i den almindelige lov om ligebehandling.

¹⁵³ Dom afsagt af forvaltningsdomstolen i Berlin den 8. februar 2019, 7 L 218.18.

¹⁵⁴ Skriftligt bidrag udleveret af ministeriet for familieanliggender, ældre, kvinder og unge i forbindelse med landebesøget.

¹⁵⁵ Rapport om retsstatssituationen 2020, landekapitlet om Tyskland, s. 12.

¹⁵⁶ CIVICUS' rating. CIVICUS' rating er en skala med fem kategorier: åben, indsnævret, obstrueret, undertrykt og lukket.

¹⁵⁷ Rapport om retsstatssituationen 2020, landekapitlet om Tyskland, s. 12.

¹⁵⁸ F.eks. klimabeskyttelse og beskyttelse af sårbare grupper. Lov om årlig skat 2020 (*Jahressteuergesetz*).

¹⁵⁹ Dom afsagt af forbundsdomstolen i skatte- og afgiftsretlige sager den 10. januar 2019, V R 60/17.

¹⁶⁰ Dom afsagt af forbundsdomstolen i skatte- og afgiftsretlige sager den 10. december 2020, V R 14/20.

¹⁶¹ Bidrag fra ENNHRI og Gesellschaft für Freiheitsrechte til rapporten om retsstatssituationen 2021.

¹⁶² Bidrag fra Gesellschaft für Freiheitsrechte til rapporten om retsstatssituationen 2021, s. 5. Der peges i bidraget på flere tilfælde, hvor et højrepolitisk parti har anmodet om tilbagetrækning af den skattefritagne status og/eller offentlige finansiering til civilsamfundsorganisationer, der er beskæftiget med bekæmpelse af forskelsbehandling, da de anser deres arbejde for at være af politisk art. Se f.eks. Gesellschaft für Freiheitsrechte og Open Society Foundations (2020), *Shrinking space in Germany; Shrinking space in Europe*.

¹⁶³ Den tyske forbundsinstitution for civilt engagement og frivilligt arbejde, Förderprogramm 2020: Gemeinsam wirken in Zeiten von Corona, <https://www.deutsche-stiftung-engagement-und-ehrenamt.de/foerderung/>

Bilag I: Liste over kilder i alfabetisk rækkefølge*

* Listen over indkomne bidrag i forbindelse med høringen om rapporten om retsstatssituationen 2021 kan findes på <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>.

Centre for Media Pluralism and Media Freedom (2021), *Media pluralism monitor 2021*

Civicus, Monitor tracking civic space — Germany (<https://monitor.civicus.org/country/germany/>).

Delstatsregeringen Hamburg (2021), *Hamburg holdningsdokument om retsstattpagten*. (<https://www.hamburg.de/bjv/unsere-themen/14908648/positionspapier-zum-pakt-fuer-den-rechtsstaat/>)

Delstatsregeringen Hamburg (2021), *Hamburg holdningsdokument om retsstattpagten*.

Deltagelse på forbundsplan (*Beteiligung auf Bundesebene*) (<https://www.bundesregierung.de/breg-de/service/gesetzgebungsverfahren-beteiligung>).

Den Europæiske Unions Domstol (2020), pressemeddelelse nr. 58/20.

Den Europæiske Unions Domstol, dom af 27. maj 2019, *OG og PI*, forenede sager C-508/18 og C-82/19 PPU og af 24. november 2020 — C-510/19.

Den tyske forbundsdag (2021), svar fra forbundsregeringen, Drucksache 19/25940 (<https://dip21.bundestag.de/dip21/btd/19/259/1925940.pdf>)

Den tyske forbundsfond for civilt engagement og frivilligt arbejde, Förderprogramm 2020: *Gemeinsam wirken in Zeiten von Corona* (<https://www.deutsche-stiftung-engagement-und-ehrenamt.de/foerderung/>).

Den tyske journalistunion (2020), *dju in ver.di fordømmer angreb på mediepersonale i "Querdenken"-demonstration i Leipzig* (<https://dju.verdi.de/presse/pressemitteilungen/++co++79521560-21a6-11eb-bdd1-001a4a16012a>);

Den tyske regering (2021), *Bidrag fra Tyskland til rapporten om retsstatssituationen 2021*

Den tyske sammenslutning af dommere og anklagere (2021), *Bidrag fra den tyske sammenslutning af dommere og anklagere til rapporten om retsstatssituationen 2021*.

Det Europæiske Center for Presse- og Mediefrihed (2021), *Bidrag fra Det Europæiske Center for Presse- og Mediefrihed til rapporten om retsstatssituationen 2021*

Det Europæiske Center for Presse- og Mediefrihed, Mapping Media Freedom-platform (<https://www.ecpmf.eu/monitor/mapping-media-freedom/>)

Det europæiske journalistforbund (2021), *Germany: 252 attacks against media workers in 2020* (<https://europeanjournalists.org/blog/2021/01/21/germany-252-attacks-against-media-workers-in-2020/>).

Det tyske advokatammer (2021), *Bidrag fra det føderale tyske advokatsamfund til rapporten om retsstatssituationen 2021*.

Det tyske advokatsamfund (2021), *Bidrag fra det tyske advokatsamfund til rapporten om retsstatssituationen 2021*.

Det tyske journalistforbund (2020), *Forbedring af sikkerheden* (<https://www.djv.de/startseite/profil/der-djv/pressebereich-download/pressemitteilungen/detail/news-sicherheit-verbessern>).

Det tyske journalistforbund (2021), *Adfærdskodeks for mediehuse* (<https://www.djv.de/startseite/info/themen-wissen/schutzkodex-journalistinnen-vor-gewalt-und-bedrohungen-schuetzen>).

Det tyske journalistforbund (2021), *BND-lov: Bedre beskyttelse af informanter* (<https://www.djv.de/suche/meldungen/news-informanten-besser-schuetzen>)

Det Tyske Presseråd (2020), *Adfærdsprincipper for medierne og politiet for at undgå forhindringer i udførelsen af politiopgaver og fri udøvelse af rapportering* (https://www.presserat.de/files/presserat/dokumente/download/Verhaltensgrunds%C3%A4tze_MedienPolizei_Entwurf_24_11_2020.pdf)

Det tyske presseråd (2021), *Årsrapport 2020* (<https://www.presserat.de/jahresberichte-statistiken.html>).

Deutsche Richterzeitung (2020), *Corona fører til fremskridt i digitaliseringen (Corona führt zu Digitalisierungsschub)*

Deutsche Richterzeitung (2020), *Coronakrisen fører til tusindvis af sager (Corona-Krise sorgt für tausende Verfahren)*

Deutsche Richterzeitung (2021), *Pagt med foreløbige mellemliggende resultater (Pakt mit durchwachsener Zwischenbilanz)*.

DRB (2021), *Betydelige lønforskelle mellem delstaterne (Große Besoldungsunterschiede zwischen den Bundesländern)* (<https://www.drb.de/newsroom/presse-mediencenter/nachrichten-auf-einen-blick/nachricht/news/grosse-besoldungsunterschiede-zwischen-den-bundeslaendern>).

Erklæring fra kommissionsformand von der Leyen (2020), *Erklæring/20/846*.

Europa-Kommissionen (2020), *Rapport om retsstatssituationen, Landekapitlet om Tyskland*.

Europa-Kommissionen (2021), *EU's resultatavtale for retlige anliggender*.

Europa-Kommissionen (9. juni 2021), *De vigtigste afgørelser på traktatbrudsområdet — juni*. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/da/inf_21_2743

Europarådet, *Platform to promote the protection of journalism and safety of journalists — Germany* (<https://www.coe.int/en/web/media-freedom/germany>).

Europarådet: Ministerkomitéen (2000), *Recommendation Rec(2000)19 of the Committee of Ministers on the role of public prosecution in the criminal justice system*.

Europarådets rådgivende dommerkomité (2016), *Opinion N°19 — The role of court presidents*.

European Network of National Human Rights Institutions (2021), *Contribution after the European Network on National Human Rights Institutions for the 2021 Rule of law Report*.

Forbundsdomstolen i skatte- og afgiftsretlige sager, dom af 10. december 2020, V R 14/20.

Forbundsdomstolen i skatte- og afgiftsretlige sager, dom af 10. januar 2019, V R 60/17.

Forbundsforfatningsdomstolen (19.5.2020), *pressemeddelelse nr. 37/2020* (<https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/EN/2020/bvg20-037.html>)

Forbundsforfatningsdomstolen, afgørelse af 29. april 2021, 2 BvR 1651/15, 2 BvR 2006/15.

Forbundsforfatningsdomstolen, dom af 29. november 2016, 2 BvR 2453/15.

Forbundsforfatningsdomstolen, dom af 5. maj 2020, 2 BvR 859/15.

Forbundskriminalpolitiet (2020), *Bundeslagebild Korruption 2019*, (<https://www.bka.de/SharedDocs/Downloads/DE/Publikationen/JahresberichteUndLagebilder/Korruption/korruptionBundeslagebild2019.html?sessionId=BB07C9D8DF5A361AB3C08080C0AC57C7.liv e0612?nn=28078>)

Forbundsministeriet for retlige anliggender og forbrugerbeskyttelse (2019), *Retsstatspagten*.

Forbundsregeringens direktiv om forebyggelse af korruption i forbundsforvaltningen (2004) (*Richtlinie der Bundesregierung zur Korruptionsprävention in der Bundesverwaltung* (2004)) (https://www.verwaltungsvorschriften-im-internet.de/bsvwvbund_30072004_O4634140151.htm).

Generaldirektoratet for Kommunikation (2019), *Flash Eurobarometer-undersøgelse 482: Businesses' attitudes towards corruption in the EU*.

Generaldirektoratet for Kommunikation (2020), *Særlig Eurobarometerundersøgelse 502: Corruption*.

Gesellschaft für Freiheitsrechte (2021), *Bidrag fra Gesellschaft für Freiheitsrechte til rapporten om retsstatssituationen 2021*.

Gesellschaft für Freiheitsrechte og Open Society Foundations (2020), *Shrinking space in Germany; Shrinking space in Europe*.

GFF (2021), *Bidrag fra GFF til rapporten om retsstatssituationen 2021*.

Gostomzyk T. and Moßbrucker D. (2019), *"If you write that, I'll sue you!" Study on preventive attorney strategies towards the media*.

GRECO (2020), *Fifth Evaluation Round — Evaluation Report on Germany on preventing corruption and promoting integrity in central governments (top executive functions) and law enforcement agencies*.

H. Steinharter, Financial Intelligence Unit (2020): Anti-Geldwäsche-Behörde FIU plant Hunderte neue Stellen, Handelsblatt (<https://www.handelsblatt.com/finanzen/banken-versicherungen/banken/financial-intelligence-unit-anti-geldwaesche-behoerde-fiu-plant-hunderte-neue-stellen/26745786.html?ticket=ST-55488-FuqUZPM3mm6lk6jLHzJ6-ap6>)

Hessen, Bayern, Brandenburg, Nordrhein-Westfalen, Mecklenburg-Vorpommern, Saarland, Niedersachsen og Schleswig-Holstein (2021), fælles brev.

Journalister uden Grænser (2021), *Bidrag fra Journalister uden Grænser til rapporten om retsstatssituationen 2021*.

Journalister uden Grænser (2021), *Det internationale pressefrihedsindeks 2021 — Tyskland* (<https://rsf.org/en/germany>)

Journalister uden grænser (2021), *Forspildt mulighed for pressefrihed* (<https://www.reporter-ohne-grenzen.de/pressemitteilungen/meldung/verpasste-chance-fuer-die-pressefreiheit>)

Justitsministrenes konference (2020), rapport fra den tyske arbejdsgruppe, Tyskland som lokalitet for retlige anliggender: Styrkelse af domstolene i økonomiske tvister/handelsretter (*Bericht der Länderarbeitsgruppe "Justizstandort Deutschland: Stärkung der Gerichte in Wirtschaftsstreitigkeiten/Commercial Courts*) (https://www.justiz.nrw.de/JM/jumiko/beschluesse/2020/Herbstkonferenz_2020/Top-I-25-Bericht-der-Laenderarbeitsgruppe-Justizstandort-Deutschland---Staerkung-der-Gerichte-in-Wirtschaftsstreitigkeiten.pdf).

Justitsministrenes konference (2020), Styrkelse af føderalismen i praksis — Landenes deltagelse i føderale lovforslag og forbundsregeringens behandling af forbundsrådets lovgivningsinitiativer (*Föderalismus in der Praxis stärken — Die Beteiligung der Länder an Gesetzgebungsvorhaben des Bundes und die Behandlung von Gesetzesinitiativen des Bundesrates durch die Bundesregierung*) (https://www.justiz.nrw.de/JM/jumiko/beschluesse/2020/Herbstkonferenz_2020/Top-I-8-Foederalismus-in-der-Praxis-staerken---Die-Beteiligung-der-Laender-an-Gesetzgebungsvorhaben.pdf)

Justitsministrenes konference (2021), Afgørelse — Fortsat bæredygtig forøgelse af personalet og fremme af digitaliseringen af retsvæsenet — Retsstatspagt 2.0. (*Personalverstärkungen nachhaltig fortsetzen und Digitalisierung der Justiz vorantreiben — Pakt für den Rechtsstaat 2.0*) (https://www.justiz.nrw.de/JM/jumiko/beschluesse/2021/Fruhjahrenskonferenz_2021/TOP-I_-1-u-I_-20---Pakt-fuer-den-Rechtsstaat.pdf).

KEK (2021), Mediekoncentration (<https://www.kek-online.de/medienkonzentration>).

LTO (2021), Indtrængende appeller mod udskiftninger i toppen ved domstolen i skatte- og afgiftsretlige sager. (<https://www.lto.de/recht/justiz/j/vg-muenchen-eilantraege-neubesetzung->

[praesident-bmjv-bundesgerichte-richter-auswahl-erfahrung-politische-einflussnahme-bundes-finanzhof/](#))

Ministeren for kultur og medier (2020), "Neustart Kultur": Private radio- og TV-selskaber (<https://www.bundesregierung.de/breg-de/bundesregierung/staatsministerin-fuer-kultur-und-medien/private-rundfunkveranstalter-1777032>)

OECD (2021), Phase 4 Two-Year Follow-Up Report: Germany (<https://www.oecd.org/corruption/germany-oecdanti-briberyconvention.htm>)

Pressekodeksen for politiet i Baden-Württemberg (indenrigsministeriet, for digitalisering og kommuner) (2021), *Standarder for relationer med pressen for delstater* (<https://im.baden-wuerttemberg.de/de/service/presse-und-oeffentlichkeitsarbeit/pressemitteilung/pid/landesweite-standards-fuer-die-pressearbeit/>)

SWR (2021), *Bettina Limperg: "Das muss sich unbedingt ändern"* (<https://www.swr.de/swraktuell/baden-wuerttemberg/karlsruhe/bettina-limperg-praesidentin-des-bghs-100.html>)

Transparency International (2021), *Corruption Perceptions Index 2020*.

Transparency International Germany (2020), *Holdningsdokument om udkast til lov om indførelse af lobbyregister* (https://www.transparency.de/fileadmin/Redaktion/Aktuelles/Stellungnahmen/2020/Stellungnahme_Transparency_Deutschland_Lobbyregister_20-09-29.pdf)

Transparency International-Deutschland (2018), *Comments and Recommendations to UNCAC Second Review Cycle* (https://www.transparency.de/fileadmin/Redaktion/Aktuelles/Stellungnahmen/2018/18-09-10_Comments_and_Recommendations UNCAC Second Review Cycle.pdf)

Transparency International-Deutschland (2020), *Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung der Finanzmarktintegrität* (https://www.transparency.de/fileadmin/Redaktion/Aktuelles/Stellungnahmen/2020/20-11-09_Stellungnahme_Transparency_Deutschland_Referentenentwurf_Gesetz_zur_Staerkung_der_Finanzmarktaufsicht_-_Website-Version_1_.pdf)

UNCAC (2019), *Review of implementation of the United Nations Convention Against Corruption, Review Cycle 1 (Chapter III and IV), Executive Summary: Germany, Implementation Review Group (July 2020), and Review Cycle 2 (Chapter II and V), Executive Summary: Germany, Implementation Review Group* (<https://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/WorkingGroups/ImplementationReviewGroup/ExecutiveSummaries2/V2000216e.pdf>)

ZDF(2021), *Bidrag fra ZDF til rapporten om retsstatssituationen 2021*.

Bilag II: Landebesøg i Tyskland

Kommissionens tjenestegrene afholdt i marts 2021 virtuelle møder med:

- Den finansielle efterretningsenhed
- Den øverste forbundsdomstol
- Den tyske sammenslutning af dommere og anklagere
- Det fælles forvaltningskontor for mediemyndighederne
- Det tyske advokatammer
- Det tyske advokatsamfund
- Det tyske institut for menneskerettigheder
- European Affairs Committee of the Justice Minister's Conference
- Forbundsdomstolen i forvaltningsretlige sager
- Forbundskriminalpolitiet
- Gesellschaft für Freiheitsrechte
- Indenrigsministeriet
- Justitsministeriet
- LobbyControl DE
- Ministeren for kultur og medier
- Presserådet
- Specialiserede anklagemyndigheder for korruption og økonomisk kriminalitet München
- Sundhedsministeriet
- Transparency International Germany

* Der blev endvidere afholdt møder med følgende organisationer:

- Amnesty International
- Center for Reproductive Rights
- CIVICUS
- Civil Liberties Union for Europe
- Civil Society Europe
- Conference of European Churches
- EuroCommerce
- European Center for Not-for-Profit Law
- European Centre for Press and Media Freedom
- European Civic Forum
- European Federation of Journalists
- European Partnership for Democracy
- European Youth Forum
- Front Line Defenders
- Human Rights House Foundation
- Human Rights Watch
- ILGA-Europe
- International Commission of Jurists
- International Federation for Human Rights
- International Planned Parenthood Federation European Network (IPPF EN)
- International Press Institute
- Netherlands Helsinki Committee
- Open Society European Policy Institute
- Philanthropy Advocacy

- Protection International
- Reporters without Borders
- Transparency International EU