



Bruxelles, den 24.7.2024
COM(2024) 800 final

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

Rapport om retsstatssituationen 2024

Retsstatssituationen i Den Europæiske Union

{SWD(2024) 801 final} - {SWD(2024) 802 final} - {SWD(2024) 803 final} -
{SWD(2024) 804 final} - {SWD(2024) 805 final} - {SWD(2024) 806 final} -
{SWD(2024) 807 final} - {SWD(2024) 808 final} - {SWD(2024) 809 final} -
{SWD(2024) 810 final} - {SWD(2024) 811 final} - {SWD(2024) 812 final} -
{SWD(2024) 813 final} - {SWD(2024) 814 final} - {SWD(2024) 815 final} -
{SWD(2024) 816 final} - {SWD(2024) 817 final} - {SWD(2024) 818 final} -
{SWD(2024) 819 final} - {SWD(2024) 820 final} - {SWD(2024) 821 final} -
{SWD(2024) 822 final} - {SWD(2024) 823 final} - {SWD(2024) 824 final} -
{SWD(2024) 825 final} - {SWD(2024) 826 final} - {SWD(2024) 827 final} -
{SWD(2024) 828 final} - {SWD(2024) 829 final} - {SWD(2024) 830 final} -
{SWD(2024) 831 final}

1. INDLEDNING

Retsstatsprincippet er en væsentlig garanti for, at vores demokratier fungerer godt, for beskyttelsen af individuelle rettigheder og dermed for vores samfunds og økonomiers vitalitet og velstand. Retsstatsprincippet, demokrati og grundlæggende rettigheder er grundlaget for Den Europæiske Unions arbejde for at fremme fred, velstand, konkurrenceevne, social samhørighed og stabilitet på hele kontinentet og i hele verden. Disse værdier, som er fælles for medlemsstaterne¹, kommer ofte under pres, og de demokratiske samfunds og institutioners modstandsdygtighed sættes konstant på prøve. I lyset af de store forandringer – hvad enten det er covid-19-krisen eller den russiske angrebskrig mod Ukraine eller den dobbelte grønne og digitale omstilling – er EU's værdier så centrale som aldrig før for borgernes tillid.

EU har i stigende grad erkendt, at en proaktiv tilgang til fremme og forsvar af retsstatsprincippet er kernen i dens succes². Dette er generelt i overensstemmelse med EU-borgernes synspunkter og forventninger. I en nylig Eurobarometerundersøgelse mener 74 % af respondenterne, at EU spiller en vigtig rolle med hensyn til at opretholde retsstatsprincippet, og 89 % mener, at det er vigtigt for alle EU's medlemsstater at respektere EU's kerneværdier³.

Hvert år siden 2020 har rapporten om retsstatssituationen ved systematisk og objektivt at undersøge udviklingen på retsstatsområdet i alle medlemsstater vist, at retsstatsprincippet har betydning for borgere og virksomheder i hele EU. Fem år efter er medlemsstaternes og hele EU's beredskab til at opdage, forebygge og tackle nye udfordringer blevet væsentligt forbedret. Dette gavner vores europæiske demokratiers modstandsdygtighed og gensidige tillid til EU samt et velfungerende indre marked i EU og understøtter et erhvervs-klima, der fremmer konkurrenceevne og bæredygtig vækst.

EU er fast besluttet på at fremme retsstatsprincippet som en hjørnesteen inden for menneskerettigheder og demokrati globalt og i sine nabolande⁴. Ud over de klare økonomiske og sikkerhedsmæssige fordele ved en større Union er et centralt mål for EU's udvidelse at forankre demokrati, retsstatsprincippet og respekt for de grundlæggende rettigheder på hele vores kontinent⁵. Inddragelse af visse udvidelseslande⁶ i rapporten om retsstatssituationen 2024 sammen med medlemsstaterne vil støtte disse landes reformbestrebelse for at opnå uigenkaldelige fremskridt med hensyn til demokrati og retsstatsprincippet forud for tiltrædelsen og sikre, at der fortsat vil være høje standarder efter tiltrædelsen.

¹ Artikel 2 i traktaten om Den Europæiske Union.

² Retsstatsværktøjskassen på EU-plan.

https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/rule_of_law_factsheet_1.pdf.

³ Den særlige [Eurobarometerundersøgelse 553](#) om retsstatsprincippet (2024).

⁴ Se EU-handlingsplan om menneskerettigheder og demokrati 2020-2024 (JOIN(2020) 5 final).

⁵ Meddelelse fra Kommissionen om førudvidelsesreformer og gennemgang af politikker (COM(2024) 146 final).

⁶ Albanien, Montenegro, Nordmakedonien og Serbien. Udvælgelsen afspejler de fremskridt, der er gjort i deres respektive tiltrædelsesproces eller fremskridt med hensyn til deres niveau af forberedelse hvad angår retsstatsprincippet.

2. OPRETHOLDELSE AF RETSSTATSPRINCIPPET TIL FORDEL FOR BORGERE OG VIRKSOMHEDER

I løbet af de seneste fem år har Kommissionen arbejdet på at opbygge en retsstatsarkitektur for at bidrage til at imødegå den risiko, som manglende overholdelse af retsstatsprincippet udgør for de enkelte medlemsstater og for EU som helhed⁷.

Målet med dette arbejde har været at **fremme** en retsstatskultur, at **forhindre** problemer med retsstatsprincippet i at opstå eller forværres og at **reagere** effektivt på EU-plan over for alvorlige og vedvarende udfordringer. Dette krævede en **diversificering af de retsstatsinstrumenter**, der kan anvendes på EU-plan, således at indsatsen kan kalibreres bedst muligt⁸.

Retsstatsarkitekturen og den forbedrede viden, der er opstået omkring rapporten om retsstatssituationen, har sammen med reformtempoet i medlemsstaterne styrket den gensidige tillid og skabt en bedre fælles forståelse af, hvordan man dyrker et miljø, hvor retsstatsprincippet kan trives.

Siden 2020 har flere nye EU-initiativer på grundlag af resultaterne af overvågningen i forbindelse med denne rapport desuden hævet de fælles standarder på områder med direkte relevans for retsstatsprincippet. Disse initiativer vil øge **integriteten**⁹ og optrappe **bekæmpelsen af korrupsion**¹⁰, styrke **gennemsigtighed og ansvarlighed i beslutningsprocesserne**¹¹, øge **de offentlige forvaltningers kapacitet og kvalitet** på alle niveauer¹², beskytte **mediefriheden og mediepluralismen**¹³ både online og offline, styrke **uafhængige myndigheder såsom nationale ligestillingsorganer**¹⁴ og **fremme og beskytte et gunstigt civilsamfundsmæssigt råderum**¹⁵, hvor borgerne samt et aktivt og uafhængigt civilsamfund drager fordel af de rette betingelser og værktøjer til meningsfuld deltagelse og engagement.

⁷ Af Kommissionens meddelelse fra 2019 om yderligere styrkelse af retsstatsprincippet i Unionen fremgår det, at "hvis retsstaten ikke beskyttes tilstrækkeligt i alle medlemsstater, skades Unionens fundament af solidaritet og samhørighed og den tillid, som er nødvendig for den gensidige anerkendelse af nationale afgørelser og et velfungerende indre marked som helhed" (COM(2019) 164).

⁸ Den Europæiske Revisionsret opfordrede til et større overblik over de forskellige retsstatsinstrumenter ([Revisionsrettens analyse af rapporteringen om retsstatssituationen](#)).

⁹ [Aftale om oprettelse af et interinstitutionelt organ for etiske standarder for medlemmer af institutioner og rådgivende organer](#).

¹⁰ En pakke om bekæmpelse af korrupsion (JOIN(2023) 12 final) indeholdt et forslag til nyt direktiv om strafferetlig bekæmpelse af korrupsion COM(2023) 234 og et forslag fra den højtstående repræsentant til at udvide FUSP-sanktionsværktøjskassen til at omfatte alvorlige tilfælde af korrupsion (HR(2023) 108).

¹¹ Forslag om gennemsigtighed i interesserepræsentation på vegne af tredjelande (COM(2023) 637).

¹² Meddelelsen om styrkelse af det europæiske administrative rum (CompAct) (COM(2023) 667) fastsætter en ramme for medlemsstaternes opkvalificering af offentlige eksperter og udnyttelse af teknologi til at tackle udfordringer vedrørende god regeringsførelse, retseffektivitet og korrupsion.

¹³ Forordning (EU) 2024/1083 om oprettelse af en fælles ramme for medietjenester i det indre marked og om ændring af direktiv 2010/13/EU (den europæiske forordning om mediefrihed) og direktiv (EU) 2024/1069 om beskyttelse af personer, der engagerer sig offentligt, mod åbenbart grundløse krav eller urimelige retssager ("strategiske retssager mod offentligt engagement"). Arbejdet fortsætter med henstillingen fra 2021 om journalisters sikkerhed (C(2021) 6650 af 16.9.2021) og forslagene til beskyttelse af journalister og menneskerettighedsforkæmpere, der engagerer sig offentligt, mod åbenbart grundløse eller urimelige retssager ("strategiske retssager mod offentligt engagement" (C(2022) 2428 af 27.4.2022).

¹⁴ Direktiv (EU) 2024/1500 om standarder for ligebehandlingsorganer og Rådets direktiv (EU) 2024/1499 om standarder for ligebehandlingsorganer.

¹⁵ Kommissionens henstilling om at fremme inddragelse og effektiv deltagelse af borgere og civilsamfundets organisationer i processen med udformning af offentlige politikker (C(2023) 8627).

Rapporten om retsstatssituationen i centrum for EU's retsstatsarkitektur

I 2019 satte kommissionsformand Ursula von der Leyen ved oprettelsen af det nye kommissærkollegium retsstatsprincippet øverst på den politiske dagsorden og opstillede **rapporten om retsstatssituationen** som en af de centrale politiske retningslinjer for den nuværende mandatperiode, hvilket er en forpligtelse, hun har lovet at styrke yderligere i de næste fem år.

Rapporten, der er udformet som en årlig cyklus, fokuserer på forebyggelse ved at øge bevidstheden om den vigtigste udvikling på retsstatsområdet. Ved at identificere udfordringerne har den til formål at hjælpe medlemsstaterne med at finde løsninger, der beskytter retsstatsprincippet, i samarbejde med Kommissionen, andre medlemsstater og centrale interessenter såsom Venedigkommissionen¹⁶. Rapporten er blevet et centralt instrument i EU's retsstatsværktøjskasse og et centralt referencepunkt på EU-plan og nationalt plan. Dens særlige overvågning har skabt en stærkere fælles forståelse af udviklingen i hver enkelt medlemsstat, hvilket har bidraget til at identificere risici, udvikle mulige løsninger og målrette støtten på et tidligt tidspunkt.

Hvert år gøres der i rapporten **status over retsstatssituationen i alle medlemsstater og EU som helhed**, og der foretages en struktureret og stringent vurdering af væsentlige nationale udviklingstendenser, både positive og negative, på fire centrale områder: **retssystemer, bekæmpelse af korruption, mediepluralisme og -frihed samt institutionel kontrol og balance**. Med den gennemsigtige og objektive metode, der er baseret på anerkendte retsstatsstandarder, sikrer rapporten retfærdig og lige behandling af alle medlemsstater, samtidig med at der også tages hensyn til specifikke nationale sammenhænge og retstraditioner.

Siden 2022 har rapporten omfattet **specifikke henstillinger** til medlemsstaterne for bedre at støtte deres bestræbelser på at fremme reformer og identificere, hvor der kan være behov for forbedringer eller opfølgende foranstaltninger. I 2023 var der blevet fulgt op på næsten 65 % af det første sæt specifikke henstillinger, der blev udstedt i 2022, hvilket afspejler en positiv reformdynamik i hele EU. I 2024 fortsatte denne tendens, idet der blev fulgt op på 68 % af henstillingerne fra 2023¹⁷.

Dette viser, at medlemsstaterne gør en stor indsats for at følge op på henstillingerne i rapporten. Samtidig kan det, afhængigt af henstillingernes art og emne, tage længere tid at efterkomme nogle af dem end disse rapporters årlige cyklus. Dette kan f.eks. skyldes behovet for omfattende politiske høringer og interessenthøringer eller det forhold, at valgperioder kan afbryde lovgivningsprocessen. Rapporten og dens henstillinger giver også et fokus for overvågning af situationen lokalt samt resultaterne af reformerne.

Dialog og opfølgning på rapporten om retsstatssituationen på nationalt plan og EU-plan

Rapporten og dens henstillinger udgør hjørnestenen i den fortsatte **dialog** med og mellem medlemsstaterne. Dette har omfattet intensiverede kontakter mellem Kommissionen og medlemsstaterne, herunder de nationale parlamenter, hvis rolle som lovgivere og med hensyn til at holde den udøvende magt ansvarlig er central for at opretholde retsstatsprincippet. Regelmæssige møder i **EU-netværket af kontaktpunkter vedrørende retsstatsprincippet**

¹⁶ COM(2020) 580 final.

¹⁷ Der blev konstateret betydelige fremskridt med eller fuld gennemførelse af over 20 % af henstillingerne og mindre fremskridt med 50 % af henstillingerne. For den resterende dels vedkommende er der ikke konstateret fremskridt.

fungerer som et forum for udveksling af erfaringer om spørgsmål af fælles interesse, der fremhæves i rapporterne om retsstatssituationen¹⁸.

Rapporten har udviklet sig til at være et centralt element i EU-institutionernes arbejde med retsstatsprincippet. Den **årlige dialog om retsstatsprincippet** i Rådet¹⁹ bygger på Kommissionens rapport om retsstatssituationen, der er anerkendt som et forum for konstruktive politiske udvekslinger mellem medlemsstaterne og for udveksling af bedste praksis og indhøstede erfaringer. I 2023 evaluerede Rådet denne dialog positivt og tilstræbte at øge hyppigheden heraf²⁰. Desuden fortsatte Rådet for Retlige Anliggender med at drøfte aktuelle retsstatsspørgsmål under hvert halvårlige formandskab for Rådet²¹. Retsstatsspørgsmål er også relevante for arbejdet i andre rådssammensætninger, som det fremgår af diskussionen i Rådet for Uddannelse i maj 2024 om fremme af en retsstatssituation gennem uddannelse.

Europa-Parlamentets interesse har ikke kun vist sig i de årlige debatter om rapporterne om retsstatssituationen, men også i landespecifikke debatter og særlige offentlige høringer om demokrati, retsstatsprincippet og grundlæggende rettigheder²². En ny overvågningsgruppe for demokrati, retsstatsprincippet og grundlæggende rettigheder gav yderligere fokus.

Rapporten bidrog også til at stimulere den bredere debat om retsstatsprincippet. Eksempler herpå er den anden konference på højt plan mellem formændene for EU's højeste forfatningsmæssige jurisdiktioner i november 2023²³. I januar 2024 var den 13. direkte dialog mellem EU's hovedstæder og Kommissionen dedikeret til retsstatsprincippet, hvor de deltagende borgmestre drøftede den lokale dimension af rapportens fire søjler²⁴. Den Europæiske Revisionsret har bidraget til de videre overvejelser om rapporten og offentliggjort en analyse af Kommissionens rapportering om retsstatssituationen i februar 2024²⁵.

Rapporten har også fungeret som katalysator for en stærkere inddragelse af **civilsamfundet og interessenter** i spørgsmål vedrørende retsstatsprincippet. Civilsamfundsorganisationer og menneskerettighedsforkæmpere spiller en vigtig rolle med hensyn til både at stimulere og beskytte de værdier og rettigheder, der er nedfældet i EU-traktaterne og chartret om grundlæggende rettigheder, og bidrager til at fremme retsstatsprincippet lokalt. Civilsamfundsorganisationer og faglige sammenslutninger, der repræsenterer grupper såsom

¹⁸ [Netværk af nationale kontaktpunkter vedrørende retsstatsprincippet \(europa.eu\)](#). I løbet af det seneste år har udvekslinger om god praksis omfattet ombudspersoner og nationale menneskerettighedsinstitutioner, sagsfordelingssystemer og tekniske støtteinstrumenter til reformer i både medlemsstaterne og udvidelseslandene.

¹⁹ I den forbindelse fandt der i september 2023 i Rådet for Almindelige Anliggender en horisontal drøftelse om udviklingen på retsstatsområdet og i oktober 2023 og januar og maj 2024 landespecifikke drøftelser sted.

²⁰ Evaluering af Rådets dialog om retsstatsprincippet – [Formandskabets konklusioner](#). Evalueringen formaliserede rapporten om retsstatssituationen som grundlag for den årlige dialog.

²¹ I marts 2024 drøftede Rådet for Retlige Anliggender retssystemets modstandsdygtighed over for kriminelle organisationer i en retsstat. I oktober 2023 fokuserede drøftelserne i Rådet for Retlige Anliggender på at styrke effektiviteten og kvaliteten af de nationale retssystemer.

²² Europa-Parlamentets beslutning af 28. februar 2024 om Kommissionens rapport om retsstatssituationen 2023 (2023/2113(INI)), P9_TA(2024)0108, samt særlige plenardebatter om Malta (19.10.2023), Slovakiet (17.1.2024), Grækenland (7.2.2024) og Ungarn (24.4.2024).

²³ Blandt deltagerne var Den Europæiske Unions Domstol og Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol.

²⁴ Efter dialogen udvekslede EU's hovedstæder et holdningsdokument som et bidrag til rapporten om retsstatssituationen 2024, herunder en opfordring til, at der lægges større vægt på den lokale dimension af retsstatsprincippet, og til, at der stilles yderligere EU-midler til rådighed for lokale uddannelsesinitiativer på dette område.

²⁵ [Revisionsrettens analyse fra 2024 af rapporteringen om retsstatssituationen](#).

dommere, anklagere eller journalister, indsender hvert år betydelige bidrag til rapporten. Civilsamfundsorganisationerne har også fremsat værdifulde anbefalinger til, hvordan udarbejdelsen af rapporterne kan forbedres, hvilket har ført til en forlængelse af høringsperioden for interessenter og øget gennemsigtigheden²⁶.

Kommissionen er fortsat med at organisere **nationale dialoger om retsstatsprincippet** sammen med Agenturet for Grundlæggende Rettigheder, samle forskellige nationale interessenter på nationalt plan og søge at inddrage dem tættere i opfølgningen på rapporterne om retsstatsituationen. De giver Kommissionen og de nationale myndigheder gode muligheder for at indsamle civilsamfunds perspektiver, indkalde forskellige interessenter og undersøge samarbejdsbaserede tilgange til gennemførelse af henstillingerne²⁷.

Støtte til retsstatsreformer

Effektive retssystemer, bekæmpelse af korruption og god lovgivning har alle direkte økonomisk relevans med indvirkning på investeringer, vækst og beskæftigelse og dermed på et velfungerende indre marked. Retsstatsprincippet og god regeringsførelse er afgørende for et velfungerende indre marked, et sundt erhvervsclima, sunde offentlige finanser og effektive strukturreformer. Som sådan er de en del af **det europæiske semester** og dets landespecifikke henstillinger.

Flere medlemsstater medtog specifikke retsstatsforanstaltninger og tilknyttede milepæle og mål i deres nationale **genopretnings- og resiliensplaner**, som har til formål at efterkomme relevante landespecifikke henstillinger. Dette har bidraget til at fremme vigtige reformer i retssystemerne, bekæmpelsen af korruption og den overordnede gennemsigtighed og inklusion i lovgivningsprocessen²⁸. Medlemsstaterne har navnlig vedtaget foranstaltninger til at styrke retsvæsenets uafhængighed ved f.eks. at reformere disciplinærordningen for dommere samt forbedre retssystemernes effektivitet, bl.a. ved at reformere domstolens struktur. I overensstemmelse med forpligtelserne i deres planer har nogle medlemsstater også intensiveret bekæmpelsen af korruption, f.eks. ved at styrke de institutioner, der beskæftiger sig med bekæmpelse af korruption. Medlemsstaterne har også gennemført foranstaltninger for at forbedre kvaliteten af lovgivningsprocessen, f.eks. ved at indføre obligatorisk brug af offentlige høringer og konsekvensanalyser. I visse tilfælde blev disse tilsagn i genopretnings- og resiliensplanen anset for at være uundværlige med hensyn til at beskytte EU's finansielle interesser og adgangen til enhver udbetaling under genopretnings- og resiliensfaciliteten gjort betinget af en tilfredsstillende opfyldelse heraf.

Anden **EU-finansiering** har også bidraget til at opbygge retsvæsenets, mediernes og civilsamfundets kapacitet til at opretholde retsstatsprincippet sammen med teknisk støtte og ekspertise til målrettede reformer, navnlig gennem instrumentet for teknisk støtte, med fokus på at forbedre effektiviteten og kvaliteten af den offentlige forvaltning og retsvæsenet og tackle udfordringerne i forbindelse med bekæmpelse af korruption og mediepluralisme²⁹. Dette arbejde er blevet understøttet i medlemsstaterne gennem deres samarbejde med

²⁶ Navnlig forud for landebesøg [Rapport om retsstatsituationen 2024 – Europa-Kommissionen \(europa.eu\)](#).

²⁷ Se også: [Nationale dialoger om retsstatsprincippet – Europa-Kommissionen \(europa.eu\)](#).

²⁸ Se [Kommissionens rapport om gennemførelsen af genopretnings- og resiliensfaciliteten: den fremtidige indsats](#) (COM(2023) 545).

²⁹ Andre programmer, der tilbyder vigtig støtte, omfatter programmet for borgere, ligestilling, rettigheder og værdier og Et Kreativt Europa.

internationale eksperter i Europarådet og dets forskellige organer³⁰ samt gennem udvekslinger med fagfolk fra andre medlemsstater.

Øget kapacitet til at reagere på problemer på retsstatsområdet

Som et supplement til udviklingen af retsstatsværktøjskassen til forebyggelse og skabelse af incitament til retsstatsreformer har EU også øget sin kapacitet til at reagere på problemer på retsstatsområdet.

Kommissionen har fortsat udøvet sin rolle som vogter af EU-traktaterne³¹. Hvor det har været nødvendigt, er der iværksat **traktatbrudsprocedurer** for at afhjælpe specifikke overtrædelser af retsstatsprincippet. Retsvæsenets uafhængighed har været kernen i en vigtig retspraksis, som Den Europæiske Unions Domstol (EU-Domstolen) har udviklet i sager, der er indledt som følge af Kommissionens traktatbrudsprocedurer og anmodninger om præjudicielle afgørelser fra nationale domstole.

Den **generelle ordning med konditionalitet** til beskyttelse af Unionens budget trådte i kraft i 2021 for at beskytte den forsvarlige økonomiske forvaltning af EU-budgettet og EU's finansielle interesser mod tilsidesættelser af retsstatsprincippet³². Kommissionen overvåger nøje situationen i alle medlemsstater og træffer foranstaltninger, hvor det er nødvendigt. I 2022 indledte Kommissionen en procedure for at beskytte EU-budgettet mod tilsidesættelser af retsstatsprincippet i Ungarn³³. På forslag af Kommissionen traf Rådet afgørelse om budgetmæssige beskyttelsesforanstaltninger i december 2022³⁴. Selv om gennemførelsen af visse afhjælpende foranstaltninger, der blev foreslået som reaktion på konditionalitetsproceduren, er i gang, er der stadig store mangler, og Ungarn har ikke vedtaget nye foranstaltninger for at afhjælpe de udestående problemer. Den 13. december 2023 konkluderede Kommissionen derfor, at de foranstaltninger, som Rådet havde vedtaget et år tidligere, fortsat skal gælde. Kommissionen er rede til fortsat at samarbejde med Ungarn for at løse de resterende problemer³⁵.

Et andet instrument, der har tilskyndet til reformer, og som støtter medlemsstaterne i anvendelsen af **Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder**, er den **horisontale grundforudsætning** i henhold til forordningen om fælles bestemmelser. Medlemsstaterne skal indføre effektive mekanismer til at sikre overholdelse af chartret på alle niveauer, når de gennemfører EU-programmer³⁶. Dette omfatter overholdelse af retten i chartret til effektive retsmidler og en retfærdig rettergang ved en uafhængig og upartisk

³⁰ Navnlig Venedigkommissionen og Sammenslutningen af Stater mod Korruption (Greco).

³¹ I meddelelsen fra 2022 "Håndhævelse af EU-retten for et Europa, der skaber resultater" blev det understreget, at EU er et retsfællesskab, der bygger på fælles værdier mellem medlemsstaterne, med anvendelse og håndhævelse af EU-retten og respekt for retsstatsprincippet i centrum (COM(2022) 518).

³² I januar 2024 aflagde Kommissionen rapport om anvendelsen af forordningen om den generelle ordning med konditionalitet og konkluderede, at de foranstaltninger, der var vedtaget indtil da, havde vist sig at være effektive med hensyn til at beskytte EU's finansielle interesser (COM(2024) 17 final/2).

³³ Den 27.4.2022 indledte Kommissionen for første gang trinnet i den procedure, der er fastsat i artikel 6, stk. 1, i forordningen om generel konditionalitet.

³⁴ Kommissionens gennemførelsesafgørelse (EU) 2022/2506 af 15. december 2022.

³⁵ Kommissionens afgørelse C(2023) 8999 final af 13. december 2023. I henhold til forordningen om konditionalitet kan Ungarn forelægge yderligere forslag til afhjælpende foranstaltninger, og hvis Kommissionen finder, at problemerne er blevet afhjulpel helt eller delvist, forelægger den Rådet et forslag om at tilpasse eller ophæve de vedtagne foranstaltninger.

³⁶ Forordningen om fælles bestemmelser regulerer tre fonde under samhørighedspolitikken, én hav-, fiskeri- og akvakulturfond og tre fonde på området indre anliggender under delt forvaltning. I henhold til den horisontale grundforudsætning om effektiv anvendelse af chartret skal medlemsstaterne også have en stærk klagemekanisme på plads.

domstol. Dette redskab har vist sig at være effektivt i praksis, idet der indtil videre har været to tilfælde, hvor Kommissionen først frigav EU-midler, efter at de berørte medlemsstater havde gennemført de reformer, der blev anset for nødvendige for at opfylde den horisontale grundforudsætning for så vidt angår retsvæsenets uafhængighed.

Endelig skal det bemærkes, at proceduren i **artikel 7, stk. 1, i TEU**, som gør det muligt for Rådet at fastslå, at der er en klar fare for en grov overtrædelse af EU's værdier, og at følge op på sådanne risici, er fortsat i Rådet. Artikel 7 i TEU³⁷ er et ekstraordinært redskab, som EU kan bruge til at afhjælpe de alvorligste mangler på retsstatsområdet i en medlemsstat. Indtil videre er proceduren blevet iværksat to gange: først af Kommissionen for så vidt angår Polen i december 2017³⁸, og derefter af Europa-Parlamentet for så vidt angår Ungarn i september 2018³⁹. Under begge procedurer afholdt Rådet flere formelle høringer og statusmøder uden dog at træffe afgørelse om at gå videre med nogen af procedurerne til næste fase⁴⁰. Efter en række positive udviklinger i Polen konkluderede Kommissionen i maj 2024, at betingelserne for at opretholde proceduren ikke længere eksisterede. De polske myndigheder vedtog en handlingsplan for at løse de problemer med retsvæsenets uafhængighed, der er omfattet af Kommissionens begrundede forslag fra december 2017, og som Kommissionen vil anvende i sin overvågning⁴¹. Da der ikke længere er en klar fare for, at Polen groft overtræder retsstatsprincippet, trak Kommissionen sit begrundede forslag tilbage, således at proceduren mod Polen nu er afsluttet. Overvågningen af udviklingen på retsstatsområdet vil fortsætte som led i rapporten om retsstatssituationen.

Der findes også yderligere beskyttelsesforanstaltninger i andre instrumenter. Inden for rammerne af **genopretnings- og resiliensfaciliteten** overvåger Kommissionen nøje overholdelsen af milepælene, og den kan suspendere en del af de fremtidige betalinger, hvis en milepæl eller et mål, der tidligere er blevet vurderet positivt, tilbageføres⁴². Hvis den tilbageførte foranstaltning er relevant for beskyttelsen af EU's finansielle interesser, vil alle fremtidige betalinger blive blokeret og kan først ophæves, når der igen foreligger opfyldelse. I henhold til forordningen om fælles bestemmelser skal **horisontale og tematiske grundforudsætninger** være opfyldt i hele programmeringsperioden. Hvis en medlemsstat på et hvilket som helst tidspunkt ikke længere opfylder en grundforudsætning, der tidligere var blevet vurderet positivt, kan en ny vurdering resultere i en blokering af EU-betalinger.

Retsstatsprincippet i centrum for udvidelsesprocessen og samarbejdet med eksterne partnere

Ruslands uprovokerede og uberettigede militære aggression mod Ukraine og dets befolkning, der nu er i sit tredje år, er også et direkte angreb på EU's værdier. EU's vilje til at opretholde retsstatsprincippet og den internationale regelbaserede orden er kun steget i lyset af Ruslands aggressionskrig. Beskyttelse og opretholdelse af vores demokratiske institutioner og værdier er et fælles ansvar for medlemsstaterne og EU-institutionerne. Dette er så meget desto vigtigere nu, hvor EU og dets medlemsstater trues af fjendtlige udenlandske aktører, der

³⁷ Artikel 7 i TEU fastsætter betingelserne for, hvornår Rådet kan fastslå, at der er en klar fare for, at en medlemsstat groft overtræder de værdier, der er nævnt i artikel 2. Det Europæiske Råd kan fastslå, at der foreligger en sådan grov og vedvarende overtrædelse, og Rådet kan derefter beslutte, hvilke foranstaltninger der skal træffes med hensyn til suspension af en medlemsstats rettigheder i henhold til traktaterne.

³⁸ Forslag til Rådets afgørelse (COM(2017) 835 af 20.12.2017).

³⁹ Europa-Parlamentets beslutning af 12. september 2018 (2017/2131 (INL)).

⁴⁰ Indtil videre har der fundet syv formelle høringer sted vedrørende Ungarn. For så vidt angår Polen, fandt der seks høringer sted, inden Kommissionens forslag blev trukket tilbage.

⁴¹ Se også landekapitlet om Polen (SWD(2024) 821).

⁴² Rapport fra Kommissionen om gennemførelsen af genopretnings- og resiliensfaciliteten: den fremtidige indsats (COM(2023) 545).

anvender desinformation og cyberangreb, der forsøger at underminere vores demokratier, og hvor der er stadig flere tegn på direkte udenlandsk indblanding i vores demokratiske strukturer⁴³. Landene i naboskabsområdet og på Vestbalkan er også mål for forsøg på indblanding fra Ruslands side, hvor desinformation og antidemokratisk og EU-fjendtlig retorik er et særligt problem.

Konsolidering af de demokratiske strukturer, opretholdelse af retsstatsprincippet og beskyttelse af de grundlæggende rettigheder er kernen i EU's samarbejde med udvidelseslandene. **Troværdige og bæredygtige reformer** på disse områder er afgørende for at gøre fremskridt hen imod tiltrædelse. De defineres som de "grundlæggende elementer" i EU's udvidelsespolitik⁴⁴. Med den reviderede udvidelsesmetode godkendt af Rådet i 2020⁴⁵ styrkedes de grundlæggende elementers centrale betydning som de første spørgsmål, der skal behandles i tiltrædelsesforhandlingerne, og de sidste, der skal afsluttes, med fremskridt med hensyn til de grundlæggende elementer, der er afgørende for generelle fremskridt i forhandlingerne. Det betyder, at de overvåges gennem hele tiltrædelsesprocessen og bestemmer landenes tempo på deres vej mod tiltrædelse.

Kommissionens **årlige udvidelsepakke** gør status over de enkelte landes samlede fremskridt på deres vej mod tiltrædelse. På grundlag af princippet om egen fortjeneste kan Kommissionen kun anbefale, at der gøres fremskridt i forhandlingerne med de enkelte lande, hvis der sker konkrete og løbende fremskridt med hensyn til retsstatsprincippet. Retsstatsprincippet er også et væsentligt element i den nye **reform- og vækstfacilitet for Vestbalkan** og **Ukrainefaciliteten**. For at få fuldt udbytte af disse to hidtil usete støttemekanismer skal landene udarbejde og gennemføre en aftalt reformdagsorden, herunder konkrete skridt vedrørende de grundlæggende elementer.

Som bebudet af kommissionsformand Ursula von der Leyen i talen om Unionens tilstand 2023 besluttede Kommissionen fra 2024 at udvide rækken af **lande i rapporten om retsstatssituationen** som supplement til arbejdet under tiltrædelsesprocessen, der fortsat er den eneste ramme for udvidelsesforhandlingerne⁴⁶. **Albanien, Montenegro, Nordmakedonien og Serbien** er nu med i rapporten om retsstatssituationen og EU-netværket af retsstatskontaktpunkter, hvilket afspejler de fremskridt, der er gjort i deres respektive tiltrædelsesproces eller fremskridt med hensyn til deres niveau af beredskab på retsstatsområdet. Denne tilgang vil gøre det muligt at medtage andre udvidelseslande i fremtiden. Medtagelsen af disse lande sammen med medlemsstaterne vil styrke EU's støtte til retsstatsreformer, støtte deres tiltrædelsesproces og bidrage til at opretholde et bæredygtigt mønster med høje standarder efter tiltrædelsen.

For at sikre, at reformer gennemføres i praksis, er kapacitetsopbygning afgørende. EU giver **finansiel støtte og teknisk bistand** for at sikre, at reformerne er i overensstemmelse med

⁴³ Sager omfatter lovgivere, der bliver hacket forud for valg, skjult lobbyvirksomhed via stedfortrædere, falske undersøgelser brugt til at "hvidvaske" menneskerettighedsproblemer og websteder, der angiveligt er uafhængige medieplatforme, samtidig med at de på skjult vis fremmer politiske indblandingskampagner. Se meddelelse fra Kommissionen om forsvar af demokratiet (COM(2023) 630 final).

⁴⁴ Sammen med økonomiske kriterier og reform af den offentlige administration.

⁴⁵ Meddelelse fra Kommissionen om "Styrkelse af tiltrædelsesprocessen – Et troværdigt EU-perspektiv for landene på Vestbalkan" (COM(2020) 57).

⁴⁶ Synergierne mellem udvidelsesprocessen og rapporten om retsstatssituationen er sikret, og der fremsættes ingen henstillinger til udvidelseslandene i rapporten om retsstatssituationen. Der vil fortsat blive fremsat henstillinger i den årlige udvidelsepakke samt i forbindelse med det øvrige samarbejde, der er fastsat i stabiliserings- og associeringsaftalerne. Rapporten om retsstatssituationen vil støtte gennemførelsen af disse henstillinger.

europæiske standarder. Den tilskynder til bedste praksis, herunder høring af Venedigkommissionen om vigtig lovgivning. Peerevalueringer, uddannelse af retsvæsenets aktører og fremme af institutionelt samarbejde med offentlige forvaltninger i medlemsstaterne (twinning) har været centrale former for EU-støtte i udvidelseslandene.

EU følger en stærk og konsekvent tilgang i sin optræden udadtil – på bilateralt, regionalt og internationalt plan – for at fremme retsstatsprincippet i hele verden. Opretholdelse af retsstatsprincippet er kernen i EU's engagement udadtil og en del af grundlaget for alle EU's aftaler med internationale partnere. I en uafhængig evaluering af EU's støtte til retsstatsprincippet og bekæmpelse af korruption i partnerlande (2010-2021)⁴⁷ konkluderes det, at EU har formået at fremme retsstatsdagsordenen, herunder i restriktive sammenhænge og i skrøbelige og konfliktramte stater. På grundlag af denne evaluering er der iværksat et globalt Team Europe-initiativ om demokrati for at arbejde mere effektivt og strategisk med støtte til retsstatsprincippet og bekæmpelse af korruption⁴⁸. EU har også et klart tilsagn om at bekæmpe korruption på globalt plan ved at støtte juridiske og politiske reformer med henblik på at opbygge institutioner og tilsynsorganer til bekæmpelse af korruption og styrke civilsamfundet, whistleblowere, menneskerettighedsforkæmpere og uafhængige medier som vagthunde mod korruption. Retsstatsrelaterede spørgsmål, herunder retten til en retfærdig rettergang, bekæmpelse af korruption og retsvæsenets uafhængighed tages regelmæssigt op i menneskerettighedsdialoger med partnerlande, og EU målretter sin støtte til centrale aktører, der fremmer retsstatsprincippet.

3. CENTRALE ASPEKTER AF RETSSTATSSITUATIONEN PÅ NATIONALT PLAN

Som i de foregående år indeholder denne rapport om retsstatssituationen 2024 vigtige fælles temaer og tendenser, specifikke udfordringer og positive udviklinger under de fire søjler: retssystemer, rammer for bekæmpelse af korruption, mediefrihed og mediepluralisme samt andre institutionelle spørgsmål vedrørende kontrolforanstaltninger. Eksemplerne bygger på de vurderinger, der findes i de 31 landekapitler, som er en integreret del af denne rapport, og giver en detaljeret beskrivelse af situationen for hver medlemsstat og hvert deltagende udvidelsesland⁴⁹. Rapporten indeholder også specifikke henstillinger til medlemsstaterne⁵⁰ og gennemgår de fremskridt, der er gjort med gennemførelsen af de specifikke henstillinger, der blev fremsat sidste år⁵¹.

Metodologien i rapporten om retsstatssituationen og henstillingerne

Vurderingen i landekapitlerne for hver medlemsstat og hvert udvidelsesland er udarbejdet

⁴⁷ [Evalueringen](#) blev offentliggjort i december 2022. Denne strategiske evaluering er en uafhængig og evidensbaseret vurdering af resultaterne af EU's støtte til retsstatsprincippet i partnerlandene.

⁴⁸ Team Europe Democracy er et globalt tematisk Team Europe-initiativ med deltagelse af 14 medlemsstater, der blev lanceret for at fremme demokrati og menneskerettigheder i hele verden. Ansvarlighed og retsstatsprincippet er de centrale prioriteter.

⁴⁹ Landekapitlerne findes [her](#).

⁵⁰ Der henvises til henstillingerne i fodnoterne i hele denne rapport, og disse er i bilaget anført søjlevis i landekapitlerne og medtaget i de enkelte landekapitler.

⁵¹ Vurderingerne i landekapitlerne foregriber ikke en fremtidig vurdering inden for rammerne af genopretnings- og resiliensfaciliteten (forordning (EU) 2021/241 af 12. februar 2021), forordningen om fælles bestemmelser (forordning (EU) 2021/1060 af 24. juni 2021) eller den generelle ordning med konditionalitet til beskyttelse af Unionens budget (forordning (EU) 2020/2092 af 22. december 2020).

i overensstemmelse med en fastlagt metode, der er anvendt i tidligere udgaver af rapporten⁵². Landekapitlerne bygger på en kvalitativ vurdering, som Kommissionen selv har foretaget, og som fokuserer på en sammenfatning af den vigtigste udvikling siden juli 2023. I hvert landekapitel fokuseres der i analysen navnlig på emner, hvor der har været en betydelig udvikling, eller hvor der blev konstateret betydelige udfordringer i den foregående rapport, som stadig findes i denne rapporteringsperiode. Analysen indeholder også en kvalitativ vurdering af de fremskridt, som medlemsstaterne har gjort med hensyn til at gennemføre henstillingerne fra 2023⁵³. Formålet med 2024-henstillingerne er fortsat at støtte medlemsstaterne i deres bestræbelser på at fremme reformer⁵⁴. Der er ingen henstillinger til udvidelseslandene i denne betænkning; sådanne henstillinger fremsættes i forbindelse med den årlige udvidelsespakke.

Rapporten er resultatet af et tæt samarbejde med nationale myndigheder og bygger på en række nationale, internationale og andre kilder⁵⁵, samt Kommissionens egen dataindsamling⁵⁶. Medlemsstaterne og udvidelseslandene blev opfordret til at bidrage, give skriftlige input⁵⁷ og deltage i særlige landebesøg⁵⁸. En målrettet høring af interessenter gav også værdifulde tværgående og landespecifikke bidrag⁵⁹. Europarådet gav også et overblik over sine seneste udtalelser og rapporter⁶⁰. Forud for vedtagelsen af denne rapport har nationale myndigheder fået mulighed for at fremlægge faktuelle opdateringer af deres landekapitel. Desuden drøfter Kommissionen rapporten på politisk og teknisk plan med nationale myndigheder og regeringer samt med nationale parlamenter, når den er offentliggjort.

⁵² Metodologien findes [her](#).

⁵³ Afhængigt af de fremskridt, der er gjort med de forskellige underdele af hver henstilling, og om henstillingerne blev videreført fra 2022-rapporten, har Kommissionen i hvert enkelt tilfælde afgivet en konklusion ved hjælp af følgende kategorier: ingen (yderligere) fremskridt, visse (yderligere) fremskridt, betydelige fremskridt og fuld gennemførelse. Afhængigt af de fremskridt, der er gjort, og hvilke resultater der er opnået, medtages henstillingerne fra 2023-rapporten i dette års rapport med de nødvendige tilpasninger.

⁵⁴ De principper, på grundlag af hvilke henstillingerne blev udarbejdet, er de samme som sidste år (se COM(2022) 500, s. 3 og 4). Henstillingerne berører ikke eventuelle foranstaltninger, som Kommissionen måtte indlede i henhold til andre retsakter.

⁵⁵ De kilder, der anvendes til at udarbejde denne rapport, omfatter skriftlige input fra medlemsstaterne, bidrag modtaget under den målrettede høring af interessenter, oplysninger fremlagt af internationale organisationer og input modtaget under landebesøg. Disse kilder ligger til grund for Kommissionens vurdering, men Kommissionens konklusioner forbliver dens eget ansvar.

⁵⁶ Navnlig indeholder EU's resultattavle for retsområdet sammenlignelige og pålidelige data om retssystemernes effektivitet, kvalitet og uafhængighed i EU-medlemsstaterne. Formålet er at bistå EU og medlemsstaterne med at forbedre effektiviteten af deres nationale retssystemer. Resultattavlen indeholder også indikatorer for retsvæsenets uafhængighed med hensyn til effektiviteten af investeringsbeskyttelse. Resultattavlen udvides gradvist til at omfatte nye data. I 2024 omfattede den data om lønninger til eksperter inden for dommerstanden og anklagemyndigheden, om varigheden af sager om bestikkelse og systemer til formueangivelse samt udnævnelses- og afskedigelsesprocedurer for anklagere. Resultattavlen er også en vigtig kilde til det europæiske semesters landerapporter.

⁵⁷ Medlemsstaternes input kan findes [her](#).

⁵⁸ Oplysninger om landebesøgene findes i landekapitlerne. Under disse landebesøg, der blev afholdt online, talte Kommissionen med medlemsstaternes nationale myndigheder, herunder retlige og uafhængige myndigheder, retshåndhævende myndigheder og andre interessenter såsom journalistorganisationer og civilsamfundet.

⁵⁹ Interessenternes input kan findes [her](#).

⁶⁰ Europarådets bidrag kan findes [her](#).

3.1 *Retssystemer*

Velfungerende, effektive og fuldt uafhængige retssystemer er afgørende for anvendelsen og håndhævelsen af EU-retten og national ret og opretholdelsen af retsstatsprincippet. Retsvæsenets uafhængighed er en integrerende del af den retslige beslutningsproces og stammer fra princippet om effektiv retsbeskyttelse⁶¹. Uafhængige dommere og domstole garanterer en retfærdig rettergang og beskyttelse af individuelle rettigheder og er afgørende for at sikre, at retsvæsenet fungerer til gavn for borgerne og virksomhederne. De er også afgørende for det retlige samarbejde i hele EU, hvilket er et centralt mål på området med frihed, sikkerhed og retfærdighed⁶². Adgang til uafhængige domstole og domstolsprøvelse er grundlæggende for retsstatsprincippet⁶³.

Medlemsstaterne skal fuldt ud overholde kravene i EU-retten og EU-Domstolens retspraksis og skal også tage hensyn til europæiske standarder ved udformningen af deres retssystemer. Europæiske retlige netværk og sammenslutninger⁶⁴ bidrager også til at fremme og opretholde retsstatsprincippet, da de arbejder på at videreudvikle europæiske standarder og yder vigtige bidrag til udarbejdelsen af rapporten om retsstatssituationen.

Opfattelser af domstolenes uafhængighed

Som anført i EU's resultattavle for retlige anliggender 2024 viser Eurobarometerundersøgelser, der blev gennemført i 2024, at opfattelsen af uafhængighed blandt den brede offentlighed og blandt virksomheder i forhold til 2023 er forbedret eller forblevet stabil i de fleste medlemsstater, herunder blandt lande, der har oplevet systemiske udfordringer⁶⁵. Velfungerende og fuldt uafhængige retssystemer kan have en positiv indvirkning på investeringer og er afgørende for at beskytte investeringerne, og de kan dermed bidrage til vækst og konkurrenceevne. I [Danmark](#), [Finland](#), [Østrig](#), [Sverige](#), [Luxembourg](#) og [Irland](#) er opfattelsen af uafhængighed fortsat særlig høj blandt den brede offentlighed eller virksomhederne (over 75 %), mens den fortsat er meget lav i [Kroatien](#), [Polen](#) og [Bulgarien](#) (under 30 %). Hvad angår udvidelseslandene viser Eurobarometerresultaterne, at opfattelsen af uafhængighed er forholdsvis lav.

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

Procedurerne for udnævnelse og afskedigelse af dommere og domstolsrådenes beføjelser og sammensætning er vigtige for at sikre retsvæsenets uafhængighed på grundlag af de principper, der er fastsat af EU-Domstolen.

⁶¹ Se navnlig artikel 19 i traktaten om Den Europæiske Union og artikel 47 i chartret om grundlæggende rettigheder.

⁶² Artikel 3, stk. 2, i traktaten om Den Europæiske Union.

⁶³ Den 18. juni 2024 bebudede EU sin beslutning om at tilslutte sig OECD's henstilling fra 2023 om adgang til retfærdighed og menneskecentrerede retssystemer. Kommissionen deltog sammen med de 22 medlemsstater, der er medlemmer af OECD, i udarbejdelsen af henstillingen og arbejder fortsat på at føre den videre.

⁶⁴ Såsom Det Europæiske Netværk af Domstolsadministrationer, Netværket af Præsidenterne for Den Europæiske Unions Øverste Domstole, Sammenslutningen af Statsråd og Forvaltningsdomstole i Den Europæiske Union, Rådet for Advokatsamfund i Europa og Europarådets Europæiske Kommission for et Effektivt Retsvæsen (CEPEJ).

⁶⁵ Figur 51 og 53, EU's resultattavle for retlige anliggender 2024.

Hvor der er oprettet domstolsråd, er de en vigtig bidrager til retsvæsenets uafhængighed⁶⁶ og kan fungere som en stødpude mellem retsvæsenet og de andre magtgrene i spørgsmål som f.eks. dommers udnævnelse og karriere samt i forvaltningen af retssystemet⁶⁷. Europarådet har udviklet europæiske standarder for, hvordan domstolsrådene bør oprettes for at sikre deres uafhængighed bedst muligt, herunder for deres sammensætning⁶⁸. For at kunne fungere effektivt har domstolsrådene brug for tilstrækkelige ressourcer og administrativ uafhængighed.

Flere medlemsstater fremsatte lovgivningsmæssige bestræbelser på at styrke domstolsrådenes uafhængighed og effektivitet, i nogle tilfælde efter henstillingerne fra 2023. I [Luxembourg](#) blev det nationale råd for retlige anliggender udpeget og er ved at blive fuldt operationelt. I [Bulgarien](#) ændrede en forfatningsreform sammensætningen af det øverste råd for retsvæsenet for at bringe det i overensstemmelse med de europæiske standarder. I [Ungarn](#) gør det nationale domstolsråds nye beføjelser efter en lovgivningsmæssig reform i 2023 det muligt effektivt at opveje de beføjelser, der er tillagt formanden for det nationale kontor for retsvæsenet, som har til opgave at varetage den centrale administration af domstolene. I andre medlemsstater er der initiativer i gang. I [Polen](#) vedtog Sejm en lov for at imødekomme betænkelighederne vedrørende uafhængigheden af det nationale råd for retsvæsenet. I [Nederlandene](#) er proceduren for udnævnelse af medlemmer af domstolsrådet og domstolsstyrelserne i øjeblikket ved at blive revideret. I [Estland](#) er der drøftelser i gang om at reformere Rådet for Domstolsadministration og overføre flere beføjelser fra den udøvende magt til retsvæsenet. I [Spanien](#) blev der efter en struktureret dialog med Europa-Kommissionen som formidler opnået enighed om at forny domstolsrådet og straks efter fornyelsen at indlede en proces med henblik på at tilpasse udnævnelsen af dets dommermedlemmer under hensyntagen til europæiske standarder. På den anden side er der fortsat betænkeligheder med hensyn til domstolsrådet i [Slovakiet](#), hvor der ikke er gjort fremskridt med hensyn til at indføre garantier for afskedigelse af medlemmerne af domstolsrådet, og tre kandidater er blevet afskediget inden udgangen af deres embedsperiode.

For så vidt angår udvidelseslandene blev det øverste domstolsråd og det øverste anklageråd oprettet i [Serbien](#) i deres nye sammensætning efter forfatningsændringer i 2022 for at styrke retsvæsenets uafhængighed. I [Montenegro](#) er den retlige ramme, der sikrer retssystemets uafhængighed og upartiskhed, blevet revideret. I [Albanien](#) er ansvarligheden blevet styrket takket være kontrol af alle dommere og anklagere, men der er fortsat mangler med hensyn til udnævnelsen af de medlemmer af det øverste domstolsråd og det øverste anklageråd, der ikke er dommere. I [Nordmakedonien](#) er der fortsat betænkeligheder med hensyn til domstolsrådets funktion og uafhængighed.

Metoden til udnævnelse og afskedigelse af dommere er vigtig for retsvæsenets uafhængighed og offentlighedens opfattelse heraf. For at sikre retsvæsenets uafhængighed skal reglerne for

⁶⁶ EU-Domstolen har anerkendt, at når et domstolsråd deltager i en udnævnelsesproces, der involverer politiske organer, kan det bidrage til at gøre denne proces mere objektiv ved at begrænse de politiske organers skønsmæssige vurdering, forudsat at dette råd er tilstrækkeligt uafhængigt af den udøvende og den lovgivende magt og af det organ, som det afgiver udtalelse til. Se f.eks. dom af 2.3.2021, AB m.fl. (Udnævnelse af dommere ved øverste domstol – søgsmål).

⁶⁷ Europarådet har udarbejdet centrale europæiske standarder for, hvordan domstolsråd bør oprettes for bedst muligt at sikre deres uafhængighed, herunder for deres sammensætning, jf. navnlig Europarådets henstilling CM/Rec(2010)12.

⁶⁸ Se navnlig Europarådets henstilling CM/Rec(2010)12.

udnævnelse af dommere forhindre tvivl om, hvorvidt dommerne er uimodtagelige for eksterne faktorer, og om deres neutralitet som dommere⁶⁹.

I flere medlemsstater gøres der en indsats for at forbedre procedurerne for udnævnelse af dommere, herunder som opfølgning på henstillingerne fra 2023. I [Grækenland](#) blev der taget lovgivningsmæssige skridt til at inddrage retsvæsenet i udnævnelserne til de højeste stillinger i retsvæsenet. I [Irland](#) indførte den nye lov om kommissionen for udnævnelse af dommere en række forbedringer for at mindske den politiske indflydelse på udnævnelse og forfremmelse af dommere. I [Finland](#) følger en arbejdsgruppe op på rapporten om vurderingen af og fremtidige udviklingstendenser i retssystemet, herunder udnævnelsesprocessen for dommere. I [Østrig](#) er de seneste reformer af udnævnelssystemerne for præsidenten for den øverste domstol og kandidatdommerne ved at blive gennemført. I [Polen](#) er nogle af de negative virkninger af de anfægtede retsreformer fra 2017 vedrørende det almindelige retsvæsens funktion ved at blive vendt. Regeringen har tilkendegivet, at den agter at inddrage retsvæsenet i alle afgørelser vedrørende udnævnelser til nøglestillinger inden for det almindelige retsvæsen og at tilrettelægge gennemsigtige udnævnelsesprocedurer på grundlag af åbne udvælgelsesprøver: en tilgang, der allerede er ved at blive gennemført for retspræsidenter og vicepræsidenter. I [Tyskland](#) er der drøftelser i gang om en mulig reform for at øge forfatningsdomstolens modstandsdygtighed. I [Malta](#) er der bebudet skridt til at inddrage retsvæsenet i proceduren for udnævnelse af retspræsidenten, da regeringen har godkendt en forfatningsreform, der fastsætter konsultationer med den siddende retspræsident forud for udnævnelsen af en ny retspræsident. Der blev taget visse skridt til at sikre, at reformen af udnævnelsen af dommere i [Slovenien](#) indeholder tilstrækkelige garantier for domstolenes uafhængighed, da den tidligere planlagte prøvetid uden foreskrevne garantier blev opgivet. Forfatningsreformen fra 2022 for at styrke retsvæsenets uafhængighed i [Serbien](#) følges op, bl.a. gennem anvendelse af den nye appelprocedure ved forfatningsdomstolen vedrørende udnævnelse af dommere.

Der er fortsat udfordringer i nogle medlemsstater med hensyn til udnævnelser til højtstående dommerembeder og til stillinger som retspræsident. I [Letland](#) blev en ledig stilling ved den øverste domstol besat, men der blev ikke taget skridt til at indføre passende garantier mod utilbørlig politisk indflydelse i forbindelse med fremtidige udnævnelser. På samme måde er der i [Østrig](#) ikke taget skridt til at sikre retsvæsenets inddragelse i udnævnelsen af (vice)præsidenter for forvaltningsdomstolene. I [Litauen](#) er der opfordringer til at styrke nogle flere garantier vedrørende gennemsigtheden i forbindelse med udnævnelser af dommere. I [Sverige](#) er der, selv om der er taget indledende skridt med hensyn til lægdommeres uafhængighed, ikke gjort fremskridt med hensyn til at sikre, at deres udnævnelssystem sikrer deres uafhængighed.

I [Montenegro](#) har betydelige forsinkelser i udnævnelsen af dommere haft alvorlige konsekvenser for retssystemet, selv om kun højesteretspræsidenten nu mangler at blive udnævnt. I [Serbien](#) er et betydeligt antal ledige stillinger for dommere og anklagere endnu ikke besat. I [Nordmakedonien](#) er afgørelser om udnævnelse af offentlige anklagere og dommere blevet kritiseret af civilsamfundet for at mangle forklaring og klare kriterier.

Forskellige aspekter af dommeres og domstoles uafhængighed behandles i en række medlemsstater. I [Italien](#) er ministeriet for skatteret blevet oprettet for at øge de nyoprettede skattedomstoles uafhængighed af økonomi- og finansministeriet. I [Nederlandene](#) undersøges

⁶⁹ Se domme, herunder dom af 15.7.2021, C-791/19 Kommissionen mod Polen, af 20.4.2021, C-896/19 Repubblica og Il-Prim Ministru, og af 2.3.2021, C-824/18 AB m.fl. (Udnævnelse af dommere til den øverste domstol).

styrkede sikkerhedsforanstaltninger for at øge retssystemets modstandsdygtighed over for organiseret kriminalitet. I [Malta](#) er arbejdet med at løse vedvarende problemer med hensyn til de specialiserede domstoles uafhængighed begyndt. Fordelingen af sager ved domstolene kræver også garantier for domstolenes uafhængighed og upartiskhed for at forhindre enhver utilbørlig indblanding, som kan sikres på forskellige måder, såsom tilfældig fordeling af sager via en computeralgoritme eller en foruddefineret rækkefølge. [Portugal](#) har styrket gennemsigtigheden i sagsfordelingen, idet et nyt elektronisk system effektivt er ved at blive implementeret. I [Ungarn](#) er gennemsigtigheden i forbindelse med sagsfordelingen ved højesteret blevet forbedret, men der er fortsat betænkeligheder med hensyn til gennemsigtigheden i forbindelse med sagsfordelingen ved de lavere domstole.

I nogle få medlemsstater er der bekymring over unødigt pres på retsvæsenet fra politikere eller det udøvende niveau, og der er også tegn på pres fra tredjelande. Risikoen for, at offentlige udtalelser fra regeringer og politikere kan påvirke offentlighedens tillid til retsvæsenets uafhængighed har givet anledning til bekymring i [Slovakiet](#), [Italien](#) og [Spanien](#). Der er særlig bekymring over intimidering af dommere i [Litauen](#), der hidrører fra russiske domstole. Med hensyn til udvidelseslandene er der fortsat stor bekymring over forsøg på indblanding i og pres på retssystemet fra offentlige embedsmænds eller politikeres side i [Albanien](#), [Serbien](#) og [Nordmakedonien](#).

Anklagemyndighedens autonomi og uafhængighed som vigtige reformemner

Organiseringen af de nationale anklagemyndigheder varierer mellem EU's medlemsstater, og der findes ikke en ensartet model for alle medlemsstater. Institutionelle garantier skal imidlertid garantere anklagemyndighedens autonomi og sikre, at offentlige anklagere kan udføre deres arbejde uden indblanding⁷⁰. Dette er afgørende for den nationale strafferet og EU-strafferetten samt for beskyttelsen af EU's finansielle interesser.

Reformerne for at styrke de institutionelle garantier for anklagemyndigheden, hvoraf nogle er en reaktion på henstillingerne fra 2023, er fortsat. I [Polen](#) er der taget yderligere skridt til at sikre anklagemyndighedens uafhængighed af regeringen og til at adskille justitsministerens kontor fra anklagemyndighedens. I [Tjekkiet](#) omfattede en reform af anklagemyndigheden garantier, hvad angår afskedigelse af rigsadvokaten og andre chefanklagere. I [Danmark](#) har regeringen fremsat et forslag i Folketinget for at styrke offentlighedens opfattelse af rigsadvokatens uafhængighed ved at begrænse stillingens maksimale mandatperiode.

I [Malta](#) skrider overførslen af retsforfølgning fra politiet til statsadvokaturen frem⁷¹. I [Cypern](#) er regeringen i færd med at udarbejde lovgivning, der har til formål at adskille lovkontorets rådgivende og retsforfølgende rolle, hvilket er et positivt skridt i retning af at styrke anklagemyndighedens uafhængighed. Der er også bebudet planer om at indføre mulighed for prøvelse af rigsadvokatens afgørelser om ikke at retsforfølge eller at indstille sagen. I [Spanien](#) er der planlagt en reform af statuten for rigsadvokaten, som vil udelukke personer, der har siddet i politiske embeder i de seneste år, fra rigsadvokatens embede og forhindre, at rigsadvokaten handler i sager, der berører vedkommende personligt. I [Serbien](#) giver lovgivningen om anklagemyndigheden og det øverste anklageråd anklagere mulighed for at indgive klager over obligatoriske instrukser og har dermed til formål at styrke anklagemyndighedens autonomi.

⁷⁰ Se samlingen af Venedigkommissionens udtalelser og rapporter om anklagere ([CDL-PI\(2022\)023](#)).

⁷¹ Dette er også en del af Maltas genopretnings- og resiliensplan, milepæl 6.3.

Den udøvende magts beføjelse til at give anklagere instrukser i individuelle sager har fortsat været genstand for særlig opmærksomhed. I [Nederlandene](#) fortsætter debatten om fjernelsen af den udøvende magts beføjelse til at give instrukser til anklagere i individuelle sager. I [Tyskland](#) er der fremsat et forslag om at indføre yderligere garantier for anvendelsen af både forbundsjustitsministerens og delstatsjustitsministrenes beføjelse til at udstede instrukser til anklagere i individuelle sager.

Der er dog stadig en række udfordringer, der skal tackles, herunder dem, der er omfattet af henstillingerne fra 2023. Den planlagte reform af anklagemyndigheden i [Østrig](#) har ikke gjort fremskridt, og der er ikke politisk enighed om at gå videre med det forslag, som ekspertgruppen fremsatte i 2022. I [Slovakiet](#) udgør rigsadvokatens beføjelse til at annullere afgørelser truffet af lavere rangerende anklagere fortsat en bekymring. På trods af stærke bekymringer, herunder påpeget af Europa-Kommissionen, opløste den slovakiske regering i 2024 den særlige anklagemyndighed, hvilket skabte bekymring både om den umiddelbare indvirkning på sagerne og de langsigtede strukturelle virkninger, og satte retsforfølgningens effektivitet og autonomi i fare.

Sikring af ansvarlighed og uafhængighed i disciplinærsager vedrørende dommere og anklagere

EU-Domstolen har gjort det klart, at disciplinærsager ikke må anvendes som en form for politisk kontrol med retsvæsenet⁷². Beskyttelsesforanstaltninger omfatter klare regler, der definerer den adfærd, der kan betegnes som en disciplinær forseelse, og de sanktioner, der skal anvendes. Disciplinærsager skal gennemføres gennem et uafhængigt organ efter procedurer, der fuldt ud sikrer rettighederne i chartret om grundlæggende rettigheder, navnlig retten til forsvar. Reglerne skal også sikre, at disciplinærorganers afgørelser kan indbringes for domstolene⁷³.

Tendensen i tidligere rapporter om retsstatssituationen fortsatte med skridt i retning af øgede garantier for retsvæsenets uafhængighed og anklagernes autonomi i disciplinærsager i flere medlemsstater. I [Slovenien](#) er der blevet forelagt udkast til ændringer af loven om domstolsrådet med henblik på en revision af de disciplinære rammer for dommere. I [Tjekkiet](#) drøftes en reform af disciplinærsager i Parlamentet. [Frankrig](#) vedtog en ny lov om reform af dommernes status, herunder disciplinærordningen. I [Malta](#) forventes der en drøftelse om fornyelsen af disciplinærordningen for anklagere i anden halvdel af 2024. I [Polen](#) blev disciplinærordningen for dommere reformeret i overensstemmelse med forpligtelserne i Polens genopretnings- og resiliensplan.

En effektiv beskyttelse af retsvæsenets uafhængighed kræver også en kultur præget af integritet og upartiskhed. Flere medlemsstater gennemfører politikker og praksis for at fremme integriteten i retsvæsenet. Som eksempler kan nævnes [Kroatien](#) og [Sverige](#). I [Belgien](#) har regeringen besluttet ikke at fremsætte et forslag om, at det nationale sikkerhedsagentur skal foretage regelmæssige sikkerhedskontroller af alle dommere. I [Nordmakedonien](#) er der indført etiske kodekser for både anklagere og dommere.

⁷² Domstolen har mindet om dette princip i sager vedrørende disciplinærafdelingen ved den polske øverste domstol (dom af 5.6.2023, C-204/21, Kommissionen mod Polen) og det rumænske retsinspektorat (dom af 11.5.2023, C-817/21 *Inspekția Judiciară*, og af 18.5.2021, C-83/19 osv. *Asociația 'Forumul Judecătorilor din România'* m.fl. mod *Inspekția Judiciară* m.fl.).

⁷³ Domstolens dom af 25.7.2018, LM, C-216/18 PPU, præmis

Bestræbelser på at forbedre kvaliteten og effektiviteten af retsvæsenet

Retssystemernes effektivitet er en nødvendig forudsætning for beskyttelsen af rettigheder, retssikkerhed og offentlighedens tillid til retsstatsprincippet. Et effektivt retssystem forvalter sin sagsmængde og træffer afgørelser uden unødigt forsinkelse. Alt for lange retssager og efterslæb undergraver borgernes og virksomhedernes tillid til de nationale retssystemer.

I flere medlemsstater er der indført nye foranstaltninger for at forbedre effektiviteten. [Spanien](#) har vedtaget nye foranstaltninger for at øge retssystemets effektivitet. En tendens i [Frankrig](#) til at reducere varigheden af retssager vil blive yderligere understøttet af ny lovgivning, der fremmer mindelig bilæggelse af tvister. I [Tjekkiet](#) er effektiviteten fortsat blevet forbedret, navnlig med hensyn til varigheden af administrative sager, mens [Serbien](#) har set en positiv tendens med hensyn til at afkorte varigheden af civil-, handels- og straffesager.

På trods af visse skridt står nogle medlemsstater stadig over for langvarige udfordringer med hensyn til retssystemernes effektivitet. Der er stadig grund til bekymring i [Malta](#), [Kroatien](#) og [Grækenland](#), selv om de alle traf nye foranstaltninger i et forsøg på at afkorte sagsbehandlingstiden. Et lignende mønster i [Portugal](#) forværres af bekymring for, at den generelle strafferetsplejelovgivning ikke er skræddersyet til effektivt at håndtere komplekse straffesager. I [Italien](#) fortsætter varigheden af retssager sin positive tendens, men udgør fortsat en alvorlig udfordring. Med hensyn til udvidelseslandene er sagsbehandlingstiden for forskellige typer sager fortsat en udfordring i [Albanien](#) og [Nordmakedonien](#).

Et effektivt retssystem har brug for tilstrækkelige ressourcer, herunder de nødvendige investeringer i infrastruktur, og velkvalificeret, veluddannet og tilstrækkeligt betalt personale. En række medlemsstater har anerkendt dette gennem yderligere ressourcer til at styrke retssystemernes modstandsdygtighed, herunder gennem deres nationale genopretnings- og resiliensplaner. I [Danmark](#), [Frankrig](#), [Sverige](#) og [Finland](#) er ressourcerne til retssystemet blevet øget. I [Kroatien](#) blev der gjort betydelige fremskridt med hensyn til at øge aflønningen, og der forventes lovgivning om fastsættelse af objektive aflønningskriterier. I [Rumænien](#) har kassationsdomstolen truffet foranstaltninger til at afhjælpe lønforskelle i retsvæsenet. [Letland](#) oplevede betydelige lønstigninger for dommere og ansatte ved domstolene, selv om der fortsat er problemer med udskiftningen af juridiske assistenter.

I andre medlemsstater giver lønniveauet fortsat udfordringer, hvilket ofte fører til mangel på arbejdskraft og ledige stillinger, som er vanskelige at besætte. I [Slovenien](#) blev der taget visse skridt til at øge aflønningen af dommere og statsanklagere, som stort set er uændret siden 2012, idet regeringen foreslog en delvis forhøjelse, og forfatningsdomstolen fastsatte, hvordan dens domme skal gennemføres. I [Tyskland](#) er dommernes lønniveau fortsat en udfordring, selv om der er taget visse skridt til at supplere de samlede ressourcer til retsvæsenet. I [Tjekkiet](#) blev metoden til at fastsætte dommernes løn ændret for at reducere lønstigningerne, og lønningerne til hjælpepersonale ved domstolene og anklagemyndigheden er fortsat et problem. I [Nederlandene](#) drøftes specifikke henstillinger til afhjælpning af personalemangel og problemer med arbejdsbyrden i retsvæsenet. I [Litauen](#) vurderes en reform af lønningerne i retsvæsenet positivt af dommerne, mens der fortsat er betænkeligheder med hensyn til aflønningen af domstolspersonale og anklagere. [Cypern](#), [Portugal](#) og [Rumænien](#) oplever vanskeligheder med at rekruttere inden for forskellige områder af retssystemet. I [Ungarn](#) er aflønningen af dommere og domstolspersonale blevet yderligere forringet som følge af høj inflation. Udvidelseslandene står over for lignende ressourcebegrænsninger. [Serbien](#) er i færd med at gennemføre en strategi for menneskelige ressourcer i retsvæsenet 2022-2026, men retsvæsenets ringe tiltrækningskraft som karrieremulighed udgør en udfordring. Den samme udfordring er ikke blevet håndteret i ændringerne af lovene om aflønning af dommere og anklagere i [Nordmakedonien](#).

Med hensyn til antallet af ansatte i [Spanien](#) er der oprettet nye dommerembeder, mens der i [Italien](#) er sket betydelige forbedringer med hensyn til ansættelse af dommere og administrativt personale. I [Belgien](#) er der gjort yderligere fremskridt med hensyn til at stille tilstrækkelige ressourcer til rådighed for retssystemet, da et redskab til måling af arbejdsbyrden bekræfter strukturelle ressource mangler. I [Albanien](#) risikerer den generelle mangel på ressourcer i retssystemet at påvirke kvaliteten af retssystemet negativt.

Investering i digitalisering kan styrke retssystemerne og gøre dem mere tilgængelige, modstandsdygtige og klar til at imødegå nuværende og fremtidige udfordringer. Nye digitaliseringsinitiativer er sat i værk i [Spanien](#), [Kroatien](#), [Italien](#), [Irland](#), [Frankrig](#), [Nederlandene](#), [Malta](#) og [Rumænien](#). I [Bulgarien](#) indeholder et nyt lovforslag ændringer af loven om retssystemet i forbindelse med digitaliseringen af retsvæsenet. [Nordmakedonien](#), [Serbien](#) og [Albanien](#) er i færd med at tage skridt til digitalisering af sagsforvaltningen, selv om der fortsat er mangler.

Adgang til domstolsprøvelse og advokaters rolle i retssystemet

Advokater og advokatsammenslutninger spiller en central rolle i at garantere adgang til domstolsprøvelse og sikre beskyttelsen af de grundlæggende rettigheder, herunder retten til en retfærdig rettergang. I flere medlemsstater tages der skridt til at sikre pålidelige retshjælpsordninger og adgang til en advokat. I [Luxembourg](#) blev der vedtaget en reform for at gøre retshjælpen mere tilgængelig. I [Tjekkiet](#) og i [Spanien](#) er bestemmelserne om retshjælp blevet ændret for at udvide adgangen. I [Irland](#) er der gjort visse fremskridt med hensyn til at nedbringe sagsomkostningerne, og der er ved at blive foretaget en generel revision af ordningen for retshjælp i civilretlige sager. I [Litauen](#) skrider reformen af retshjælpssystemet frem, og betingelserne for retshjælpsudbyderes deltagelse er blevet forbedret. I [Slovakiet](#) er der ved at blive udarbejdet ændringer med henblik på at øge adgangen til gratis retshjælp. I [Danmark](#) er der en revision af retshjælpssystemet i gang. I [Finland](#) bliver en national myndighed for juridiske tjenester, som blev oprettet for at yde mere konsekvent retshjælp af høj kvalitet, operationel i 2025. Uden for EU har [Albanien](#) en omfattende retlig ramme for retshjælp, og antallet af retshjælpsmodtagere er steget.

Nogle medlemsstater oplever stadig udfordringer. I [Bulgarien](#) erklærede forfatningsdomstolen, at loven om obligatorisk retslig mægling, som skulle træde fuldt ud i kraft i juli 2024, var forfatningsstridig. I [Ungarn](#) er der fortsat betænkeligheder med hensyn til retshjælpsordningens effektivitet i både civil- og straffesager. Der er også blevet peget på en række udfordringer i [Østrig](#) forbundet med høje retsafgifter og adgang til juridisk rådgivning i forvaltningsretlige sager, idet der er taget visse skridt til at afhjælpe sidstnævnte.

Et effektivt retssystem kræver, at advokater frit kan udøve deres virksomhed med at rådgive og repræsentere deres klienter. I [Tjekkiet](#) behandler parlamentet et ændringsforslag, der øger beskyttelsen af advokaters tavshedspligt. På den anden side er der blevet fremsat indsigelser mod princippet om retten til fortrolighed mellem advokat og klient i [Belgien](#) og respekten for deres retligt anerkendte rettigheder og privilegier i [Rumænien](#). I [Litauen](#) giver advokater fortsat udtryk for bekymring med hensyn til overholdelsen af tavshedspligten.

3.2 Rammer for bekæmpelse af korruption

Korruption skader leveringen af offentlige tjenester og undergraver borgernes og virksomhedernes tillid til offentlige institutioner, hvilket skaber en følelse af uretfærdighed og dermed skader retsstatsprincippet. En samlet tilgang til bekæmpelse af korruption bygger på en kombination af forebyggende foranstaltninger og straffeforanstaltninger. Dette kræver

en solid retlig og institutionel ramme, effektiv efterforskning og retsforfølgning og en klar politisk vilje til at håndhæve rammerne for bekæmpelse af korruption. Der er også behov for omfattende og effektive foranstaltninger for at minimere spillerummet for korruption og fremme integritet.

Befolkningens opfattelse af korruption i hele EU

Resultaterne af korruptionsindekset (CPI)⁷⁴ viser, at mere end halvdelen af de 20 lande, der rangerer bedst internationalt, er EU-medlemsstater⁷⁵. Der er dog stadig forskelle mellem medlemsstaterne, også med hensyn til tendenserne i de seneste år⁷⁶. Udvidelseslandene scorer under gennemsnittet⁷⁷.

Eurobarometerundersøgelserne fra 2024 om korruption⁷⁸ viser, at korruption fortsat er et alvorligt problem for borgere og virksomheder i EU. Ca. 7 ud af 10 europæere (68 %) mener, at korruption er udbredt i deres land, og over 4 ud af 10 europæere (41 %) mener, at korruptionsniveauet er steget i deres land. 57 % af europæerne mener, at deres regerings bestræbelser på at bekæmpe korruption er effektive. Desuden mener flertallet af europæiske virksomheder (65 %), at problemet med korruption er udbredt i deres land, og halvdelen (51 %) mener, at det er usandsynligt, at korrupte personer eller virksomheder i deres land vil blive pågrebet eller indberettet til politiet eller anklagemyndigheden.

Nationale strategier til bekæmpelse af korruption og deres gennemførelse

Betydningen af at opretholde effektive politikker til bekæmpelse af korruption anerkendes i folkeretten⁷⁹. Nationale strategier til bekæmpelse af korruption kan sikre, at landene følger en omfattende, sammenhængende og integreret tilgang, der gør det muligt at integrere bekæmpelse af korruption i alle relevante politikområder. Næsten alle medlemsstater har i øjeblikket nationale antikorrupsionsstrategier, om end med varierende omfang. Siden juli 2023 har [Ungarn](#), [Grækenland](#), [Italien](#) og [Sverige](#) ajourført deres nationale strategier og/eller handlingsplaner⁸⁰, og [Portugal](#) har vedtaget en dagsorden for bekæmpelse af korruption. [Frankrig](#), [Finland](#) og [Bulgarien](#) har påbegyndt processen med at revidere deres eksisterende strategi, og de forberedende revisionsprocesser skrider frem i [Slovenien](#), mens de endnu ikke er afsluttet i [Tyskland](#). I [Estland](#) fortsætter gennemførelsen af handlingsplanen for bekæmpelse af korruption effektivt og rettidigt. I [Malta](#) opstod der visse forsinkelser i overvågningen af gennemførelsen af den nationale strategi for bekæmpelse af svig og korruption.

⁷⁴ Transparency International (2024) <https://www.transparency.org/en/cpi/2022>.

⁷⁵ 11 medlemsstater er i top 20, hvilket er to flere end året før. Tre medlemsstater (Danmark, Finland og Sverige) scorer 80/100 eller derover på indekset, mens andre (Nederlandene, Tyskland, Luxembourg, Irland, Estland, Belgien, Østrig og Frankrig) scorer over 70/100. EU-gennemsnittet er (skal beregnes)/100.

⁷⁶ Scorer under 50 ses i Rumænien (46), Bulgarien (45) og Ungarn (42).

⁷⁷ Scorer under 50 ses i Montenegro (45), Nordmakedonien (40), Albanien (36) og Serbien (36)

⁷⁸ Særlig [Eurobarometerundersøgelse 548](#) om korruption (2024) og Flash [Eurobarometerundersøgelse 543](#) om virksomhedernes holdning til korruption i EU (2024). De tidligere datasæt er den særlige Eurobarometerundersøgelse 534 (2023) og Flash Eurobarometerundersøgelse 524 (2023).

⁷⁹ De Forenede Nationers konvention mod korruption (UNCAC) forpligter deltagerstaterne til i overensstemmelse med de grundlæggende principper i deres retssystemer at udvikle og gennemføre eller opretholde effektive, koordinerede politikker til bekæmpelse af korruption, der fremmer samfundets deltagelse og afspejler retsstatsprincipperne, god forvaltning af offentlige anliggender og offentlig ejendom, integritet, gennemsigtighed og ansvarlighed. Alle medlemsstaterne og EU er parter i konventionen. Se også [Kuala Lumpurerklæringen om strategier til bekæmpelse af korruptions](#).

⁸⁰ I øjeblikket har 20 medlemsstater særlige strategier eller programmer til bekæmpelse af korruption, og næsten alle andre har elementer til bekæmpelse af korruption i andre nationale strategier og handlingsplaner.

Hvad angår udvidelseslandene har [Montenegro](#) vedtaget og [Serbien](#) er i øjeblikket ved at lægge sidste hånd på deres respektive strategier for bekæmpelse af korruption. I [Nordmakedonien](#) peger den langsomme gennemførelse af de foranstaltninger, der er givet tilsagn om i strategien for bekæmpelse af korruption, i retning af manglende politisk engagement, mens gennemførelsen i [Albanien](#) af den nuværende strategi er på rette spor, men med begrænset opmærksomhed på højrisikosektorer.

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

En solid retlig og administrativ ramme for bekæmpelse af korruption⁸¹ og stærke og uafhængige institutioner til at håndhæve reglerne er nødvendige for effektivt at bekæmpe korruption. Generelt har alle medlemsstater og udvidelseslande, der er omfattet af denne rapport, stærke retlige rammer, selv om der fortsat er visse specifikke mangler. I overensstemmelse med henstillingerne fra 2023 har flere medlemsstater fremmet strafferetlige reformer for at styrke bekæmpelsen af korruption. [Østrig](#) udvidede bestikkelsesforbrydelser til at omfatte kandidater til offentlige embeder og inkluderede yderligere sanktioner for korruptionsforbrydelser, herunder forbuddet mod at bestride offentlige embeder. [Grækenland](#) skærpede bestemmelser om strafferetligt ansvar for bestikkelse, og [Kroatien](#) styrkede lovgivningen om bestikkelse af offentligt ansatte, udvidede anvendelsesområdet for juridiske personers ansvar og hævede sanktionsniveauet for juridiske personer. [Tyskland](#) vedtog en lov om styrkelse af bestemmelserne om handel med indflydelse, der involverer parlamentsmedlemmer. I andre medlemsstater er der stadig visse mangler, navnlig med hensyn til udenlandsk bestikkelse. I [Sverige](#) er de juridiske definitioner af udenlandsk bestikkelse, som fortsat er begrænsede, ved at blive analyseret af et undersøgelsesudvalg, og revisionen af udenlandsk bestikkelse verserer stadig i [Finland](#).

I nogle medlemsstater risikerer visse strafferetlige reformer imidlertid at underminere bekæmpelsen af korruption. I [Slovakiet](#) giver en nylig reform af strafferetten anledning til en række alvorlige bekymringer. Den har for nylig været genstand for yderligere ændringer. En sænkning af sanktionerne for korruption og korruptionsrelaterede forbrydelser, afkortning af forældelsesfristerne for korruptionsforbrydelser og afskaffelse af den særlige anklagemyndighed risikerer alle at svække bekæmpelsen af korruption. I [Italien](#) kan en ny lov, der ophæver lovovertrædelsen embedsmisbrug og begrænser omfanget af lovovertrædelsen handel med indflydelse, få konsekvenser for afsløring og efterforskning af svig og korruption. For så vidt angår udvidelseslandene har de seneste ændringer af straffeloven i [Nordmakedonien](#) svækket de retlige rammer og indvirket negativt på retsforfølgelsen af korruption, navnlig i korruptionssager på højt plan.

Der er sket vigtige udviklinger for at forbedre det institutionelle landskab for bekæmpelse af korruption i nogle medlemsstater. I [Bulgarien](#) blev kommissionen for bekæmpelse af korruption og beslaglæggelse af ulovlige aktiver opdelt i to separate organer (kommissionen for bekæmpelse af korruption og kommissionen for beslaglæggelse af ulovlige aktiver) med henblik på at fremme den institutionelle ramme for bekæmpelse af korruption, som planlagt i Bulgariens genopretnings- og resiliensplan. [Polen](#) planlægger at nedlægge sit centrale antikorrupsionskontor og overføre dets ressourcer og kompetencer til politiets centrale efterforskningskontor med henblik på at imødekomme tidligere bekymringer om indblanding.

⁸¹ De internationale standarder er primært UNCAC, Europarådets strafferetskonvention om korruption og civilretskonvention om korruption og OECD's konvention om bekæmpelse af bestikkelse af udenlandske embedsmænd i internationale forretningstransaktioner. På EU-plan foreslog Kommissionen den 3.5.2023 et direktiv om bekæmpelse af korruption (COM(2023) 234 final), som har til formål at ajourføre og styrke EU's strafferetlige rammer.

De retshåndhævende myndigheders, anklagemyndighedens og retsvæsenets kapacitet til at håndhæve strafferetlige bestemmelser om bekæmpelse af korruption er afgørende for en effektiv bekæmpelse af korruption. Specialisering, ekspertise og tilstrækkeligt personale skal alle følge med korruptionsforbrydelsers stigende kompleksitet. I [Cypern](#), [Malta](#) og [Portugal](#) er der taget skridt til at øge efterforskningsmyndighedernes ressourcer, samtidig med at [Luxembourg](#) planlægger det samme. På den anden side er der udtrykt bekymring over både det samlede ressourceniveau og specialiseringsgraden med hensyn til [Slovakiet](#) og [Irland](#). Lignende mangler for specialiserede anklagemyndigheder for korruptionsbekæmpelse er blevet fremhævet i [Montenegro](#) og [Serbien](#).

Samarbejde mellem retshåndhævende myndigheder og andre agenturer såsom finansielle efterretningsenheder og skatte-, revisions- og konkurrencemyndigheder og andre administrative myndigheder samt adgang til oplysninger og sammenkobling af databaser og registre er afgørende for at bekæmpe korruption. Samarbejdet i [Spanien](#) styrkes takket være en særlig aftale mellem de retsforfølgende myndigheder, der bekæmper svig. I [Italien](#) er samarbejdet mellem de forskellige nationale politi- og anklagemyndigheder, skattemyndighederne og den nationale myndighed for bekæmpelse af korruption effektivt, og vigtige investeringer i IT-værktøjer og -interoperabilitet er til gavn for de retshåndhævende myndigheder. I [Irland](#) mødes et forum af højtstående repræsentanter regelmæssigt for at lette koordineringen mellem agenturerne og udvekslingen af oplysninger mellem politi og anklagemyndigheder og andre nationale tjenester, der er aktive inden for forebyggelse og bekæmpelse af korruption. I andre medlemsstater er der konstateret udfordringer. Revisionskontoret i [Cypern](#) rapporterer, at nogle offentlige myndigheder, der er under revision (herunder politiet i nogle tilfælde), ikke giver relevante oplysninger. I [Ungarn](#) står den nye integritetsmyndighed over for visse hindringer i praksis, navnlig når den er nødt til at forlade sig på samarbejde med andre offentlige organer.

Samarbejdet mellem de nationale myndigheder og Den Europæiske Anklagemyndighed (EPPO) rapporteres at være generelt godt i de deltagende medlemsstater. [Polen](#) og [Sverige](#) tiltrådte EPPO i 2024⁸². Forberedelserne til, at EPPO kan blive operationel i begge lande, vil blive afsluttet inden udgangen af 2024. Uden for EU har [Albanien](#), [Montenegro](#) og [Nordmakedonien](#) indgået samarbejdsordninger med EPPO, mens samarbejdsordninger med EPPO endnu ikke er indgået med [Serbien](#).

Fjernelse af hindringer for strafferetlig efterforskning og retsforfølgning og forbedring af resultaterne med hensyn til korruption på højt niveau

Ifølge den særlige Eurobarometerundersøgelse om borgernes holdning til korruption mener ca. syv ud af ti europæere (65 %), at korruptionssager på højt niveau ikke forfølges tilstrækkeligt⁸³. Effektiv efterforskning og retsforfølgning af korruptionssager kan hindres af mangler i lovgivningen, f.eks. alt for besværlige eller uklare procedurer for ophævelse af immuniteter eller korte forældelsesfrister. Disse hindringer kan være særligt skadelige for komplekse korruptionssager, hvor der ofte er behov for tid til at opbygge en sag. I [Rumænien](#) fortsatte et forsinket lovgivningsmæssigt svar på spørgsmål vedrørende forældelsesfrister med at føre til afslutning af mange korruptionssager og annullering af domme. I [Italien](#) kan de foreslåede ændringer af forældelsesfristen reducere den tid, der er til rådighed til at gennemføre retssager om strafbare handlinger, herunder i korruptionssager. I [Slovenien](#) begrænser de seneste ændringer af strafferetsplejeloven mulighederne for at anvende visse

⁸² Polen tiltrådte den 29.2 og Sverige den 17.7.

⁸³ Særlig [Eurobarometerundersøgelse 548](#) om borgernes holdning til korruption i EU (2024).

efterforskningsforanstaltninger og kan muligvis gøre effektiv efterforskning og retsforfølgning af korruption vanskeligere.

I rapporten om retsstatssituationen 2023 blev det bemærket, at nogle medlemsstater havde brug for reformer for at reducere varigheden af straffesager for at forbedre resultaterne af endelige domme, navnlig i korruptionssager på højt plan. I [Kroatien](#) blev der taget skridt til at gøre efterforskningen og retsforfølgningen af korruptionsforbrydelser mere effektiv, mens en revision af strafferetsplejeloven og loven om den specialiserede anklagemyndighed for korruptionsbekæmpelse fortsat er udestående. I [Tjekkiet](#) er korruptionssager på højt niveau fortsat et kritisk punkt på grund af forsinkelser i nogle sager. I [Spanien](#) er en reform af strafferetsplejeloven, som også kan øge effektiviteten i behandlingen af korruptionssager på højt niveau, endnu ikke afsluttet.

Nogle medlemsstater fortsætter med at konsolidere deres resultater med hensyn til efterforskning, retsforfølgning og sanktionering af korruption, herunder i sager på højt plan⁸⁴. [Østrig](#), [Letland](#) og [Rumænien](#), fortsatte den effektive efterforskning af korruption på højt niveau. Der blev sat nyt skub i efterforskningen af korruptionssager på højt niveau i [Polen](#), hvor flere omfattende korruptionssager nu er åbne. Der opnås fortsat betydelige resultater med hensyn til retsforfølgning og domfældelse i sager om korruption på højt niveau i [Frankrig](#). [Grækenland](#) har bestræbt sig på at forbedre sine resultater, bl.a. ved at tackle de udfordringer, der er konstateret i forbindelse med indsamling af korruptionsstatistikker, herunder om korruption på højt niveau. I [Slovenien](#) steg domstolsafgørelser i første instans i korruptionssager betydeligt, og antallet af domfældelser næsten fordobledes, mens der pågår undersøgelser af mulig politisk indflydelse på højt plan i politiets beslutningstagning.

I andre medlemsstater er der endnu ikke opnået solide resultater med hensyn til efterforskning og retsforfølgelse af korruptionssager på højt niveau med afskrækkende sanktioner og endelig domfældelse. Dette er f.eks. tilfældet i [Bulgarien](#) og [Malta](#). I [Slovakiet](#) hæmmes solide resultater hvad angår korruption på højt plan af en fortsat mangel på koordinering mellem korruptionsefterforskere og -anklagere samt rigsadvokatens anvendelse af beføjelser til at annullere korruptionsefterforskning og -retsforfølgning. I [Ungarn](#) har nogle korruptionssager på højt plan nået tiltalestadiet, men domfældelser er fortsat sjældne i sådanne sager, og manglen på solide resultater med hensyn til efterforskning og retsforfølgning af korruptionsanklager vedrørende højtstående embedsmænd og deres nærmeste kreds giver fortsat anledning til alvorlig bekymring.

I [Montenegro](#) er resultaterne af efterforskning og retsforfølgning i sager om korruption på højt niveau stabile, men manglen på retssager og endelige afgørelser bidrager til en opfattelse af straffrihed. I [Nordmakedonien](#) hæmmer ressourcemæssige begrænsninger og manglende samarbejde mellem de nationale myndigheder en effektiv retsforfølgelse af korruption og hindrer solide resultater med hensyn til korruptionssager på højt plan. I [Albanien](#) har antallet af personer, der efterforskes, retsforfølges og dømmes for korruption, været stigende, men en nylig amnestilov giver anledning til bekymring. I [Serbien](#) er antallet af endelige domfældelser i korruptionssager på højt niveau steget i det seneste år, men der er behov for yderligere forbedringer for at opnå solide resultater med hensyn til efterforskning, tiltalerejsning og endelige domfældelser.

⁸⁴ Som det fremgår af rapporten om retsstatssituationen 2020, gør manglen på ensartede, ajourførte og konsoliderede statistikker i alle medlemsstater det vanskeligt at måle og sammenligne resultaterne af efterforskning og retsforfølgelse af korruption. Vurderingen er baseret på data fra medlemsstaterne.

Bekæmpelse af korruption som en katalysator for organiseret kriminalitet

Korruption fremmer kriminel aktivitet og rammer både den private og den offentlige sektor. Håndtering af korruptionsrisici i forbindelse med organiseret kriminalitets infiltration og utilbørlige påvirkning af den offentlige forvaltning, retshåndhævende myndigheder og retsvæsenet er en stigende prioritet for myndighederne i flere medlemsstater. I [Nederlandene](#) er forebyggelse af organiserede kriminelle gruppers infiltration af den offentlige forvaltning og politiet gennem korruption en strategisk prioritet. Siden 2020 har der været et program i gang om bekæmpelse af undergravende organiseret kriminalitet, hvor der er iværksat risikovurderinger i flere sektorer (herunder af havne og lokale myndigheder) og foranstaltninger til at afhjælpe sårbarheder. [Sverige](#) retter indsatsen mod risikoområder og katalysatorer for infiltration fra organiseret kriminalitet. [Belgien](#) træffer en række foranstaltninger for at bekæmpe korruption i forbindelse med narkotikahandel og organiserede kriminelle grupper, hvilket anerkendes som et vigtigt fænomen.

Fremme af integritet i den offentlige sektor og forebyggelse af interessekonflikter

Gennemsigtige og ansvarlige forvaltnings- og integritetsrammer er den bedste beskyttelse mod korruption. Derfor bygger effektive tilgange til bekæmpelse af korruption ofte på foranstaltninger til forbedring af gennemsigtighed, etik og integritet samt regulering af områder som interessekonflikter, lobbyvirksomhed og "svingdøre"⁸⁵.

Der opstår interessekonflikter, når en offentligt ansat har en privat eller faglig interesse, der kan gribe forstyrrende ind i den upartiske og objektive udførelse af vedkommendes opgaver⁸⁶. Nogle medlemsstater har taget yderligere skridt til at regulere interessekonflikter, også efter henstillingerne fra 2023. I [Tjekkiet](#) blev der vedtaget lovgivning for at udvide ordningen for interessekonflikter, herunder et totalt forbud mod medieejerskab for folkevalgte, selv om onlinemedier fortsat er ikke er omfattet af denne lovgivnings anvendelsesområde. I [Slovenien](#) er lovgivningen om tilsyn med interessekonflikter og uforenelige hverv ved at blive revideret. Der er fortsat udfordringer i andre medlemsstater. I [Italien](#) er der endnu ikke vedtaget omfattende lovgivning om interessekonflikter for personer i politiske embeder. I [Spanien](#) er der ikke taget yderligere skridt til at forbedre reglerne om interessekonflikter for tjenestemænd på trods af det igangværende arbejde siden 2021. For så vidt angår udvidelseslandene er reglerne om interessekonflikter for offentligt ansatte i [Albanien](#) ufuldstændige og ikke i overensstemmelse med europæiske standarder, og det er nødvendigt, at [Nordmakedonien](#) styrker systemet for overtrædelser af reglerne om interessekonflikter.

Højtstående regeringsembudsmand og parlamentsmedlemmer er ofte underlagt specifikke integritetsregler, og mange medlemsstater har adfærdskodekser. Det er vigtigt, at den praktiske gennemførelse af disse regler kontrolleres og evalueres regelmæssigt. I [Belgien](#) blev den ministerielle adfærdskodeks for indehavere af føderale offentlige embeder udvidet til at omfatte alle medlemmer af ministerkabinetter. I [Estland](#) udvikles og anvendes digitale værktøjer for at sikre en bedre gennemførelse af de eksisterende regler om integritet. I [Grækenland](#) fortsatte arbejdet med at udvikle adfærdskodekser for parlamentsmedlemmer og regeringsmedlemmer.

I [Portugal](#) blev der også vedtaget en ny adfærdskodeks for regeringen og højtstående embedsmænd, som udtrykkeligt henviser til muligheden for afskedigelse i tilfælde af

⁸⁵ JOIN(2023) 12 final, s. 4.

⁸⁶ Jf. Europarådets anbefaling Rec(2000)10 om adfærdskodekser for offentligt ansatte.

overtrædelse af kodeksen og fastsætter, at der skal udarbejdes en plan for forebyggelse af korrupsionsrisici. I andre medlemsstater forbliver der huller. I [Bulgarien](#) blev der nedsat en arbejdsgruppe til at udarbejde en adfærdskodeks for de øverste ledelsesfunktioner i betragtning af de konstaterede alvorlige mangler. I [Finland](#) er der stadig ingen særlig adfærdskodeks for ministre. I [Montenegro](#) er regeringens kodeks ineffektiv, selv om mange institutioner har specifikke adfærdskodekser, idet der endnu ikke er vedtaget en lov med disciplinære sanktioner.

Sikring af gennemsigtig lobbyvirksomhed og regulering af "svingdøre"

For at være en legitim form for politisk deltagelse skal lobbyvirksomhed ledsages af strenge krav om gennemsigtighed og integritet for at støtte ansvarlighed og inklusion i beslutningstagningen og begrænse utilbørlig og skjult indflydelse⁸⁷. Dårligt reguleret lobbyvirksomhed kan også åbne døre for udenlandsk indblanding.

Nogle medlemsstater har revideret deres regler om gennemsigtighed i forbindelse med lobbyvirksomhed, også i overensstemmelse med henstillingerne fra 2023. Strengere regler for [Tysklands](#) lobbyregister trådte i kraft med udvidede gennemsigtighedskrav, og der blev taget visse skridt til at indføre et lovgivningsmæssigt fodaftryk. I [Kroatien](#) blev der med en ny lov indført et elektronisk lobbyregister, restriktioner for lobbyvirksomhed og et sæt regler om kontrol, håndhævelse og sanktioner. I [Finland](#) kræver nye lovbestemmelser registrering af lobbyvirksomhed i et nyt åbenhedsregister. I [Cypern](#), [Irland](#), [Litauen](#) og [Letland](#) trådte nye bestemmelser om lobbyvirksomhed i kraft eller ved at blive gennemført, mens drøftelserne om ny lovgivning fortsatte i [Belgien](#), [Tjekkiet](#) og [Portugal](#). [Tjekkiet](#) og [Portugal](#).

Der er behov for yderligere forbedringer i andre medlemsstater. I [Frankrig](#) er der fortsat betænkeligheder vedrørende offentliggørelse af højtstående embedsmænds lobbymøder, selv om retningslinjerne for et lobbyistregister er trådt i kraft, og der er forelagt yderligere forslag for parlamentet. [Luxembourg](#) har revideret adfærdskodeksen for parlamentarikere for at øge gennemsigtigheden, men registret indeholder stadig begrænsede oplysninger. Der mangler stadig målrettet regulering af lobbyvirksomhed i [Slovakiet](#) og [Italien](#), og den eksisterende lovgivning kan forbedres i [Østrig](#), [Polen](#), [Ungarn](#) og [Nederlandene](#). I [Rumænien](#) mangler der stadig regler om lobbyvirksomhed for parlamentsmedlemmer, mens der er sket en vis udvikling med hensyn til håndhævelsen af reglerne om lobbyvirksomhed for regeringsmedlemmer.

Reguleringen af "svingdøre" mellem offentlige og private funktioner og håndhævelse heraf for at imødegå potentielle interessekonflikter er fortsat et opmærksomhedspunkt. Der er nu strengere regler for højtstående embedsmænd efter fratrædelse og højere gennemsigtighedsstandarder i [Tyskland](#). I [Portugal](#) blev der indført ny lovgivning om svingdøre med strengere sanktioner. I [Sverige](#) blev reglerne for topcheffunktioner i regeringen efter fratrædelse evalueret med forslag til forbedringer. Drøftelserne om indførelse eller revision af eksisterende regler om svingdøre skrider frem i [Finland](#) og [Nederlandene](#), og der er ved at blive udarbejdet retningslinjer i [Italien](#). I andre medlemsstater har fremskridtene været langsommere. I [Ungarn](#) er restriktioner efter fratrædelse og afkølingsperioder fragmenterede og begrænsede i omfang, men der er planer om at lovgive på

⁸⁷ OECD (2021) "Lobbying in the 21st century". OECD (2010), Recommendation of the Council on Principles for Transparency and Integrity in Lobbying, OECD (2010), Rådets henstilling om principper for gennemsigtighed og integritet i lobbyvirksomhed, Europarådets standarder for gennemsigtighed i lobbyvirksomhed, henstilling CM/Rec(2017)2, OECD (2024) "[Recommendation on transparency and integrity in lobbying and influence](#)".

dette område i 2025. I [Danmark](#) er der ikke taget skridt til at indføre regler om svingdøre for ministre. I [Estland](#) forventes der i 2024 specifikke retningslinjer for svingdøre sammen med mulige instrukser om, hvordan risiciene kan afbødes, som i øjeblikket udvikles af det offentlige etiske råd.

I [Nordmakedonien](#) er der endnu ingen registrerede lobbyister, selv om de retlige rammer og lobbyregistre er på plads. I [Montenegro](#) blev der for nylig vedtaget ny lovgivning om lobbyvirksomhed.

Indberetning af aktiver og interessekonflikter

Embedsmænds indberetninger af aktiver og interessekonflikter understøtter gennemsigtighed og ansvarlighed i den offentlige sektor og er vigtige redskaber til at fremme integritet og forebygge korrupsion. De fleste medlemsstater har regler, der sikrer, at sådanne oplysningsforpligtelser omfatter personer med politisk og udøvende magt. Der er imidlertid store forskelle i omfanget, gennemsigtigheden og tilgængeligheden af de offentliggjorte oplysninger samt i kontrollens og håndhævelsens effektivitet.

Der noteres en positiv udvikling i nogle medlemsstater, som også håndterer spørgsmål, der er omfattet af henstillingerne fra 2023. I [Grækenland](#) er gennemførelsen af den nye lov om formueangivelser på rette spor, idet en betydelig procentdel af kontrollerne er afsluttet, også takket være en opgradering af den særlige elektroniske platform. I [Cypern](#) har retsvæsenet indført sine egne lovgivningsmæssige rammer for formueangivelse, og alle dommere indgiver nu deres formueangivelser til forfatningsdomstolen. I [Portugal](#) trådte reformen med henblik på at overdrage overvågning og kontrol af politiske og højtstående embedsmænds formueangivelser til den gennemsigtighedsenhed, der blev oprettet i 2019, i kraft.

I andre medlemsstater er der stadig udfordringer. I [Belgien](#) sikrer ordningen for formueangivelse ikke tilstrækkelig kontrol og gennemsigtighed, idet der kun foretages kontrol i forbindelse med strafferetlige efterforskninger. I [Danmark](#) er der ikke gjort fremskridt med hensyn til formueangivelser indgivet af topledere, og der mangler kontrol og overvågning. I [Luxembourg](#) er der stadig ikke nogen formel kontrolordning til kontrol af nøjagtigheden af formueangivelser. [Ungarn](#) har endnu ikke taget yderligere skridt til at forbedre ordningen for formueangivelse, herunder med hensyn til tilsyn. I [Irland](#) er digitaliseringen af formueangivelser ikke skredet frem. I udvidelseslandene er der mangler i den effektive kontrol og håndhævelse, selv om reglerne om formueangivelse i [Albanien](#) og [Serbien](#) dækker en forholdsvis bred vifte af embedsmænd.

Beskyttelse af whistleblowere

Beskyttelsen af whistleblowere spiller en afgørende rolle i forbindelse med afsløring og forebyggelse af korrupsion. Gennemførelsen af EU-direktivet om beskyttelse af whistleblowere⁸⁸ har resulteret i revideret eller ny lovgivning i mange medlemsstater, som bemærket i sidste års rapport. Siden juli 2023 er der gjort fremskridt med lovgivningen om beskyttelse af whistleblowere i flere medlemsstater⁸⁹.

⁸⁸ Direktiv 2019/1937 om beskyttelse af personer, der indberetter overtrædelser af EU-retten (EUT L 305 af 26.11.2019).

⁸⁹ I en nylig [rapport](#) om gennemførelsen og anvendelsen af whistleblowerdirektivet vurderes de foranstaltninger, som medlemsstaterne har meddelt om fuldstændig gennemførelse senest den 17.12.2023 (COM(2024) 269 final).

I praksis er der dog stadig store hindringer for at sikre indberetningen af korruptionssager, idet kun 43 % af europæerne ved, hvor de skal indberette tilfælde af korruption, og 28 % af europæerne mener, at tilfælde af korruption ikke indberettes, fordi de ansvarlige alligevel ikke bliver straffet⁹⁰. For at overvinde modviljen er mange medlemsstater i færd med at indføre værktøjer til at yde vejledning og øge bevidstheden. F.eks. fremmer en kampagne i [Nederlandene](#) bevidstheden og tilskynder whistleblowere til at anvende de nye indberetningskanaler. [Italien](#) og [Cypern](#) har udviklet nye retningslinjer og informationsværktøjer til støtte for whistleblowere. I [Frankrig](#) er der blevet oprettet et konsortium af NGO'er for at rådgive potentielle whistleblowere. I [Malta](#) arbejdes der på at udvikle en database og værktøjer til behandling af indberetninger fra whistleblowere.

Udvidelseslandene arbejder på at tilpasse deres lovgivning til EU-retten. I [Montenegro](#) er lovbestemmelserne om beskyttelse af whistleblowere blevet ændret med henblik på tilpasning til gældende EU-ret, og regeringen i [Nordmakedonien](#) arbejder på at ajourføre loven om beskyttelse af whistleblowere med samme formål.

Håndtering af områder med høj risiko for korruption

Ingen sektor eller aktivitetsområde er i sikkerhed for korruptionsrisici, men fælles højrisikoområder fortjener særlig opmærksomhed – normalt dem, der omfatter forvaltning af betydelige offentlige midler, såsom offentligt udbud, eller adgang til en kritisk tjeneste. Sektorer som sundhedspleje, energi, byplanlægning og regional og lokal forvaltning er blevet udpeget som sårbare. Andre højrisikoområder for korruption omfatter kontaktpunkter for organiseret kriminalitet, såsom havne. Andre risikoområder vedrører finansiering af politiske partier og ordninger for statsborgerskab⁹¹ og opholdsret⁹² for investorer.

Risikovurderingsøvelser er vigtige redskaber til at præge politikken for bekæmpelse af korruption. [Tjekkiet](#) udviklede en metode til vurdering af risikoen for korruption og risikomåling til brug for fremtidige foranstaltninger. [Nederlandene](#) har iværksat en national risikovurdering for at identificere de største korruptionstrusler på nationalt, provinsielt og lokalt plan med målrettede oplysningskampagner for højrisikosektorer. I [Letland](#) planlægger myndighederne at udvikle deres metode til risikovurdering. I [Estland](#) blev der udviklet et elektronisk værktøj til vurdering af risikoen for korruption i den private sektor.

Flere medlemsstater har vedtaget eller overvejer reformer for at øge gennemsigtigheden og tilsynet med finansiering af politiske partier, også med henblik på at støtte demokratisk ansvarlighed og forhindre utilbørlig udenlandsk indflydelse⁹³. I [Nederlandene](#) har et nyt lovforslag til formål at øge gennemsigtigheden og forbyde politiske partier, når de udgør en klar og reel fare for at underminere eller afskaffe den demokratiske retsstat. [Tyskland](#) har vedtaget nye regler for finansiering af politiske partier, der regulerer partisponsorering og skjult partikampagnefinansiering af andre personer. I [Danmark](#) er en ny lov om offentlig finansiering af politiske partier trådt i kraft, og et forslag om øget gennemsigtighed

⁹⁰ Særlig [Eurobarometerundersøgelse 548](#) om borgernes holdning til korruption i EU (2024).

⁹¹ Kommissionen har truffet foranstaltninger mod statsborgerskabsordninger for investorer i EU, da tildeling af unionsborgerskab til gengæld for forudbestemte betalinger eller investeringer uden nogen reel forbindelse til den pågældende medlemsstat undergraver kernen i unionsborgerskabet og er i strid med EU-retten. Dette har omfattet indbringelse af en medlemsstat for Domstolen.

⁹² Fælles meddelelse om bekæmpelse af korruption (JOIN(2023)12 af 3.5.2023).

⁹³ I december 2023 fremlagde Kommissionen en henstilling om inkluderende og robuste valgprocesser i Unionen (C(2023) 8626). Et af punkterne opfordrede medlemsstaterne til at identificere og afhjælpe eventuelle mangler i deres lovgivning vedrørende donationer og anden finansiering fra tredjelande til nationale politiske partier.

i forbindelse med privat finansiering af politiske partier er stadig under behandling. I [Slovenien](#) skal nye regler føre til hyppigere audit af de største politiske partier og af en større andel af statsfinansieringen. I [Tjekkiet](#) blev et kontor, der fører tilsyn med finansieringen af politiske partier, styrket gennem en reform.

I andre medlemsstater er der fortsat udfordringer. I [Belgien](#) gik en længe ventet reform af finansieringen af politiske partier i stå på grund af manglende enighed mellem de politiske partier. I [Cypern](#) pegede revisionerne af finansieringen af politiske kandidater og partier på mangler, som der endnu ikke er fulgt op på i lovgivningen. I [Italien](#) forbliver praksis med at kanalisere donationer gennem politiske fonde og foreninger uændret, og der findes ikke et fælles register over parti- og kampagneoplysninger, idet flere lovforslag stadig drøftes i parlamentet.

Medlemsstaterne træffer forskellige foranstaltninger for at mindske risikoen for korruption på andre højrisikoområder. I [Frankrig](#) blev der efter, at der var givet udtryk for betænkeligheder med hensyn til store offentlige kontrakter, fremsat et lovforslag i parlamentet om anvendelse af konsulentfirmaer i forbindelse med offentlige politikker, og regeringen oprettede et organ, der skal rådgive offentligheden, og fremlagde et lovforslag om anvendelse af konsulentfirmaer i forbindelse med offentlige politikker. I [Italien](#) vil digitaliseringen af hele livscyklussen for alle udbuds- eller koncessionskontrakter sikre større gennemsigtighed i offentlige kontrakter. I [Litauen](#) blev inspektioner rettet mod højrisikoområder såsom offentligt udbud, tilsyn med byggeri og fysisk planlægning. Korruptionsforebyggende myndigheder i [Slovenien](#) afsluttede en gennemgang af udbudsprocedureerne i sundhedssektoren og fremsatte specifikke anbefalinger til afhjælpning af svagheder.

Sådanne sektorer udgør også øgede risici i udvidelseslandene. In [Albanien](#) er en alt for kompleks retlig ramme også blevet identificeret som en hindring for fremskridt, og der er flere undtagelser fra loven om offentlige udbud i [Serbien](#), som ikke er i overensstemmelse med gældende EU-ret og i vid udstrækning anvendes til at omgå anvendelsen af de eksisterende udbudsregler.

3.3 *Mediepluralisme og mediefrihed*

Et frit og pluralistisk mediemiljø er afgørende for retsstatsprincippet, hvor frie og uafhængige medier spiller en vigtig rolle som demokratiets vagthunde og holder magten ansvarlig. Presset på eller kontrollen med medierne fra politikeres eller statens side undergraver mediefriheden samt borgernes frihed til at søge, modtage og kommunikere oplysninger. Interessekonflikter og et stærkt koncentreret marked domineret af kun få aktører kan også undergrave mediepluralismen, navnlig i mangel af stærke garantier for redaktionel uafhængighed.

EU har indført regler og standarder på flere centrale områder, der er omfattet af rapporterne om retsstatssituationen, begyndende med journalisters sikkerhed og beskyttelse og foranstaltninger til håndtering af fænomenet strategiske retssager mod offentligt engagement (SLAPP). Forordningen om mediefrihed indfører bl.a. specifikke bestemmelser om gennemsigtighed med hensyn til medieejerskab, gennemsigtig og retfærdig fordeling af statslig reklame og public service-mediers uafhængige funktion og tilgængelighed af finansielle ressourcer til udførelse af deres public service-opgave⁹⁴. I betragtning af disse bestemmelsers relevans med hensyn til at fremme mediefrihed og mediepluralisme er det vigtigt, at medlemsstaterne begynder at gennemføre dem i praksis så hurtigt som muligt,

⁹⁴ De relevante bestemmelser finder anvendelse fra den 8.8.2025.

herunder ved at imødekomme henstillingerne i de relevante rapporter om retsstatssituationen, navnlig i tilfælde, hvor der i flere år har været udtrykt bekymring over de spørgsmål, der er omfattet af forordningen om mediefrihed, i rapporterne om retsstatssituationen, eller hvor der er rapporteret om en forværring af situationen.

Observatoriet for mediepluralisme vurderer risiciene for mediefrihed og mediepluralisme i alle medlemsstater med fokus på fire områder: grundlæggende beskyttelse af mediefriheden, markedspluralisme, politisk uafhængighed og mediernes sociale inklusion. Dette års overvågningsresultater (MPM 2024) viser ingen større ændringer på tværs af disse områder, selv om der har været en vis variation i specifikke indikatorer. Indikatoren vedrørende journalisthvervet, standarder og beskyttelse af journalister registrerer den samme middelhøje risikoscore som det foregående år med en højere risikoscore registreret med hensyn til journalisters digitale sikkerhed. Journalisternes arbejdsvilkår og den manglende uafhængighed af public service-medieforvaltningen i flere lande giver fortsat anledning til bekymring. Dette års overordnede rangordning inddeler landene i fem risikogrupper, hvor syv medlemsstater befinder sig i "høj-mellemrisikogruppen", mens to medlemsstater og tre udvidelseslande, der er omfattet af denne rapport, befinder sig i "højrisikogruppen".

Styrkelse af medietilsynsmyndighedernes uafhængighed

De nationale medietilsynsmyndigheder spiller en afgørende rolle med hensyn til at opretholde mediepluralismen, når de er funktionelt og effektivt uafhængige og udøver deres beføjelser på en upartisk og gennemsigtig måde med tilstrækkelige ressourcer. Alle medlemsstater har indført lovgivning, der fastsætter mediemyndighedernes kompetencer og uafhængighedsgarantier. Både direktivet om audiovisuelle medietjenester (AVMS-direktivet) og forordningen om mediefrihed indeholder en række krav til medietilsynsmyndigheder: uafhængighed af regeringen, upartiskhed, gennemsigtighed, ansvarlighed, tilstrækkelige ressourcer, udnævnelses- og afskedigelsesprocedurer og effektive appelmekanismer⁹⁵.

Siden rapporten om retsstatssituationen 2023 er flere nationale medietilsynsmyndigheders opgaver og kompetencer blevet udvidet og forlænget, ikke mindst på grund af vedtagelsen af EU-forordningen om digitale tjenester⁹⁶. Der kan noteres en positiv udvikling i [Spanien](#) med en styrkelse af tilsynsmyndighedens tilsynsfunktion for audiovisuelle medier. I [Sverige](#) blev den nationale tilsynsmyndighed omstruktureret ved at sammenlægge en række opgaver med henblik på at levere mere effektive tjenester. Hvad angår udvidelseslandene har [Montenegro](#) indført en retlig ramme, der giver medietilsynsmyndigheden omfattende sanktionsinstrumenter, herunder beføjelse til at pålægge bøder i tilfælde af lovovertrædelser.

Der er fortsat bekymring, hvad angår tilsynsmyndighedernes uafhængighed eller upartiskhed i flere medlemsstater, herunder utilstrækkelige garantier mod utilbørlig politisk indflydelse på udnævnelsesprocessen eller på tilsynsmyndighedernes funktion, som det er tilfældet i [Ungarn](#), [Slovenien](#), [Kroatien](#), [Bulgarien](#) og [Polen](#). I [Grækenland](#) blev der truffet yderligere foranstaltninger for at styrke ressourcerne. Der mangler dog at blive set nærmere på, om de er tilstrækkelige til, at myndigheden kan udføre sine opgaver. Udvidelseslandene står også over for udfordringer med hensyn til at sikre medietilsynsmyndighedernes uafhængighed. I [Serbien](#) udøver medietilsynsmyndigheden ikke fuldt ud sit mandat til at sikre mediepluralisme og faglige standarder, og der er alvorlig bekymring, hvad angår dens uafhængighed, mens der i [Albanien](#) opstår spørgsmål på grund af tilsynsmyndighedens politiske tilhørsforhold og opfattede interessekonflikter.

⁹⁵ Direktiv 2018/1808 af 14. november 2018 og forordning (EU) 2024/1083 af 11. april 2024.

⁹⁶ Forordning 2022/2065 af 19. oktober 2022.

Øget gennemsigtighed med hensyn til medieejerskab

Gennemsigtighed med hensyn til medieejerskab er direkte forbundet med mediefrihed og mediepluralisme, da det giver brugerne mulighed for at foretage mere velinformerede vurderinger, da medieejere direkte eller indirekte kan kontrollere eller påvirke de redaktionelle beslutninger og det leverede nyhedsindhold. Europæiske standarder⁹⁷ definerer centrale foranstaltninger, og der er specifikke krav i EU-retten⁹⁸. Siden sidste rapport har der været positive udviklinger i [Irland](#), [Grækenland](#) og [Spanien](#), hvor onlineejerskabsregistre er blevet oprettet eller udvidet. I [Nordmakedonien](#) skal trykte medier og radio- og tv-medier videregive oplysninger om ejerskab til tilsynsmyndigheden for audiovisuelle medier, mens der gælder selvregulering med hensyn til ejerskabsregistret for digitale nationale medier. I [Montenegro](#) forpligter den nye lov om audiovisuelle medietjenester udbydere af audiovisuelle tjenester til at give medietilsynsmyndigheden oplysninger om ejerskab.

Tidligere fremhævede udfordringer med hensyn til gennemsigtighed i medieejerskab er fortsat til stede i [Bulgarien](#), [Tjekkiet](#), [Frankrig](#), [Nederlandene](#) og [Cypern](#). I [Portugal](#) udløste en højt profileret sag drøftelser om den lovgivningsmæssige ramme. I [Albanien](#) er gennemsigtigheden med hensyn til ejerskab af medier begrænset, og i [Serbien](#) er foranstaltninger, der har til formål at øge gennemsigtigheden med hensyn til medieejerskab, endnu ikke fuldt ud gennemført, og politisk og økonomisk indflydelse på medierne giver fortsat anledning til bekymring.

Beskyttelse af medierne mod politisk pres og utilbørlig indflydelse

Mediernes uafhængighed kan undermineres af politisk pres og utilbørlig indflydelse. Dette kræver navnlig stærke garantier mod politisering af public service-medier og gennemsigtige regler om retfærdig fordeling af statslig reklame. Forordningen om mediefrihed indeholder bestemmelser, der skal sikre public service-mediernes uafhængige funktion og tilgængeligheden af finansielle ressourcer til udførelse af deres public service-opgaver. Det kræves også, at medlemsstaterne respekterer medietjenesteudbyderes reelle redaktionelle frihed og uafhængighed i udøvelsen af deres erhvervmæssige aktiviteter, og at de ikke griber ind i eller forsøger at påvirke medietjenesteudbyderes redaktionelle politikker og beslutninger.

Statslig reklame omfatter alle offentlige myndigheders eller enheders anvendelse af budgettet på alle niveauer med henblik på reklame og kampagner. Hvis dette ikke fordeles gennemsigtigt og retfærdigt, kan det bruges som et middel til politisk indflydelse og til at begunstige visse medieforetagender. I den forbindelse fastsætter forordningen om mediefrihed krav vedrørende tildelingskriterier og -procedurer samt offentlige myndigheders eller enheders årlige offentliggørelse af oplysninger om de anvendte beløb, som medlemsstaterne skal overholde, når de relevante bestemmelser begynder at finde anvendelse. I nogle medlemsstater – nemlig [Østrig](#), [Bulgarien](#) og [Slovenien](#) – er der taget visse positive skridt, også efter henstillingerne i rapporterne for 2023 og 2022, selv om der fortsat er udfordringer. Der er ikke taget skridt til at øge gennemsigtigheden og

⁹⁷ Ministerkomitéens anbefaling CM/Rec(2018)11 til medlemsstaterne om mediepluralisme og gennemsigtighed i medieejerskab.

⁹⁸ EU-lovgivningen indeholder relevante bestemmelser: direktiv 2010/13/EU, som ændret ved direktiv 2018/1808 (AVMS-direktivet) og generelle (ikkesektorspecifikke) forpligtelser til gennemsigtighed med hensyn til reelt ejerskab i direktiverne om bekæmpelse af hvidvask af penge (direktiv 2018/843 og 2015/849). Forordningen om mediefrihed forpligter alle medietjenesteudbydere til at offentliggøre deres direkte, indirekte og reelle ejere.

retfærdigheden i tildelingen af statslig reklame i [Ungarn](#), [Kroatien](#), [Malta](#) og [Spanien](#). [Albanien](#) mangler et gennemsigtigt fordelingsystem for statslig reklame. I [Montenegro](#) er oplysninger om alle betalinger fra den offentlige sektor til medieforetagender, herunder institutionel reklame, begrænset. I [Nordmakedonien](#) har visse elementer i en ny lov, der omfatter statsfinansieret reklame, givet anledning til bekymring blandt interessenterne.

Selv om den finansiering, der ydes til public service-medier, er den enkelte medlemsstats ansvar⁹⁹, findes der europæiske standarder og vejledende principper for uafhængighed, de lovgivningsmæssige og politiske rammer, finansiering, udnævnelser, ansvarlighed, forvaltning, gennemsigthed og åbenhed¹⁰⁰. Bestemmelser, der skal sikre public service-mediernes uafhængige funktion, navnlig ved at kræve garantier for tilstrækkelige, bæredygtige og forudsigelige finansielle ressourcer og fremme gennemsigthed i forbindelse med udnævnelser og afskedigelser i ledelsen, skal overholdes, når forordningen om mediefrihed træder i kraft.

Reformer med henblik på at styrke de nationale public service-radio- og TV-selskabers uafhængighed er aftalt eller er undervejs i flere medlemsstater. Lovgivning eller andre positive skridt er blevet anvendt i [Tyskland](#), [Sverige](#) og [Tjekkiet](#), mens reformdrøftelserne er i gang eller under forberedelse i [Østrig](#), [Cypern](#), [Estland](#), [Finland](#), [Danmark](#), [Bulgarien](#), [Nederlandene](#) og [Polen](#). Tidligere udtrykte bekymringer med hensyn til public service-mediernes uafhængige forvaltning og redaktionelle uafhængighed er endnu ikke blevet adresseret i [Rumænien](#), [Malta](#), og [Ungarn](#). I [Slovakiet](#) blev der i juli 2024 vedtaget en lov, som opløser det nuværende offentlige radio- og tv-selskab og etablerer et nyt, hvilket giver anledning til betænkeligheder med hensyn til radio- og tv-selskabets fremtidige uafhængighed. I [Italien](#) er der vedvarende udfordringer med hensyn til public service-mediernes effektive forvaltning og finansiering, selv om der er indført regler for at sikre, at de leverer uafhængig og pluralistisk information.

Med hensyn til udvidelseslandene er de retlige rammer, der regulerer forvaltningen af public service-medier, på plads i [Albanien](#) og [Nordmakedonien](#), men i praksis har de ikke beskyttet public service-medier mod politisering. Finansieringen er ustabil i [Nordmakedonien](#). I [Serbien](#) er der planlagt en revision i slutningen af 2024 for at sikre stabil finansiering, og det er nødvendigt at behandle spørgsmål om redaktionel autonomi og pluralisme i public service-medier. En nylig juridisk reform af public service-medier i [Montenegro](#) forventes at medføre en positiv udvikling både med hensyn til forvaltning og finansiering.

Adgang til oplysninger

Retten til at få adgang til oplysninger, som de offentlige myndigheder er i besiddelse af, er et af de vigtigste gennemsigtheds- og ansvarlighedsværktøjer for civilsamfundet og borgerne og er afgørende for, at journalister kan udføre deres arbejde. Flere medlemsstater, f.eks. [Estland](#), [Luxembourg](#), [Østrig](#), [Bulgarien](#) og [Finland](#), har gjort yderligere håndgribelige fremskridt i denne henseende. I [Østrig](#) blev der f.eks. vedtaget en lov om informationsfrihed, som blev indskrevet i forfatningen, og som for første gang fastsætter en ret til oplysninger fra offentlige myndigheder og statsejede virksomheder. Der er dog kun gjort begrænsede fremskridt i flere andre medlemsstater, hvor der tidligere er konstateret problemer, f.eks. [Spanien](#), [Polen](#), [Tyskland](#), [Grækenland](#), [Rumænien](#) og [Malta](#). I [Italien](#) giver reglerne for videregivelse af retslige oplysninger i straffesager anledning til bekymring, mens der i

⁹⁹ Så længe EU's handels- og konkurrenceregler overholdes. Jf. protokol til traktaterne (nr. 29) om offentlig radio- og tv-virksomhed i medlemsstaterne.

¹⁰⁰ Europarådets anbefaling CM/Rec(2012)1 om forvaltning af public service-medier.

[Kroatien](#) stadig er stærk kritik fra interessenternes side, selv om journalister er fritaget for at videregive sådanne oplysninger, og der gøres fortsat en indsats for at løse problemet.

Retten til adgang til oplysninger er retligt garanteret i alle de udvidelseslande, der er omfattet af denne rapport, men journalisters mulighed for at udøve denne ret er ofte betydeligt begrænset i praksis. I [Serbien](#) og [Montenegro](#) får journalister hyppigt afslag fra offentlige organer på at frigive oplysninger.

Forbedring af journalisters sikkerhed og beskyttelse og håndtering af juridiske trusler og urimelige retssager mod offentlig deltagelse

Journalister udsættes fortsat for fysiske og juridiske trusler, og både smædekampagner og censur på internettet bringer deres sikkerhed i fare. Som fremhævet i en uafhængig undersøgelse, der blev offentliggjort i maj 2024, er der i forbindelse med flere af de foranstaltninger, der blev anbefalet i Kommissionens henstilling fra 2021 om journalisters sikkerhed¹⁰¹, behov for forbedringer i flere medlemsstater,¹⁰². De omfatter effektiv og upartisk efterforskning og retsforfølgning af forbrydelser, målrettet uddannelse, håndtering af onlinetrusler og -angreb og sikring af sikkerheden for kvindelige journalister, journalister, der tilhører minoritetsgrupper, og dem, der rapporterer om ligestillings spørgsmål. Med hensyn til den positive udvikling har flere medlemsstater (og udvidelseslande)¹⁰³ vedtaget særlige handlingsplaner og taget skridt til at oprette særlige støttestrukturer til fremme af journalisters sikkerhed.

Strategiske retssager mod offentligt engagement (SLAPP) er en særlig form for chikane, der anvendes mod journalister og menneskerettighedsforkæmpere, der beskæftiger sig med spørgsmål af offentlig interesse. Injurier er en af de mest almindelige grunde, at der rejses SLAPP'er mod journalister. En sådan chikane har normalt til formål at bringe journalister til tavshed og have en afskrækkende virkning på mediefriheden og ytringsfriheden. Der har siden maj 2024 været indført nye EU-retlige bestemmelser for at dæmme op for SLAPP'er¹⁰⁴, og medlemsstaterne er blevet opfordret til at træffe yderligere foranstaltninger¹⁰⁵. Desuden har forordningen om mediefrihed indført krav om effektiv beskyttelse af journalistiske kilder og fortrolig kommunikation og sikkerhedsforanstaltninger mod anvendelse af indgribende overvågningssoftware.

Efter den positive udvikling i nogle medlemsstater, der blev anerkendt i 2023-rapporten, har andre også fulgt op på henstillingerne i 2023- og 2022-rapporterne. I [Kroatien](#) gøres der fortsat en indsats for at øge bevidstheden om SLAPP'er rettet mod journalister, selv om fremskridtene er begrænsede. I [Litauen](#) har regeringen vedtaget en handlingsplan for journalisters sikkerhed og beskyttelse og fortsætter med at styrke deres beskyttelse mod urimelige retssager. I [Luxembourg](#) har regeringen forpligtet sig til at styrke journalisters

¹⁰¹ Henstilling fra 2021 om journalisters sikkerhed (C(2021) 6650 af 16.9.2021).

¹⁰² Europa-Kommissionen, Generaldirektoratet for Kommunikationsnet, Indhold og Teknologi, "Study on putting in practice by Member States of the Recommendation on the protection, safety and empowerment of journalists – Final report", Den Europæiske Unions Publikationskontor, 2024.

¹⁰³ Henstillingen er rettet til EU's medlemsstater, men kandidatlandene tilskyndes også til at følge dens bestemmelser.

¹⁰⁴ Direktiv 2024/1069 om beskyttelse af personer, der engagerer sig offentligt, mod åbenbart grundløse krav eller urimelige retssager ("strategiske retssager mod offentligt engagement").

¹⁰⁵ Kommissionens henstilling fra 2022 (C(2022) 2428 af 27.4.2022) omfatter foranstaltninger vedrørende injurier, uddannelse, bevidstgørelse, støttemekanismer, dataindsamling, rapportering og overvågning. Kommissionen er i kontakt med medlemsstaterne for at udarbejde en rapport om deres opfølgning på henstillingen. Europarådet vedtog også en [henstilling om bekæmpelse af strategiske retssager mod offentligt engagement \(SLAPP\)](#) i april 2024.

sikkerhed, og et nyt lovforslag forventes at indføre sikkerhedsforanstaltninger til beskyttelse af journalister i [Slovenien](#). Reformprocessen er gået i stå [Cypern](#) og [Malta](#). I [Slovakiet](#) er der trods visse fremskridt med hensyn til mekanismer, der har til formål at forbedre journalisters sikkerhed, stigende bekymring over den rapporterede forværring af deres arbejdsmiljø. I både [Montenegro](#) og [Nordmakedonien](#) fastsætter lovgivningsmæssige ændringer strengere sanktioner i tilfælde af voldshandlinger eller intimidering af journalister.

Specifikt om truslen fra SLAPP'er og som reaktion på henstillingerne fra 2023 og 2022 har [Grækenland](#) og [Irland](#) gjort fremskridt med lovgivningsarbejdet for at indføre specifikke proceduremæssige garantier og/eller revidere deres injurielovgivning, mens reformen af injurieordningen er gået i stå [Italien](#) og også i [Slovakiet](#). [Nordmakedonien](#) indførte lovgivningsmæssige ændringer, der begrænser muligheden for at indlede SLAPP-sager mod medieorganisationer og journalister og nedsætter bøderne i tilfælde af ærekrænkelser.

3.4 Andre institutionelle spørgsmål i forbindelse med kontrolforanstaltninger

Et velfungerende system med institutionelle kontrolforanstaltninger er centralt for retsstatsprincippet og tilvejebringer et system med gensidig kontrol, hvor den magt, der udøves af en statslig myndighed, er underlagt andres kontrol, selv om den måde, den er organiseret på, varierer afhængigt af de forskellige nationale retlige og forfatningsmæssige traditioner. En åben lovgivningsproces og hensyntagen til kvaliteten af lovgivningen har en langsigtet indvirkning på evnen til at sikre retsstatsprincippet. Stabiliteten og kvaliteten af lovgivningsprocessen er også nøgleindikatorer for tilliden til investeringsbeskyttelse. Civilsamfundsorganisationer og uafhængige myndigheder såsom nationale menneskerettighedsinstitutioner, ligestillingsorganer og ombudsmænd er et uundværligt element i sådanne kontrolforanstaltninger i et sundt demokrati, så deres handlefrihed er direkte relevant for retsstatsprincippet.

Lovgivningsprocessens inklusivitet, kvalitet og gennemsigtighed

Bestræbelserne på at forbedre lovgivningsprocessens kvalitet, inklusivitet og gennemsigtighed er fortsat, herunder med hensyn til spørgsmål, der er omfattet af henstillingerne fra 2023. I [Tjekkiet](#) faldt anvendelsen af fremskyndede lovgivningsprocedurer, og der blev lanceret en ny offentlig digital platform for gratis adgang til lovgivning. På samme måde faldt anvendelsen af beslutningsforslag til at afkorte forhandlingstiden for lovgivningsforslag betydeligt i [Irland](#). I [Frankrig](#) er der indført flere værktøjer for at øge borgernes deltagelse i lovgivningsprocessen. I [Portugal](#) blev der truffet nye foranstaltninger for at forbedre gennemsigtigheden i lovgivningsprocessen, mens reguleringen af konsekvensanalyser endnu ikke er afsluttet.

Nogle medlemsstater har indledt bestræbelser på at forbedre kvaliteten af lovgivningsprocessen, som stadig befinder sig på et tidligt stadium. I [Kroatien](#) indførte en ny lov om bedre regulering en omfattende revision af konsekvensanalyser og evalueringer samt yderligere standarder for offentlige høringer. I [Cypern](#) er en ny e-høringsplatform et skridt i retning af at lette interessenteres input i lovgivningsprocessen, samtidig med at der er behov for yderligere foranstaltninger for at sikre en meningsfuld offentlig høring. I [Luxembourg](#) er lovgivningsprocessen mere inklusiv, navnlig for så vidt angår regeringsinitieret lovgivning, mens der fortsat er mangler med hensyn til lovforslag fremsat af parlamentsmedlemmer. I [Polen](#) er regeringen begyndt at inddrage civilsamfundet mere effektivt i høringer om lovgivning, selv om denne tilgang skal konsolideres. I [Nordmakedonien](#) er der indført et nationalt elektronisk høringssystem, der giver interessenter

mulighed for at deltage i offentlige høringer, men ikke alle lovforslag offentliggøres på platformen.

I en række medlemsstater er der fortsat udfordringer på områder som f.eks. overdreven brug af fremskyndede procedurer eller lovgivningsprocessens overordnede kvalitet samt høring af interessenter. I [Spanien](#) gav "organisk lov om amnesti for den institutionelle, politiske og sociale normalisering af Catalonien" anledning til kontroverser og var genstand for en udtalelse fra Venedigkommissionen, som behandlede en række spørgsmål vedrørende retsstatsprincippet. Den blev fremsat efter en hasteprocedure, der kun gav mulighed for en begrænset høring af offentligheden. I [Bulgarien](#) er der fortsat udfordringer med hensyn til kvaliteten af lovgivningsprocessen. I [Ungarn](#) giver kvaliteten af lovgivningen og de hyppige ændringer i lovgivningen fortsat anledning til betydelig bekymring. Retlig uvished øger bekymringer om vilkårlige beslutninger fra regeringen og de offentlige myndigheder, hvilket betragtes som hindringer for virksomhedernes drift i det indre marked. I [Frankrig](#), [Estland](#) og [Italien](#) er der blevet udtrykt bekymring over den betydelige brug af fremskyndede lovgivningsprocedurer eller nøddekreter. I [Slovakiet](#) har der fundet større reformer sted uden effektiv inddragelse af interessenterne, ofte ved hjælp af hurtige lovgivningsprocedurer. I [Finland](#) har interessenterne rapporteret om en ændring i praksis med offentlige høringer, hvilket mindsker muligheden for at fremsætte bemærkninger. I [Malta](#) mangler der stadig en formel ramme for offentlighedens inddragelse i udarbejdelsen af lovgivning. I [Rumænien](#) er der stadig behov for en indsats for at sikre effektive offentlige høringer, da der fortsat er mangler.

I [Albanien](#) og [Nordmakedonien](#) har en dyb politisk polarisering negativ indvirkning på lovgivningsprocessen, hvilket i sidstnævnte tilfælde har forårsaget forsinkelser i lovgivningsarbejdet og ført til overdreven og til tider uhensigtsmæssig brug af fremskyndede lovgivningsprocedurer. I [Montenegro](#) er der på trods af en etableret ramme for en inklusiv lovgivningsproces stadig udfordringer med hensyn til utilstrækkelig offentlig høring. I [Serbien](#) er parlamentets evne til at tilvejebringe kontrolforanstaltninger begrænset af spørgsmål om effektivitet, autonomi og gennemsigtighed, og den offentlige høringsproces skal styrkes yderligere.

Forfatningsreformer og debatter, der påvirker kontrolforanstaltningerne

I flere medlemsstater er der iværksat forfatningsreformprocesser, eller de er genstand for vigtige offentlige debatter. I [Bulgarien](#) ændrede forfatningsreformen proceduren for udnævnelse af overgangsregeringen ved at begrænse præsidentens beføjelser. I [Sverige](#) er regeringen i færd med at undersøge opfølgningen på en tværpolitisk udvalgsbetænkning om en mulig ændring af forfatningen for at håndtere alvorlige kriser i fredstid. I [Nederlandene](#) har alle statslige myndigheder taget yderligere skridt til at styrke den retlige beskyttelse af borgerne, og en statslig retsstatskommission har udstedt henstillinger. I [Italien](#) har regeringen forelagt parlamentet et udkast til forfatningsreform med det formål at sikre større stabilitet i regeringen.

Vigtige udviklinger hos de øverste domstole og forfatningsdomstolene med hensyn til kontrolforanstaltninger

Forfatningsdomstole spiller en central rolle for en effektiv anvendelse af EU-retten og med hensyn til at sikre integriteten af EU's retsorden og er centrale elementer i kontrolforanstaltninger. Selv om oprettelsen af forfatningsdomstole og deres sammensætning og virke henhører under medlemsstaternes kompetence, skal

medlemsstaterne under udøvelsen af denne kompetence overholde EU-retten og EU's værdier¹⁰⁶.

I nogle medlemsstater udvides anvendelsesområdet for forfatningsmæssig prøvelse. I [Bulgarien](#) gjorde forfatningsreformen forfatningsmæssig kontrol mere tilgængelig ved at give alle domstole mulighed for at indgive forfatningsmæssige anmodninger. I [Litauen](#) er domstolsrådet i færd med at udarbejde et forslag om ændring af forfatningen med henblik på at få ret til forfatningsmæssig appel vedrørende lovgivning, der berører retsvæsenet. Der er fortsat betænkeligheder med hensyn til andre aspekter af forfatningsdomstolens arbejde i nogle medlemsstater. I [Ungarn](#) efterprøver forfatningsdomstolen stadig sagers realitet i forbindelse med endelige afgørelser truffet af almindelige domstole i politisk følsomme sager, selv om offentlige myndigheder som tidligere rapporteret ikke længere kan anfægte endelige retsafgørelser ved forfatningsdomstolen. I [Slovenien](#) er drøftelserne om forfatningsændringer fortsat med henblik på at mindske forfatningsdomstolens sagsbyrde ved at overføre visse typer sager til forvaltningsdomstole, efter at forfatningsdomstolen i årevis har givet udtryk for bekymring over sin betydelige arbejdsbyrde, som forhindrer domstolen i at sætte mere fokus på de sager, som forfatningsmæssigt er mest omfattende.

For så vidt angår udvidelseslandene er forfatningsdomstolen i [Albanien](#) effektiv med hensyn til at opretholde institutionelle kontrolforanstaltninger, selv om parlamentet ikke har efterlevet visse af dens afgørelser. I [Serbien](#) skal flere ledige stillinger ved forfatningsdomstolen besættes.

Ombudsmænd, nationale menneskerettighedsinstitutioner, ligestillingsorganer og andre uafhængige myndigheder

Nationale menneskerettighedsinstitutioner (NHRI'er)¹⁰⁷, ombudsmænd¹⁰⁸, ligestillingsorganer og andre uafhængige myndigheder spiller en vigtig rolle i forbindelse med nationale kontrolforanstaltninger. I nogle medlemsstater er disse organers status blevet yderligere styrket, eller der er reformer i gang. I [Bulgarien](#) og [Cypern](#) har ombudsmændene fået nye opgaver, og i [Litauen](#) og [Polen](#) var der en stigning i de finansielle ressourcer til ombudsmandskontorerne. I [Sverige](#) har den nationale menneskerettighedsinstitution sikret finansiering til sine aktiviteter og arbejder fortsat hen imod en A-akkrediteringsstatus. I [Estland](#), [Luxembourg](#) og [Finland](#) drøftes der reformer med henblik på at styrke uafhængige institutioners autonomi.

I andre medlemsstater står de nationale menneskerettighedsinstitutioner og ombudsmandsinstitutionerne imidlertid fortsat over for udfordringer. I [Ungarn](#) er der fortsat betænkeligheder med hensyn til kommissæren for grundlæggende rettigheds uafhængighed og effektive funktion. I [Kroatien](#) blev der taget yderligere skridt til opfølgning på ombudsmandens anbefalinger, men der stadig er udfordringer med hensyn til adgang til oplysninger. [Nederlandenes](#) institut for menneskerettigheder står fortsat over for forvaltningsproblemer. I [Slovenien](#) har ombudsmanden for menneskerettigheder givet udtryk for bekymring over de foreslåede ændringer af retsaktens om hans funktionsmåde.

¹⁰⁶ EU-Domstolen, dom af 22.2.2022, RS (Virksomheden af en forfatningsdomstols afgørelser), C-430/21.

¹⁰⁷ I FN's Parisprincipper, der blev godkendt af FN's Generalforsamling i 1993 (resolution A/RES/48/134), fastsættes de vigtigste kriterier, som de nationale menneskerettighedsinstitutioner skal opfylde. Nationale menneskerettighedsinstitutioner akkrediteres regelmæssigt af Underudvalget for akkreditering under Den Globale Alliance af Nationale Menneskerettighedsinstitutioner.

¹⁰⁸ Se Venedigkommissionens principper for ombudsmænd.

I [Montenegro](#) har ombudsmandens kontor forbedret sin kapacitet til at behandle klager og forbedre beslutningskvaliteten, men manglen på systematisk opfølgning på dets anbefalinger undergraver effektiviteten af dets arbejde. I [Serbien](#) følges der ikke systematisk op på anbefalingerne fra de uafhængige organer.

Procedurene for udnævnelse af ledere af uafhængige myndigheder har vist sig at indebære særlige udfordringer. Der er fortsat forsinkelser i udnævnelser i [Bulgarien](#) og [Østrig](#), mens lovændringer i [Slovakiet](#) har udvidet regeringens beføjelser til at udnævne og afskedige ledere af visse uafhængige organer. I [Grækenland](#) står uafhængige myndigheder over for udfordringer, der kan underminere deres status og evne til at udføre deres opgaver effektivt, selv om der er truffet foranstaltninger til forbedring af deres lønordning. I modsætning hertil er henstillingen vedrørende det øverste revisionskontor blevet gennemført fuldt ud i [Polen](#) ved at sikre udnævnelsen af kollegiets medlemmer og en passende opfølgning af dets resultater.

For så vidt angår de fire medlemsstater, der endnu ikke har oprettet en national menneskerettighedsinstitution i overensstemmelse med FN's Parisprincipper, er der i [Tjekkiet](#) en ændring om at betro ombudsmanden funktionen som national menneskerettighedsinstitution, og der er gjort visse fremskridt med hensyn til at opnå akkreditering af ombudsmanden og den nationale menneskerettighedsinstitution i [Rumænien](#). Det skal dog bemærkes, at [Italien](#) og [Malta](#) ikke har gjort fremskridt i retning af at oprette en national menneskerettighedsinstitution.

Gennemførelse af domme afsagt af Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol og nationale domstole

Siden 2022 har landekapitlerne indeholdt tal om gennemførelsen af ledende domme fra Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol (Menneskerettighedsdomstolen), som er en vigtig indikator for, hvordan retsstatsprincippet fungerer i et land. Resultaterne varierer fra medlemsstat til medlemsstat. I hele EU er ca. 44 % af Menneskerettighedsdomstolens ledende domme vedrørende medlemsstaterne fra de seneste ti år endnu ikke gennemført, hvilket er en lille stigning i forhold til sidste år¹⁰⁹.

I [Belgien](#) giver manglende overholdelse af Menneskerettighedsdomstolen og nationale domstoles domme, herunder en endelig dom afsagt af en domstol i sidste instans, anledning til alvorlig bekymring. [Rumænien](#) forbliver under skærpet tilsyn fra Europarådets Ministerkomité for et langvarigt strukturelt problem med manglende gennemførelse eller forsinket gennemførelse af endelige nationale retsafgørelser truffet mod staten. I [Kroatien](#) omfatter en ny lov om forvaltningstvister foranstaltninger til fremme af en hurtig gennemførelse af forvaltningsdomstolens domme.

Civilsamfundsorganisationer er centrale aktører i forbindelse med retsstatsprincippet

Civilsamfundsorganisationer og menneskerettighedsforkæmpere er centrale aktører i systemet for kontrolforanstaltninger. De fungerer som vagthunde mod overtrædelser af retsstatsprincippet og bidrager aktivt til at fremme og beskytte EU's værdier og grundlæggende rettigheder. Dette blev anerkendt i en henstilling fra Kommissionen om aktivt medborgerskab i december 2023¹¹⁰, hvori medlemsstaterne opfordres til at skabe og

¹⁰⁹ Sidste år var det 40 %. Se bidrag fra det europæiske gennemførelsesnetværk til rapporten om retsstatssituationen 2024.

¹¹⁰ Kommissionens henstilling om at fremme af inddragelse og effektiv deltagelse af borgere og civilsamfundsorganisationer i den offentlige politikudformning (C(2023) 8627 af 12.12.2024).

opretholde et trygt og gunstigt miljø for civilsamfundsorganisationer og menneskerettighedsforkæmpere med henblik på at øge deres muligheder for effektiv deltagelse i politikudformningen. Sideløbende hermed har Kommissionens forslag om europæiske grænseoverskridende foreninger til formål at fjerne lovgivningsmæssige og administrative hindringer for almenyttige foreninger på det indre marked¹¹¹.

I de fleste medlemsstater findes der gunstige og understøttende rammer for civilsamfundet, og det civilsamfundsmæssige råderum betragtes fortsat som "åbent"¹¹². Initiativerne til yderligere forbedring af deres råderum er fortsat, f.eks. gennem en reform af skatterammen i [Østrig](#). I [Sverige](#) blev der taget yderligere skridt i de igangværende reformer af de retlige rammer for finansiering og drift af civilsamfundet. I [Irland](#) blev der gjort visse yderligere fremskridt med hensyn til at tackle retlige hindringer for adgang til finansiering med en revision af den nuværende lovgivning foretaget af valgkommissionen. I [Kroatien](#) er der sket et gradvist skift i retning af flerårig finansiering til civilsamfundsorganisationer, selv om der stadig mangler en bredere plan. I [Polen](#) betragtes oprettelsen af ministeren for civilsamfundets kontor som et første skridt i retning af nye initiativer til forbedring af de retlige rammer for civilsamfundsorganisationer.

I fortsættelse af den tendens, der er konstateret i tidligere rapporter, har civilsamfundsorganisationer og menneskerettighedsforkæmpere imidlertid i stigende grad stået over for udfordringer med nye retlige restriktioner, manglende finansiering eller fysiske og verbale angreb. Der er endnu ikke taget konkrete skridt til at afhjælpe usikkerheden med hensyn til nonprofitorganisationers status som skattefritaget i [Tyskland](#). I [Grækenland](#) udgør den igangværende gennemførelse af interoperabilitet mellem de eksisterende registre for civilsamfundsorganisationer en positiv udvikling, men registreringsrammen mangler stadig at blive evalueret, og der er fortsat betænkeligheder med hensyn til det civilsamfundsmæssige råderum. I [Cypern](#) er planerne om en regelmæssig dialog mellem myndighederne og civilsamfundet opmuntrende, men der er stadig spørgsmål om de administrative krav, der pålægges civilsamfundsorganisationerne. I [Italien](#) er der fortsat udfordringer med hensyn til det civilsamfundsmæssige råderum, også i lyset af de rapporterede verbale angreb på civilsamfundsorganisationer, der er involveret i humanitære aktiviteter. I [Spanien](#) blev der bebudet en reform af loven om borgersikkerhed i parlamentet for at imødekomme bekymringerne om dets indvirkning på det civilsamfundsmæssige råderum.

I [Nordmakedonien](#) opererer civilsamfundsorganisationerne generelt i et gunstigt miljø, men der er stadig udfordringer med hensyn til at sikre deres bæredygtige engagement i den politiske beslutningsproces. I [Serbien](#) mangler civilsamfundsorganisationerne et gunstigt miljø for etablering, drift og finansiering, og der gennemføres smædekampagner mod flere af dem.

I visse medlemsstater står civilsamfundet over for alvorlige udfordringer eller systemiske unødige begrænsninger af deres aktiviteter. I [Ungarn](#) er der ikke sket fremskridt med hensyn til at fjerne eksisterende hindringer for civilsamfundsorganisationer, idet smædekampagner og bagvaskelse af uafhængige civilsamfundsorganisationer fortsat er aktuell praksis. Der er også betænkeligheder med hensyn til statens rolle i finansieringen af civilsamfundet. I [Slovakiet](#) er miljøet for civilsamfundsorganisationer blevet forværret, navnlig for dem, der har til opgave at føre tilsyn med statslige aktiviteter, og på menneskerettighedsområdet.

¹¹¹ COM(2023) 516 final af 5.9.2023.

¹¹² Ifølge den vurdering, som CIVICUS (ikkestatslig organisation) har givet. Der anvendes en skala med fem kategorier: åben, indsnævret, obstrueret, undertrykt og lukket. I forhold til 2023 er én medlemsstat blevet nedgraderet fra "åben" til "indsnævret".

Nationale kontrolforanstaltninger i forbindelse med anvendelsen af indgribende overvågningssoftware ("spyware")

Selv når brugen af spyware er knyttet til den nationale sikkerhed, og i tilfælde, hvor den falder uden for EU-rettens anvendelsesområde, skal de nationale kontrolforanstaltninger sikre, at der er truffet forholdsregler. De grundlæggende rettigheder såsom beskyttelse af personoplysninger, friheden til at modtage og meddele oplysninger, ytringsfriheden samt retten til adgang til effektive retsmidler og til en upartisk domstol skal respekteres. EU's databeskyttelseslovgivning indeholder en omfattende mekanisme for tilsyn og garantier og finder anvendelse i situationer, hvor spyware anvendes til retshåndhævelsesformål. Venedigkommissionen arbejder på at udvikle principper og god praksis for målrettet overvågning ved hjælp af spyware.

Rapporten for 2024 følger op på udviklingen vedrørende den påståede ulovlige brug af spyware (såsom "Pegasus" eller tilsvarende indgribende overvågningssoftware), der er omhandlet i tidligere rapporter, navnlig med hensyn til nationale kontrolforanstaltningers funktion som reaktion på sådanne påstande. I [Polen](#) nedsatte Sejm et parlamentarisk undersøgelsesudvalg til at vurdere regeringsmedlemmers, efterretningstjenesters, politiets og andre statslige organers anvendelse af "Pegasus"-software mellem 2015 og 2023. Den nye offentlige anklager besluttede også formelt at underrette de personer, som Pegasus-softwaren er rettet mod, og udpegede et særligt team til at foretage undersøgelser af lovligheden af dens anvendelse. I andre medlemsstater er situationen uændret. I [Grækenland](#) er den retlige efterforskning af brugen af spyware i gang. På den anden side er der i [Ungarn](#) fortsat betænkeligheder på grund af manglende effektivt retligt eller andet tilsyn med anvendelsen af hemmelige overvågningsforanstaltninger uden for straffesager.

Sikkerhedsforanstaltninger i forbindelse med håndtering af udenlandsk indflydelse

Indblanding fra udenlandske regeringer, der forsøger at manipulere den offentlige mening og forvride den demokratiske debat, udgør en trussel mod EU's demokratier¹¹³. Bestræbelserne på at beskytte offentlighedens interesser og kaste lys over udenlandsk indflydelse på EU's demokratier skal være forholdsmæssige og fuldt ud respektere de grundlæggende rettigheder og demokratiske værdier. På grundlag af både EU-Domstolen¹¹⁴ og Venedigkommissionen¹¹⁵ foreslog Kommissionen i december 2023 at regulere gennemsigtigheden af tredjelandes interesserepræsentation i EU med fokus på gennemsigtighed og demokratisk ansvarlighed ved at indføre målrettede regler ledsaget af stærke garantier.

I nogle medlemsstater har foreslåede eller vedtagne foranstaltninger med henvisning til behovet for at imødegå udenlandsk indflydelse givet anledning til alvorlig bekymring, navnlig fordi de stigmatiserer de pågældende organisationer. I henhold til en ny lov, der skal beskytte den nationale suverænitæt, oprettede [Ungarn](#) et nyt kontor med bredt definerede kompetencer, der har til opgave at rapportere om enhver person eller organisation, der mistænkes for at tjene udenlandske interesser og/eller modtage udenlandsk finansiering.

¹¹³ Meddelelse om forsvar af demokratiet (C(2023) 630).

¹¹⁴ Domstolens dom af 18.6.2020, Kommissionen mod Ungarn (Foreningers gennemsigtighed), C-78/18, EU:C:2020:476.

¹¹⁵ Venedigkommissionens rapport om finansiering af foreninger CDL-AD(2019)002. Se også Venedigkommissionens hasteudtalelse om Georgiens lov om gennemsigtighed i udenlandsk indflydelse (CDL PI(2024)013) og udtalelse om lov LXXXVII af 2023 om beskyttelse af national suverænitæt (CDL(2024)001).

Kontoret har iværksat undersøgelser¹¹⁶. Denne lov er i øjeblikket genstand for et traktatbrudssøgsmaal indledt af Kommissionen. I [Slovakiet](#) vil et forslag til ændringer, der er fremsat i parlamentet, medføre en obligatorisk mærkning af organisationer, der modtager finansiering fra udlandet ud over en vis tærskel, som "organisationer med udenlandsk støtte".

Initiativer til fremme af en retsstatskultur

Fremme af en stærk retsstatskultur er afgørende for demokratiske samfunds modstandsdygtighed på lang sigt. En række aktører bidrager aktivt hertil, f.eks. ved at tilrettelægge debatter eller uddannelsesinitiativer.

I [Tjekkiet](#) har de offentlige myndigheder iværksat initiativer til fremme af retsstatskulturen med flere arrangementer afholdt i begge kamre i parlamentet og arrangementer på højt plan tilrettelagt af regeringen og ombudsmanden. I [Spanien](#) er der taget en række initiativer med henblik på at fremme en retsstatskultur. I [Slovakiet](#) bidrager det slovakiske nationale center for menneskerettigheder, der har mandat som national menneskerettighedsinstitution og ligestillingsorgan, med projekter til styrkelse af retsstatskulturen.

4. KONKLUSIONER OG NÆSTE SKRIDT

De fem på hinanden følgende år med Kommissionens rapportering om retsstatssituationen har vist, hvordan respekten for retsstatsprincippet aldrig kan tages for givet. Ændringer i omstændighederne, hvad enten der er tale om politiske ændringer eller samfundsmæssige og teknologiske udviklinger, kan medføre nye udfordringer for retsstatsprincippet. Udfordringernes art og omfang varierer fra medlemsstat til medlemsstat, hvilket afspejles i henstillingerne i rapporten om retsstatssituationen.

Samtidig har rapporterne også vist, hvordan dialog kan bidrage til at gøre fremskridt. I løbet af de seneste fem år har EU i væsentlig grad styrket sin kapacitet til at tackle udfordringer på retsstatsområdet og støtte reformer. Medlemsstaterne kan i stigende grad trække på en fælles forståelse af, hvordan politikker, institutioner og love bedst kan udformes for at beskytte retsstatsprincippet. Selv om retsstatsrelaterede problemer stadig eksisterer og fortsat vil dukke op, er EU nu bedre rustet til at gribe dem an på en objektiv og forsvarlig måde og til at anvende forskellige instrumenter til at finde løsninger. Medlemsstaterne kan frit udforme løsninger i overensstemmelse med deres specifikke nationale kontekst, men sådanne løsninger skal bygge på et konsolideret sæt retsstatsstandarder og -krav.

De politiske retningslinjer for Kommissionen for 2024-2029 cementerer retsstatsprincippet som kernen i et vellykket EU. Dette understreges også i Det Europæiske Råds strategiske dagsorden, der blev vedtaget i juni 2024. Denne konsensus viser betydningen af fortsat at uddybe EU's arbejde med retsstatsprincippet, opbygge en fælles forståelse, udvide virkningen af EU's arbejde og uddybe den værktøjskasse, vi har til rådighed, for at fremme retsstatsprincippet.

Rapporten om retsstatssituationen vil fortsat stå i spidsen for dette arbejde. Dette vil omfatte en udvidelse af rapporteringen til at inddrage centrale spørgsmål som f.eks. dimensionen af det indre marked og overveje spørgsmål, der påvirker virksomheder, navnlig SMV'er, som

¹¹⁶ I juni 2024 iværksatte kontoret for beskyttelse af suverænitet undersøgelser af en korruptionsbekæmpende civilsamfundsorganisations og et undersøgende medieforetagendes aktiviteter og finansiering.

opererer på tværs af grænserne. Det vil også omfatte opbygning af en tættere forbindelse mellem rapporten om retsstatssituationen og dens henstillinger og finansiering under EU-budgettet: Dette vil være en vigtig overvejelse, da vi søger at sikre, at den næste flerårige finansielle ramme giver de europæiske borgere mest muligt. EU-finansieringen kan yderligere fokuseres på at hjælpe de nationale bestræbelser på at bekæmpe korruption og beskytte EU's finansielle interesser ved at investere i opretholdelse af retsstatsprincippet. Yderligere udvidelseslande vil blive medtaget i rapporten om retsstatssituationen, når de er klar. Håndhævelse vil være af særlig betydning: Der vil blive udviklet en sporing af gennemførelsen af rapportens henstillinger som en måde at konsolidere fremskridtene på.

De centrale principper, der ligger til grund for rapporten om retsstatssituationen – ligebehandling af medlemsstaterne, konsekvent anvendelse af EU's standarder og en proces, der er forankret i dialog og gensidig forståelse – har stået sin prøve. Kommissionen ser frem til at samarbejde med medlemsstaterne, Europa-Parlamentet og Rådet for at sikre, at retsstatsprincippet fortsat kan danne grundlag for Europas demokratier.