



Bruxelles, den 5.7.2023
COM(2023) 800 final

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

Rapport om retsstatssituationen 2023

Retsstatssituationen i Den Europæiske Union

{SWD(2023) 801 final} - {SWD(2023) 802 final} - {SWD(2023) 803 final} -
{SWD(2023) 804 final} - {SWD(2023) 805 final} - {SWD(2023) 806 final} -
{SWD(2023) 807 final} - {SWD(2023) 808 final} - {SWD(2023) 809 final} -
{SWD(2023) 810 final} - {SWD(2023) 811 final} - {SWD(2023) 812 final} -
{SWD(2023) 813 final} - {SWD(2023) 814 final} - {SWD(2023) 815 final} -
{SWD(2023) 816 final} - {SWD(2023) 817 final} - {SWD(2023) 818 final} -
{SWD(2023) 819 final} - {SWD(2023) 820 final} - {SWD(2023) 821 final} -
{SWD(2023) 822 final} - {SWD(2023) 823 final} - {SWD(2023) 824 final} -
{SWD(2023) 825 final} - {SWD(2023) 826 final} - {SWD(2023) 827 final}

1. INDLEDNING

Retsstatsprincippet er sammen med demokrati og menneskerettigheder en af Unionens grundlæggende værdier. Det er fælles for alle medlemsstater og en af grundpillerne i Unionens identitet. Det er en central faktor i Europas politiske stabilitet og økonomiske velstand. I de seneste år er disse grundlæggende værdier kommet under angreb rundt om i verden, hvilket har testet EU's og dets medlemsstaters modstandsdygtighed. Den russiske angrebskrig mod Ukraine er en tragisk påmindelse om, at disse værdier aldrig kan tages for givet. Der er behov for en konstant proaktiv indsats for at beskytte disse værdier og beskytte det europæiske samfund mod kommende nye udfordringer.

Hvert år bidrager retsstatscyklussen til et stærkt og sundt europæisk demokrati. **Den årlige rapport om retsstatssituationen tager pulsen på retsstatssituationen i de enkelte medlemsstater og EU som helhed og konstaterer og forebygger nye udfordringer og støtter retsstatsreformer.** Rapporten bygger fortsat på en gennemsigtig og objektiv metode, der tager hensyn til specifikke nationale sammenhænge og traditioner og sikrer ligebehandling af alle medlemsstater. Siden lanceringen i 2020 har den årlige rapporteringscyklus tjent som grundlag for konstruktive drøftelser og en omfattende udveksling af bedste praksis mellem medlemsstaterne — både på politisk og teknisk plan — i Europa-Parlamentet og i de nationale parlamenter. Den har spillet en central rolle i bestræbelserne på at fremme og beskytte retsstatsprincippet i praksis.

Som i de foregående år undersøger rapporten om retsstatssituationen 2023 udviklingen på retsstatsområdet i medlemsstaterne under fire søjler: **retssystemet, bekæmpelse af korruption, mediefrihed og -pluralisme og overordnede institutionelle spørgsmål vedrørende demokratisk kontrol og balance.** Drøftelserne i Rådet om rapporten for 2022 har været positive og konstruktive, og medlemsstaterne har udtrykt tilfredshed med rapportens resultater og henstillinger. Dette illustreres også af medlemsstaternes bestræbelser på at gennemføre henstillingerne. Der er allerede blevet fulgt op på næsten 65 % af de specifikke henstillinger, der blev fremsat til medlemsstaterne sidste år. Dette afspejler en positiv tendens, men det bør også anerkendes, at visse retsstatsreformer kan tage længere tid¹.

Den regelbaserede orden er afgørende for EU's troværdighed, og der er i de seneste år blevet udviklet en omfattende værktøjskasse til at sikre overholdelsen af retsstatsprincippet. Traktatbrudsprocedurer, institutionelle mekanismer såsom artikel 7-procedurer og politiske drivkræfter såsom genopretnings- og resiliensfaciliteten har alle betydelige retsstatsdimensioner. Den generelle ordning med konditionalitet er et målrettet redskab til at beskytte Unionens budget i situationer, hvor tilsidesættelser af retsstatsprincippet påvirker eller udgør en alvorlig risiko for at påvirke den forsvarlige økonomiske forvaltning heraf eller EU's finansielle interesser². Disse værktøjer har til formål at sikre, at retsstatsprincippet ikke blot er et princip, men en håndgribelig realitet, som alle personer og virksomheder i EU kan stole på.

Retsstatsprincippet og en regelbaseret international orden er en vigtig beskyttelse mod spredningen af autoritære regimer og krænkelse af folkeretten. Opretholdelse af retsstatsprincippet er derfor et afgørende element i EU's optræden udadtil sammen med konsolidering af de demokratiske strukturer og beskyttelse af menneskerettighederne. Det er af central betydning for EU's samarbejde med kandidatlande og potentielle kandidatlande

¹ Der blev konstateret betydelige fremskridt med eller fuld gennemførelse af over en fjerdedel af henstillingerne og mindre fremskridt med omkring 40 % af henstillingerne. For den resterende dels vedkommende er der ikke konstateret fremskridt.

² Forordning (EU) 2020/2092 af 16. december 2020 (EUT L 433I af 22.12.2020).

gennem udvidelsesprocessen, dets samarbejde med partnere i naboskabsområdet og EU's brede samarbejde med lande i hele verden.

2. CENTRALE ASPEKTER AF RETSSTATSSITUATIONEN I MEDLEMSSTATERNE

Som i de foregående år redegøres der i denne rapport for vigtige fælles temaer og tendenser, specifikke udfordringer og positive udviklinger. Eksemplerne afspejler disse tendenser og er hentet fra de vurderinger, der findes i de 27 landekapitler, som er en integreret del af denne rapport, og som giver en detaljeret sammenhæng for hver medlemsstat³. Rapporten indeholder også specifikke henstillinger til medlemsstaterne⁴ og gennemgår de fremskridt, der er gjort med gennemførelsen af de specifikke henstillinger, der blev fremsat sidste år⁵. Disse er inddelt i fire centrale søjler:

- **Retssystemer** i medlemsstaterne med fokus på deres uafhængighed, kvalitet og effektivitet. Disse er centrale parametre for at sikre, at anvendelsen og håndhævelsen af EU-retten er effektiv, og at retsstatsprincippet opretholdes. Velfungerende og fuldt uafhængige retssystemer er afgørende for at sikre, at retsvæsenet fungerer til gavn for borgerne og virksomhederne. De er også afgørende for det retlige samarbejde inden for EU samt for det indre markeds funktion og EU's retsorden som helhed.
- **Rammer for bekæmpelse af korruption** med fokus på effektiviteten af nationale politikker til bekæmpelse af korruption og vurdering af medlemsstaternes forskellige centrale indsatsområder for forebyggelse og bekæmpelse af korruption. Effektive foranstaltninger til bekæmpelse af korruption, gennemsigtighed og integritet bidrager til at sikre statsmagtens styrke og pålidelighed og er afgørende for borgernes og virksomhedernes tillid til de offentlige myndigheder.
- **Mediefrihed og mediepluralisme** med fokus på centrale områder, herunder medietilsynsmyndighedernes uafhængighed, gennemsigtighed og koncentration af medieejerskab, gennemsigtighed og retfærdighed i tildelingen af statslig annoncering, journalisters sikkerhed og adgang til information og forvaltningen af public service-medier. Disse er afgørende for, hvordan medierne udfylder deres rolle i et sundt demokrati.
- **Institutionelle spørgsmål vedrørende demokratisk kontrol og balance** med fokus på områder af central betydning for retsstatsprincippet såsom kvalitet og inklusivitet i den nationale lovgivningsproces, den rolle, der spilles af forfatningsdomstole og uafhængige myndigheder såsom ombudsmanden, ligestillingsorganer⁶ og nationale

³ Landekapitlerne findes [her](#).

⁴ Der henvises til henstillingerne i fodnoterne i hele denne rapport, og de er anført i bilaget efter søjlerne i landekapitlerne og medtaget i de enkelte landekapitler.

⁵ Vurderingerne i landekapitlet foregriber ikke en fremtidig vurdering i henhold til artikel 24 i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2021/241 af 12. februar 2021 om oprettelse af genopretnings- og resiliensfaciliteten eller artikel 15 i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2021/1060 af 24. juni 2021 om fælles bestemmelser for Den Europæiske Fond for Regionaludvikling, Den Europæiske Socialfond Plus, Samhørighedsfonden, Fonden for Retfærdig Omstilling og Den Europæiske Hav-, Fiskeri- og Akvakulturfond og om finansielle regler for nævnte fonde og for Asyl-, Migrations- og Integrationsfonden, Fonden for Intern Sikkerhed og instrumentet for finansiel støtte til grænseforvaltning og visumpolitik.

⁶ I december 2022 foreslog Kommissionen foranstaltninger til at styrke ligestillingsorganernes rolle og uafhængighed.

menneskerettighedsinstitutioner, og civilsamfundsorganisationernes rolle i beskyttelsen af retsstatsprincippet.

Metodologien i rapporten om retsstatssituationen og henstillingerne

Vurderingen i landekapitlerne er udarbejdet i overensstemmelse med anvendelsesområdet og den metode, der blev fulgt ved udarbejdelsen af de tidligere udgaver af rapporten⁷. Landekapitlerne bygger på en kvalitativ vurdering, som Kommissionen selv har foretaget, og som fokuserer på en sammenfatning af den væsentlige udvikling siden juli 2022 og præsenterer både udfordringer og positive aspekter, der er konstateret i medlemsstaterne. I hvert landekapitel fokuserer 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 2022. Fremskridtene med gennemførelsen af henstillingerne er baseret på en kvalitativ vurdering af udviklingen siden juli 2022 under hensyntagen til den overordnede kontekst i medlemsstaterne. Afhængigt af de fremskridt, der er gjort med hensyn til de forskellige dele af hver henstilling, konkluderede Kommissionen i hvert enkelt tilfælde ud fra følgende kategorier: ingen fremskridt, visse fremskridt, betydelige fremskridt og fuld gennemførelse⁸.

Formålet med henstillingerne i 2023 er fortsat at bistå og støtte medlemsstaterne i deres bestræbelser på at fremme reformer og at afdække, hvor der kan være behov for forbedringer eller opfølgning på nylige ændringer eller reformer på grundlag af løbende dialog⁹.

Rapporten er resultatet af et tæt samarbejde med medlemsstaterne og bygger på en række forskellige nationale, internationale og andre kilder¹⁰. Alle medlemsstater blev opfordret til at bidrage til processen, give skriftlige input¹¹ og deltage i særlige landebesøg. Disse landebesøg gav mulighed for at udveksle synspunkter om opfølgningen på henstillingerne i 2022-rapporten og om enhver anden væsentlig udvikling¹². Desuden har Kommissionen på politisk plan drøftet rapporten med de nationale myndigheder og regeringer samt med repræsentanter i de nationale parlamenter. En målrettet høring af interessenter gav også værdifulde tværgående og landespecifikke bidrag¹³. Europarådet bidrog også med et overblik over sine seneste udtalelser og rapporter om EU's medlemsstater¹⁴. Forud for

⁷ Metodologien findes [her](#).

⁸ Henstillinger fra 2022 indgår generelt i dette års rapport, om nødvendigt med tilpasninger, når de skridt, der er taget i medlemsstaterne, ikke fører til fremskridt, eller navnlig hvor der kun er gjort visse fremskridt.

⁹ Princippet, som ligger til grund for udarbejdelsen af henstillingerne, er de samme som sidste år. Se COM(2022) 500 final, s. 3, og metodologien i rapporten om retsstatssituationen. Henstillingerne berører ikke eventuelle procedurer, som Kommissionen måtte indlede under andre retlige instrumenter såsom traktatbrudsprocedurer eller forordningen om generel konditionalitet.

¹⁰ De kilder, der anvendes til at udarbejde denne rapport, omfatter skriftlige input fra medlemsstaterne, bidrag modtaget under den målrettede høring af interessenter og oplysninger fremlagt af internationale organisationer eller modtaget fra nationale myndigheder og interessenter under landebesøg. Disse kilder danner grundlag for Kommissionens vurdering og repræsenterer ikke som sådan Kommissionens holdning. Kommissionens konklusioner er fortsat dens eget ansvar.

¹¹ Se [her](#).

¹² Oplysninger om landebesøgene findes i landekapitlerne. Under disse landebesøg, der blev afholdt online, talte Kommissionen med medlemsstaternes nationale myndigheder, herunder retlige og uafhængige myndigheder, retshåndhavende myndigheder og andre interessenter såsom journalistorganisationer og civilsamfundet.

¹³ Se [her](#).

¹⁴ [Rapport om retsstatssituationen 2023 — interessenternes bidrag — Europarådets bidrag | Europa-Kommissionen \(europa.eu\)](#).

vedtagelsen af denne rapport har medlemsstaterne fået mulighed for at fremlægge faktuelle opdateringer af deres landekapitel.

2.1 Retssystemer

Velfungerende og fuldt uafhængige retssystemer er afgørende for at sikre, at retsvæsenet fungerer til gavn for borgerne og virksomhederne. De er også afgørende for tilliden til operationer på tværs af grænserne i EU og det retlige samarbejde samt for det indre markeds funktion og for EU's retsorden som helhed¹⁵.

Effektive retssystemer er afgørende for anvendelsen og håndhævelsen af EU-retten og opretholdelsen af retsstatsprincippet. Retsvæsenets uafhængighed er et krav, der udspringer af princippet om effektiv retsbeskyttelse, jf. artikel 19 i traktaten om Den Europæiske Union (TEU), og af retten til effektive retsmidler ved en domstol, der er fastsat i artikel 47 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder. Uafhængige dommere og domstole sikrer en retfærdig rettergang og beskyttelse af enkeltpersoners rettigheder. De er også afgørende for at beskytte de værdier, der er fastsat i artikel 2 i TEU¹⁶.

Når medlemsstaterne reformerer deres retssystemer, skal de fuldt ud overholde de krav, der er fastsat i EU-retten og EU-Domstolens retspraksis¹⁷. Det er også vigtigt, at medlemsstaterne tager hensyn til europæiske standarder, når de udformer reformer. Europæiske retlige netværk og sammenslutninger¹⁸ bidrager også til at fremme og opretholde retsstatsprincippet, da de arbejder på at videreudvikle europæiske standarder for deres erhverv og retsstatsprincippet mere generelt og yder vigtige bidrag til udarbejdelsen af rapporten om retsstatssituationen.

Opfattelsen af uafhængighed

Som det fremgår af EU's resultattavle for retlige anliggender 2023, viser Eurobarometerundersøgelser, der blev gennemført i 2023, at borgernes opfattelse af uafhængigheden er blevet bedre i 12 medlemsstater sammenlignet med 2022¹⁹. Undersøgelserne viste imidlertid, at virksomhedernes opfattelse af retsvæsenets uafhængighed var blevet dårligere i 13 medlemsstater. I [Finland](#), [Danmark](#), [Østrig](#), [Tyskland](#) og [Luxembourg](#) er opfattelsen af uafhængighed fortsat særlig høj blandt den brede befolkning (over 75 %), mens den i [Polen](#) og [Kroatien](#) fortsat er meget lav (under 30 %).

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

Mange medlemsstater har fortsat med at gennemføre reformer vedrørende centrale elementer i deres retssystem såsom procedurerne for udnævnelse og afskedigelse af dommere eller for så vidt angår domstolsråd. Det er vigtigt, at sådanne reformer sikrer retsvæsenets uafhængighed på grundlag af de principper, der er fastlagt af Domstolen.

¹⁵ EU's resultattavle for retsområdet 2023 indeholder en sammenlignende analyse af de nationale retssystemer.

¹⁶ Domstolens dom af 5.6.2023, Kommissionen mod Polen, C-204/21, ECLI:EU:C:2023:442, præmis 64-74.

¹⁷ En henvisning til centrale domme siden den seneste rapport findes i afsnit 4.

¹⁸ Såsom Det Europæiske Netværk af Domstolsadministrationer, Det Europæiske Netværk af de Øverste Domstole og sammenslutningen af statsråd og øverste forvaltningsdomstole i Den Europæiske Union og Rådet for Advokatsamfund i Den Europæiske Union.

¹⁹ Figur 49 og 51 i EU's resultattavle for retlige anliggender 2023.

Når der er etableret et domstolsråd, fungerer dette som en vigtig garanti for retsvæsenets uafhængighed som anerkendt i Domstolens retspraksis²⁰. Domstolsrådene kan fungere som stødpude mellem retsvæsenet og de andre magtgrene i spørgsmål vedrørende udnævnelse af dommere og deres karrieremuligheder samt deres rolle i forvaltningen af retssystemet. Europarådet har udviklet centrale europæiske standarder for, hvordan domstolsrådene bør oprettes for at sikre deres uafhængighed bedst muligt, herunder for deres sammensætning²¹. Domstolsrådene skal også have tilstrækkelige ressourcer til at fungere effektivt og opfylde deres mandater, og de skal være i stand til at forvalte deres budget uafhængigt.

De lovgivningsmæssige bestræbelser på at styrke domstolsrådenes uafhængighed og effektivitet blev afsluttet i en række medlemsstater efter henstillingerne i rapporten fra 2022. I andre er drøftelserne i gang. I [Luxembourg](#) er der vedtaget to væsentlige reformer: en forfatningsreform om oprettelse af det nationale råd for retlige anliggender og en lovgivningsmæssig reform, der bringer sammensætningen af det nationale råd for retlige anliggender i overensstemmelse med europæiske standarder og fastsætter dommernes status. I [Nederlandene](#) er over halvdelen af medlemmerne af domstolsrådet nu dommere. I [Ungarn](#) styrker en ny lov det nationale domstolsråds rolle ved at give det mulighed for effektivt at danne modvægt til de beføjelser, der er tildelt formanden for det nationale kontor for retsvæsenet, herunder ved at sikre, at dets udtalelser om en række vigtige spørgsmål er bindende. I [Portugal](#) er der færdiggjort en ny lovgivningsmæssig ramme for det øverste råd for forvaltnings- og skattedomstole, som skal sikre administrativ og finansiel autonomi. I [Italien](#) er de direkte gældende bestemmelser i reformen af det øverste domstolsråd nu blevet taget i brug, og det fulde omfang af deres indvirkning på rådets arbejde er ved at blive evalueret. I [Sverige](#) har et undersøgelsesudvalg afsluttet sit arbejde og anbefalet foranstaltninger til styrkelse af retsvæsenets uafhængighed, herunder oprettelse af et nyt domstolsforvaltningsagentur, der vil være mere uafhængigt af regeringen. I [Finland](#) har den tidligere etablerede nationale domstolsforvaltning fortsat sit arbejde og udviklet nye initiativer til yderligere støtte for domstolene.

I andre medlemsstater er der bekymringer vedrørende domstolsrådene, som endnu ikke er blevet håndteret. I [Slovakiet](#) er spørgsmålet om utilstrækkelige garantier med hensyn til afskedigelse af medlemmer af de domstolsråd, der er udpeget af den udøvende magt og parlamentet, fortsat uafklaret. I [Bulgarien](#) giver sammensætningen af det øverste domstolsråd fortsat anledning til bekymring. I [Spanien](#) giver domstolsrådets situation anledning til alvorlig bekymring. For det første er rådet ikke blevet fornyet på trods af sagens hastende karakter, og for det andet er der ikke taget skridt til at tilpasse udnævnelsesproceduren for dets dommermedlemmer. Den manglende fornyelse har betydning for udnævnelserne ved den øverste domstol og retssystemet som helhed. I [Cypern](#) blev sammensætningen af det øverste domstolsråd efter den nylige reform af udnævnelsen af dommere udvidet til at omfatte medlemmer, der ikke er dommere, med henblik på at styrke rådets demokratiske legitimitet, selv om der endnu ikke er en bredere deltagelse af dommere, der vælges af deres kolleger, da den retlige deltagelse stadig udelukkende består af dommere ved den øverste domstol. I [Polen](#)

²⁰ 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 den skønmæssige vurdering, som de politiske organer har ved udøvelsen af deres beføjelser, 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 den øverste domstol — søgsmål), C-824/18, præmis 123-125, og den deri nævnte retspraksis.

²¹ Se navnlig Europarådets anbefaling CM/Rec(2010)12.

er der stadig alvorlige bekymringer vedrørende det nationale domstolsråd, der skal tages hånd om, da der er berettiget tvivl om dets uafhængighed²².

Den metode, der anvendes til udnævnelse og afskedigelse af dommere, er en vigtig garanti for retsvæsenets uafhængighed og kan påvirke offentlighedens opfattelse af uafhængigheden. For at sikre retsvæsenets uafhængighed skal materielle betingelser og procedureregler for udnævnelse af dommere, som fastslået af Domstolen, være tilstrækkelige til at forhindre rimelig begrundet tvivl om, hvorvidt disse dommere er uimodtagelige for eksterne faktorer, og om deres neutralitet som dommere²³.

Siden den sidste rapport har flere medlemsstater forbedret procedurerne for udnævnelse af dommere og deres øverste domstoles funktion, herunder som opfølgning på henstillingerne fra 2022. I [Finland](#) har en arbejdsgruppe under justitsministeriet foreslået forfatningsændringer med henblik på at styrke retsvæsenets uafhængighed, herunder for at reformere udnævnelsesproceduren for lægdommere, fastsætte et maksimalt antal dommere ved den øverste domstol og fastsætte en obligatorisk pensionsalder for dommere. I [Østrig](#) er der blevet vedtaget en lov med henblik på at sikre, at retsvæsenet inddrages i udnævnelsen af præsidenten og vicepræsidenten for den øverste domstol. Den manglende retlige inddragelse i udnævnelsen af retsformænd ved forvaltningsdomstole giver imidlertid fortsat anledning til bekymring. I [Slovenien](#) har nye reformer til formål at overføre beføjelsen til at udnævne dommere fra parlamentet til præsidenten og domstolsrådet. Manglen på garantier for retsvæsenets uafhængighed giver dog fortsat anledning til bekymring. I [Cypern](#) omfatter et nyt system for udnævnelse af dommere ved den øverste forfatningsdomstol og den øverste domstol et positivt skridt, der involverer retsvæsenet, i overensstemmelse med europæiske standarder. I [Sverige](#) har den seneste udvikling ført til en bredere samfundsmæssig drøftelse om udnævnelsessystemet for lægdommere, som foregår via politiske partier og derfor giver anledning til bekymring med hensyn til at sikre deres uafhængighed. I [Ungarn](#) forventes risikoen for vilkårlige afgørelser om dommernes karriere at blive begrænset af en ny lov, som sikrer, at det nationale domstolsråd afgiver en bindende udtalelse. Nye love tog fat på en række bekymringer vedrørende Kúrias (den øverste domstols) funktion, herunder fjernelse af Kúrias beføjelse til at vurdere nødvendigheden af præjudicielle forelæggelser i overensstemmelse med kravene i EU-retten. Sagsfordelingen i Kúria forventes at blive mere gennemsigtig efter en lovgivningsmæssig reform og en fuldstændig gennemførelse af reformen.

I andre medlemsstater er der fortsat udfordringer med hensyn til udnævnelser til højtstående dommerembeder og af retspræsidenter. I [Malta](#) er retsvæsenet stadig ikke involveret i proceduren for udnævnelse af retspræsidenten. I [Grækenland](#) er der ikke taget skridt til at inddrage retsvæsenet i proceduren for udnævnelse af højtstående dommere. I [Litauen](#) er der med en ny lovgivning sket visse fremskridt med hensyn til at forbedre gennemsigtigheden i forbindelse med udnævnelser af dommere, men der er stadig behov for yderligere garantier. I [Letland](#) er der ikke indledt nogen proces for at sikre passende garantier mod utilbørlig politisk indflydelse på udnævnelsen af dommere ved den øverste domstol. I [Irland](#) giver den planlagte sammensætning af kommissionen for udnævnelse af dommere (Judicial Appointment Commission) fortsat anledning til bekymring²⁴.

²² Henstillingerne vedrører BG, ES og SK.

²³ Se dom af 15.7.2021, Kommissionen mod Polen, C-791/19, præmis 98-108, dom af 20.4.2021, Repubblica og Il-Prim Ministru, C-896/19, præmis 66, dom af 2.3.2021, AB m.fl. (Udnævnelse af dommere ved den øverste domstol — søgsmål), C-824/18, præmis 66, 124 og 125, og dom af 19.11.2019, AK m.fl., forenede sager C-585/18, C-624/18 og C-625/18, præmis 137 og 138.

²⁴ Henstillingerne vedrører IE, EL, LV, LT, MT, AT, SI, FI og SE.

I nogle få medlemsstater er der andre betænkeligheder med hensyn til retsvæsenets uafhængighed. I [Slovakiet](#) giver den lov om retsmisbrug, der er indført for dommere i forbindelse med deres retsafgørelser, fortsat anledning til bekymring, da den skaber en negativ psykologisk indvirkning på dommerne og er besværlig for efterforskningsmyndighederne²⁵.

I [Polen](#) hersker der fortsat alvorlig tvivl om, hvorvidt en række dommere ved den øverste domstol, der blev udnævnt i 2018 og 2019, herunder rettens første præsident, opfylder kravene til en domstol, der er oprettet ved lov. En præjudiciel afgørelse fra Domstolen vedrørende en udnævnelse af en dommer til afdelingen for ekstraordinær prøvelse er endnu ikke blevet gennemført. I [Ungarn](#) tages der skridt til at opfylde milepælene vedrørende retsvæsenets uafhængighed i henhold til genopretnings- og resiliensplanen. Andre betænkeligheder vedrører sagsfordelingssystemerne ved de lavere retsinstanser²⁶.

Anklagemyndighedens selvstændighed og uafhængighed er stadig centrale emner med hensyn til reformer

Der findes ingen fælles model for anklagemyndighedernes struktur i EU. Der er dog altid behov for institutionelle garantier for at sikre, at anklagemyndigheden er tilstrækkelig uafhængig og kan gennemføre effektive og upartiske efterforskninger og indbringe sager for domstolene uden politisk pres. Dette er ikke kun afgørende for den nationale strafferet og EU's strafferet, men har også en direkte indvirkning på EU med hensyn til at sikre spørgsmål som beskyttelse af EU's finansielle interesser eller anvendelse af sanktioner siden Ruslands invasion af Ukraine.

Efter henstillingerne i rapporten fra 2022 har flere medlemsstater indledt eller fortsat reformer af deres anklagemyndigheder med forskellige grader af fremskridt. I [Malta](#) er der indført en ny disciplinærordning for anklagere, som fastlægger forskellige niveauer af disciplinære forseelser samt den procedure, der skal følges. I [Luxembourg](#) styrker en forfatningsreform anklagemyndighedens uafhængighed i forbindelse med individuel efterforskning og retsforfølgelse. I [Nederlandene](#) drøftes fjernelsen af den udøvende magts beføjelse til at give instrukser til anklagere i individuelle sager. I [Tjekkiet](#) er der blevet fremsat et lovforslag i parlamentet, som indfører visse garantier for justitsministeriets afskedigelse af rigsadvokaten. I [Slovenien](#) er der ved at blive foretaget lovændringer for at indføre garantier for retsvæsenets uafhængighed og anklagernes selvstændighed i reglerne om parlamentariske undersøgelser.

En række spørgsmål, der er identificeret i tidligere rapporter om retsstatssituationen, og som afspejles i henstillingerne i rapporten fra 2022, er dog stadig ikke blevet behandlet. I [Spanien](#) er der ikke truffet foranstaltninger til at styrke statuten for rigsadvokaten og tage fat på adskillelsen af rigsadvokatens og regeringens embedsperiode. I [Østrig](#) er der ikke gjort yderligere fremskridt med planerne om at oprette en uafhængig anklagemyndighed, bl.a. for at sikre, at den specialiserede anklagemyndighed for korruptionsbekæmpelse fungerer uafhængigt. I [Cypern](#) er anklagemyndigheden, der ledes af statsadvokaten, en del af republikkens retsmyndighed, og der er ingen klar adskillelse mellem de ansatte, der varetager rådgivningsopgaver, og dem, der udfører retsforfølgende opgaver. Den manglende mulighed for at prøve afgørelser truffet af statsadvokaten om ikke at retsforfølge eller indstille sagen giver også anledning til bekymring. I [Slovakiet](#) er rigsadvokatens beføjelser til at annullere afgørelser truffet af lavere rangerende anklagere fortsat et problem, både med hensyn til manglende domstolsprøvelse og med hensyn til rigsadvokatens anvendelse heraf i flere højt profilerede korruptionssager. I [Polen](#) er der gjort visse fremskridt med hensyn til at sikre

²⁵ En henstilling vedrører SK.

²⁶ En henstilling vedrører HU.

anklagemyndighedens funktionelle uafhængighed af regeringen, men justitsministerens og rigsadvokatens embede er stadig ikke blevet adskilt²⁷.

Sikring af ansvarlighed og uafhængighed i disciplinærsager, der involverer dommere og anklagere

Domstolen har i sin retspraksis indført væsentlige garantier for at sikre, at den disciplinære ramme ikke kan anvendes som et middel til politisk kontrol med retsvæsenet²⁸. Disse garantier omfatter regler, der definerer, hvilken adfærd der udgør en disciplinærforsøelse, og hvilke sanktioner der finder anvendelse. Disciplinærsager skal gennemføres med inddragelse af et uafhængigt organ i overensstemmelse med en procedure, der fuldt ud sikrer de rettigheder, der er nedfældet i chartrets artikel 47 og 48, navnlig retten til forsvar. Reglerne skal også give mulighed for at anfægte disciplinærorganernes afgørelser ved Domstolen²⁹.

I fortsættelse af den tendens, der er observeret i tidligere rapporter om retsstatssituationen, har nogle medlemsstater gennemført eller er ved at forberede reformer med henblik på at øge garantierne for retsvæsenets uafhængighed i disciplinærsager. I [Slovakiet](#) er der indført en ny disciplinærprocedure for dommere, anklagere, retshåndhavende myndigheder og notarer ved den øverste forvaltningsdomstol, som angiveligt fungerer godt. I [Tjekkiet](#) er en reform af disciplinærproceduren for dommere under forberedelse med henblik på at indføre muligheden for at appellere afgørelser truffet af en disciplinærdomstol. I [Slovenien](#) er der ved at blive udarbejdet ændringer til loven om domstolsrådet med fokus på dets proceduremæssige rolle i disciplinærsager. I [Kroatien](#) er den periodiske sikkerhedskontrol af alle dommere efter sidste års henstillinger blevet fjernet ved en afgørelse fra forfatningsdomstolen, og kontrollen af alle statsadvokater forventes fjernet som følge af ændringer, som er ved at blive udarbejdet. I [Rumænien](#) har ændringer af de civile og disciplinære ansvarsordninger styrket retsvæsenets uafhængighed.

Der er imidlertid også situationer, hvor der er udfordringer med hensyn til den disciplinære ramme, og der er fortsat bekymring for, at disciplinærsager kan anvendes som et middel til at begrænse retsvæsenets uafhængighed. I [Polen](#) var en række dommere fortsat genstand for disciplinære undersøgelser og procedurer vedrørende indholdet af deres retsafgørelser og tvangsforflytninger. For at styrke bestemmelserne om beskyttelse af dommere mod disciplinært ansvar på grundlag af indholdet af deres retsafgørelser har parlamentet vedtaget en ny lov, som i øjeblikket behandles af forfatningsdomstolen. I [Bulgarien](#) har inspektoratet ved det øverste domstolsråd, der har ansvaret for at indlede disciplinærsager, været i fare for at blive udsat for politisk indflydelse³⁰.

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. I [Portugal](#) har det øverste domstolsråd fremsat et forslag om at regulere "svingdøre" i retsvæsenet. Uforenelighedsordningen for dommere giver dog fortsat anledning til bekymring i [Spanien](#). I [Belgien](#) overvejer regeringen nu ændringer af forslaget om at indføre regelmæssig sikkerhedskontrol, som det nationale sikkerhedsagentur foretager af alle dommere, efter kritik fra det øverste domstolsråd.

²⁷ Henstillingerne vedrører CZ, ES, CY, AT, PL, SI og SK.

²⁸ Domstolen har mindet om dette princip i sager, der henviser til den polske øverste domstols disciplinærafdeling (dom af 5.6.2023, C-204/21, Kommissionen mod Polen) og det rumænske retsinspektorat (domme af 11.5.2023, *Inspeția Judiciară*, sag 817/21, og af 18.5.2021, *Asociația "Forumul Judecătorilor din România"* m.fl. mod *Inspeția Judiciară* m.fl., forenede sager C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19 og C-397/19).

²⁹ Den Europæiske Unions Domstol, dom af 25.7.2018, LM, C-216/18 PPU, præmis 67.

³⁰ En henstilling vedrører BG.

Bestræbelser på at forbedre kvaliteten og effektiviteten af retsvæsenet

Et effektivt retssystem håndterer sin sagsbyrde og sit efterslæb af sager og træffer sine afgørelser uden unødigt forsinkelse. Alt for lange retssager og store efterslæb undergraver borgernes og virksomhedernes tillid til de nationale retssystemer. For at retssystemet kan fungere korrekt, er det nødvendigt med tilstrækkelige ressourcer, herunder de nødvendige investeringer i fysisk og teknisk infrastruktur, og velkvalificeret, uddannet og tilstrækkeligt lønnet personale. En række medlemsstater har anerkendt dette ved at afsætte yderligere ressourcer til at styrke retssystemernes modstandsdygtighed i deres nationale genopretnings- og resiliensplaner, som fortsat gennemføres.

En metode til at sikre retssystemets modstandsdygtighed på lang sigt er at sikre retsvæsenets tiltrækningskraft, herunder gennem passende aflønning, og at minimere antallet af ledige stillinger, der er åbne for dommere, anklagere og domstolspersonale. Efter henstillingerne i rapporten fra 2022 er der taget positive skridt i flere medlemsstater. I [Irland](#) har regeringen bebudet en betydelig stigning i antallet af dommere efter henstillingerne fra en juridisk arbejdsgruppe vedrørende retslig planlægning. I [Spanien](#) er det samlede antal dommere steget, og der træffes foranstaltninger for at tackle udfordringerne med hensyn til ressourcerne til retssystemet. I [Frankrig](#) er de menneskelige og økonomiske ressourcer, der er afsat til retssystemet, igen steget betydeligt, og der er initiativer i gang for yderligere at imødekomme de nuværende behov. I [Finland](#) er ressourcerne til retssystemet øget, men regeringens rapport om retspleje har vist, at der stadig er mangler. I [Portugal](#) gøres der en indsats for at sikre tilstrækkelige menneskelige ressourcer til retssystemet, men der er fortsat bekymring over manglen på ikke-retsligt personale.

I andre medlemsstater er der fortsat bekymringer med hensyn til ressourcer. I [Litauen](#) er der alvorlige bekymringer med hensyn til lønniveauet for anklagere og domstolspersonale, som har været stort set uændret siden 2008, selv om der er vedtaget ny lovgivning. I [Kroatien](#) er lønniveauet for dommere, offentlige anklagere og andet personale i retsvæsenet under behandling, men der er fortsat betænkeligheder. I [Belgien](#) er der taget yderligere politiske og lovgivningsmæssige initiativer for at rette op på budget- og personalemanglen i retssystemet, men der er stadig strukturelle resourcemangler på trods af disse betydelige investeringer. Selv om der i [Danmark](#) foretages analyser for at sikre tilstrækkelige menneskelige og økonomiske ressourcer til retssystemet, giver ressourcesituationen anledning til bekymring og påvirker i stigende grad sagsbehandlingstiden. I [Nederlandene](#) har dommere og offentlige anklagere udtrykt bekymring over personalemangel og udfordrende arbejdsvilkår på grund af en stor arbejdsbyrde. I [Tjekkiet](#) er finansieringen af assisterende personale ved domstolene og den offentlige anklagemyndighed utilstrækkelig, hvilket fører til vanskeligheder med at rekruttere kvalificeret personale og underminerer en velfungerende anklagemyndighed og et velfungerende retsvæsen. I [Tyskland](#) er retsstatspagten, som har sikret forbundsfinansiering til retssystemet, ikke blevet forlænget, og der er ikke taget yderligere skridt på forbundsplan til at sikre tilstrækkelige ressourcer til retsvæsenet og til dommers lønninger. I [Slovenien](#) giver lønniveauet for dommere og offentlige anklagere, som stort set har været uændret siden 2012, anledning til bekymring og er for så vidt angår dommernes lønninger blevet erklæret forfatningsstridigt af forfatningsdomstolen. I [Polen](#) har budgetvedtagelsen for 2023 påvirket dommernes og anklagerens aflønning negativt. Det samme gør sig gældende for den øverste domstol, det nationale domstolsråd, ombudsmanden og sammenslutninger af dommere og

anklagere³¹. På trods af fortsatte bestræbelser på at forbedre situationen i [Rumænien](#) giver den stigende mangel på dommere anledning til alvorlig bekymring³².

Investeringer i infrastruktur og digitalisering af retssystemet er afgørende for at imødegå de mere overordnede udfordringer med hensyn til effektivitet i en række medlemsstater. I [Malta](#), [Cypern](#) og [Grækenland](#) har øgede ressourcer til retsvæsenet og andre foranstaltninger endnu ikke ført til en reduktion af varigheden af retssager, og efterslæbet af sager er fortsat en alvorlig udfordring. I [Kroatien](#) har retssystemet udvidet de elektroniske kommunikationsværktøjer yderligere og reduceret efterslæbet, men der er stadig betydelige problemer med effektivitet og kvalitet, da varigheden af retssager generelt er blevet længere. I [Italien](#) er der blevet vedtaget to lovdekreter for at gennemføre civil- og strafferetlige reformer, som skal forbedre retssystemets kvalitet og effektivitet, herunder afkorte varigheden af retssager. Det står endnu ikke klart, hvor effektive reformerne er. I [Portugal](#) er der vedtaget foranstaltninger til håndtering af effektivitetsudfordringer, navnlig i forvaltnings- og skattedomstolene, og andre er under forberedelse. Den portugisiske genopretnings- og resiliensplan omfatter også foranstaltninger til at øge effektiviteten af forvaltnings- og skattedomstolene.

Initiativerne til forbedring af digitaliseringen er fortsat, og medlemsstaterne tager yderligere skridt i denne henseende, som også følger henstillingerne i rapporten fra 2022. Det er særligt vigtigt at sikre, at digitale værktøjer kan anvendes effektivt i praksis, herunder gennem tilstrækkelig uddannelse. Digitaliseringen af retssystemet er fortsat generelt meget fremskreden i [Estland](#), [Tyskland](#), [Letland](#), [Polen](#), [Spanien](#), [Slovakiet](#), [Litauen](#), [Ungarn](#) og [Østrig](#). I [Kroatien](#) er brugen af det elektroniske kommunikationssystem blevet yderligere udbredt, og de fleste resterende domstole er blevet integreret i et fælles system, der allerede anvendes af alle andre domstole. I [Frankrig](#) er der gjort yderligere fremskridt i arbejdet med at afslutte den fulde digitalisering af civile sager og straffesager. I [Nederlandene](#) er digitaliseringsniveauet blevet bedre med indførelsen af flere digitale løsninger i forbindelse med retssager. I [Estland](#) er der sket yderligere forbedringer med hensyn til digitalisering, hvilket har forbedret adgangen til dokumenter på tværs af systemerne. I [Bulgarien](#) er der taget skridt til at ændre lovgivningen vedrørende digitalisering af retsvæsenet. I [Italien](#) er der sket betydelige fremskridt med digitaliseringen af det civile retssystem, hvorimod de ændrede procedureregler, der gør det muligt at digitalisere det strafferetlige system, stadig mangler at blive gennemført fuldt ud³³.

Adgang til domstolsprøvelse og advokaters rolle i retssystemet

Advokater spiller en central rolle med hensyn til at sikre beskyttelsen af de grundlæggende rettigheder og styrkelsen af retsstatsprincippet, herunder retten til en retfærdig rettergang. Der er truffet foranstaltninger til at sikre retten til adgang til advokatbistand i flere medlemsstater. I [Spanien](#) er reglerne for retshjælp blevet styrket yderligere, og i [Frankrig](#) er budgettet for retshjælp blevet yderligere forhøjet. I [Finland](#) giver ny lovgivning domstolene større skønsbeføjelser med hensyn til fordelingen af sagsomkostninger i civile sager, hvilket forventes at gøre retssystemet mere tilgængeligt. I [Bulgarien](#) er der vedtaget nye love om retslig mægling og juridisk bistand for at forbedre adgangen til domstolsprøvelse. I [Malta](#) er arbejdet med et udkast til lovgivning, der regulerer advokaterhvervet, i gang. I [Litauen](#) blev der indført målrettede ændringer af retshjælpssystemet, men de imødegår ikke betænkelighederne med hensyn til arbejdsbyrden og aflønningen af udbydere af retshjælp. I [Irland](#) afventer man offentliggørelsen af en analyse af modeller til reduktion af sagsomkostninger, mens de høje sagsomkostninger fortsat giver anledning til bekymring, og der er ikke taget yderligere skridt

³¹ Præsidenten for den øverste forvaltningsdomstol og førstepræsidenten for den øverste domstol anmodede forfatningsdomstolen om at erklære de anfægtede bestemmelser forfatningsstridige (sagen verserer stadig).

³² Henstillingerne vedrører BE, DK, DE, FR, HR, LT, PT, RO og SI.

³³ Henstillingerne vedrører FR, IT, MT, NL og PT.

til at reducere dem. I [Danmark](#) er revisionen af retshjælpssystemet, der blev indledt i 2020, blevet sat i bero. Reformen i [Luxembourg](#), der har til formål at gøre retshjælp lettere tilgængelig, er heller ikke afsluttet. I [Ungarn](#) kan sårbare gruppers adgang til domstolsprøvelse forbedres.

Et væsentligt element i friheden til at udøve juridiske erhverv er respekten for fortroligheden af forholdet til klienter som bekræftet i Europarådets standarder³⁴. I [Slovakiet](#) har advokatsamfundet advaret om gentagne brud på fortroligheden mellem advokat og klient fra de retshåndhævende myndigheders side i forbindelse med ransagninger af advokatfirmaers kontorer. I [Litauen](#) er der stadig betænkeligheder med hensyn til respekten for advokaters tavshedspligt, og der verserer en række sager herom ved Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol. I [Letland](#) har de nye regler styrket beskyttelsen af advokaters tavshedspligt³⁵.

2.2 Rammen for bekæmpelse af korruption

Bekæmpelse af korruption er afgørende for at opretholde retsstatsprincippet og bevare borgernes og virksomhedernes tillid til offentlige institutioner. En samlet tilgang til bekæmpelse af korruption skal bygge på en kombination af forebyggende foranstaltninger og straffeforanstaltninger. Dette kræver solide retlige og institutionelle rammer, tilstrækkelig administrativ og retslig kapacitet, effektiv efterforskning og retsforfølgelse og en klar politisk vilje til at håndhæve rammen for bekæmpelse af korruption. Der er også behov for pålidelige og effektive integritetsforanstaltninger for at minimere spillerummet for korruption.

Befolkningens opfattelse af korruption i hele EU

Resultaterne af korruptionsindekset (CPI)³⁶ viser, at ni medlemsstater ligger i top 20 af de lande, der opfattes som mindst korrupte i verden³⁷. Der er fortsat forskelle mellem medlemsstaterne, idet nogle har forbedret deres score i forhold til tidligere år, mens andre stadig scorer betydeligt lavere end gennemsnittet³⁸.

Eurobarometerundersøgelsen fra 2023 om korruption³⁹ viser, at korruption fortsat er et alvorligt problem for borgere og virksomheder i EU. 7 ud af 10 europæere (70 %) mener, at korruption er udbredt i deres land, og over 4 ud af 10 europæere (45 %) mener, at korruptionsniveauet er steget i deres land. Mere end halvdelen af borgerne (60 %) mener, at deres regerings bestræbelser på at bekæmpe korruption er ineffektive. Desuden mener flertallet af europæiske virksomheder (65 %), at problemet med korruption er udbredt i deres land, og halvdelen (50 %) mener, at det er usandsynligt, at korrupte personer eller virksomheder i deres land vil blive pågrebet eller indberettet til politiet eller anklagemyndigheden.

³⁴ Anbefaling R(2000)21 fra Europarådets Ministerkomité om fri udøvelse af advokaterhvervet.

³⁵ Henstillingerne vedrører LT, LU og IE.

³⁶ Transparency International (2023) <https://www.transparency.org/en/cpi/2022>.

³⁷ Fire medlemsstater (Danmark, Finland, Sverige og Nederlandene) scorer 80/100 eller derover på indekset, og yderligere fem (Tyskland, Irland, Estland, Belgien og Frankrig) scorer over 72/100. EU-gennemsnittet er 64/100.

³⁸ Scorer under 50 ses i Rumænien (46), Bulgarien (43) og Ungarn (42).

³⁹ Særlig [Eurobarometerundersøgelse 534](#) om korruption (2023) og Flash [Eurobarometerundersøgelse 524](#) om virksomhedernes holdning til korruption i EU (2023). De tidligere datasæt er den særlige Eurobarometerundersøgelse 523 (2022) og Flash Eurobarometer 507 (2022).

Nationale strategier til bekæmpelse af korruption og deres gennemførelse

Betydningen af at opretholde effektive og koordinerede politikker til bekæmpelse af korruption anerkendes i folkeretten⁴⁰. Nationale strategier til bekæmpelse af korruption kan sikre, at landene følger en omfattende, sammenhængende og integreret tilgang, der gør det muligt at integrere bestemmelserne om bekæmpelse af korruption i alle relevante politikområder. Næsten alle medlemsstater har på nuværende tidspunkt indført nationale strategier til bekæmpelse af korruption. Siden juli 2022 har [Tjekkiet](#), [Italien](#) og [Letland](#) ajourført deres nationale strategier og/eller handlingsplaner⁴¹. [Ungarn](#), [Slovenien](#) og [Frankrig](#) har startet processer med at revidere deres eksisterende strategier, og der pågår også forberedende revisionsprocesser i [Slovakiet](#) og [Tyskland](#)⁴².

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

En effektiv reaktion på korruption afhænger af en solid retlig og administrativ ramme for bekæmpelse af korruption⁴³ og af stærke og uafhængige institutioner til at håndhæve reglerne. Siden den sidste rapport om retsstatssituationen og som følge af dens henstillinger har flere medlemsstater arbejdet videre med strafferetlige reformer for at styrke bekæmpelsen af korruption. [Ungarn](#) har vedtaget lovgivning, der giver mulighed for, at anklagemyndighedens afgørelser om ikke at efterforske og retsforfølge korruption kan gøres til genstand for domstolsprøvelse. I [Bulgarien](#) har parlamentet i overensstemmelse med sine forpligtelser i henhold til genopretnings- og resiliensplanen vedtaget en lov om oprettelse af en mekanisme for rigsadvokatens og dennes stedfortræderes ansvarlighed og strafansvar samt domstolsprøvelse af anklagemyndighedens afgørelser om ikke at indlede en efterforskning. I andre medlemsstater drøftes reformer af den materielle og processuelle strafferet. [Østrig](#) har forelagt et lovforslag om udvidelse af bestikkelse til også at omfatte ansøgere til offentlige embeder og har tilføjet yderligere sanktioner såsom forbud mod at bestride offentlige embeder.

Selv om der er gjort visse fremskridt, er der stadig specifikke mangler i strafferetten i andre medlemsstater, og mange relaterede henstillinger i 2022-rapporten er endnu ikke gennemført fuldt ud. I [Finland](#) arbejdes der på et udkast til forslag om misbrug af indflydelse for yderligere at styrke de strafferetlige rammer for korruption, mens der endnu ikke er fremsat et forslag om at revidere den strafbare handling i form af bestikkelse i udlandet. I [Sverige](#) er der gjort en indsats for at retsforfølge i sager om bestikkelse i udlandet, men indtil videre er de begrænsede juridiske definitioner af bestikkelse i udlandet forblevet uændrede⁴⁴.

De retshåndhavende myndigheders, anklagemyndighedens og retsvæsenets kapacitet til at håndhæve strafferetlige bestemmelser om bekæmpelse af korruption er afgørende for en

⁴⁰ De Forenede Nationers konvention mod korruption (UNCAC) anmoder deltagerstaterne om 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 korruption](#).

⁴¹ I øjeblikket har 20 medlemsstater særlige strategier eller programmer til bekæmpelse af korruption. Næsten alle andre har elementer til bekæmpelse af korruption i andre nationale strategier og handlingsplaner.

⁴² En henstilling vedrører SI.

⁴³ De internationale standarder omfatter primært De Forenede Nations konvention mod korruption, Europarådets strafferetskonvention om korruption og civilretskonvention om korruption samt OECD's konvention om bekæmpelse af bestikkelse af udenlandske tjenestemænd i forbindelse med internationale forretningstransaktioner. På EU-plan foreslog Kommissionen den 3. maj 2023 et direktiv om bekæmpelse af korruption (COM(2023) 234 final), som har til formål at ajourføre og styrke EU's strafferetlige rammer.

⁴⁴ Henstillingerne vedrører FI og SE.

effektiv bekæmpelse af korruption. [Slovenien](#) og [Luxembourg](#) har taget skridt til at øge kapaciteten hos anklagemyndigheden med ansvar for bekæmpelsen af korruption ved at afsætte yderligere ressourcer. Ressourcebegrænsninger nævnes af anklagemyndigheden i mange medlemsstater som en udfordring, der undertiden forværres af yderligere mangler. I [Belgien](#) bekæmper de retshåndhævende myndigheder og anklagemyndigheden fortsat korruption med generelt begrænsede ressourcer. For [Slovakiets](#) vedkommende anses de menneskelige og økonomiske ressourcer til at håndtere korruptionssager i politiet og anklagemyndigheden ikke for at være fuldt tilstrækkelige til at udføre deres opgaver, navnlig i komplekse korruptionssager på højt niveau, og der er stadig behov for forbedring af koordineringen mellem de forskellige retshåndhævende enheder. I [Portugal](#) rapporterer interessenter om alvorlige ressourcerelaterede problemer i forbindelse med forebyggelse, efterforskning og retsforfølgelse af korruption. I [Cypern](#) gøres der en indsats for at afhjælpe begrænsningerne i de menneskelige, finansielle og tekniske ressourcer i statsadvokatens kontor, da disse fortsat påvirker efterforskningen ⁴⁵.

Specialisering er et andet centralt element i styrkelsen af kapaciteten til bekæmpelse af korruption, og det samme gælder adgang til relevante oplysninger, sammenkobling af registre og godt samarbejde mellem retshåndhævende myndigheder og andre organer såsom finansielle efterretningsenheder og skatte-, revisions- og konkurrencemyndigheder. Som reaktion på henstillingerne i rapporten fra 2022 genindførte [Slovenien](#) det nationale efterforskningskontors operationelle autonomi og genoprettede statsadvokatens beføjelse til at lede forundersøgelser- og straffesager uden instruks fra indenrigsministeriet. [Rumænien](#) har gjort betydelige fremskridt med hensyn til at tackle operationelle udfordringer i forbindelse med retsforfølgelse af korruption i det nationale direktorat for korruptionsbekæmpelse, selv om rekrutteringen stadig skal forbedres yderligere. I [Bulgarien](#) planlægges som led i landets forpligtelser i genopretnings- og resiliensplanen en institutionel omstrukturering af kommissionen til bekæmpelse af korruption, og parlamentet er i gang med behandlingen af lovforslag⁴⁶.

Fjernelse af hindringer for strafferetlig efterforskning og retsforfølgelse og indførelse af afskrækkende sanktioner for korruption på højt niveau

Procedurermæssige mangler kan hindre en effektiv efterforskning og retsforfølgelse af korruptionssager. Som eksempler herpå kan nævnes alt for besværlige eller uklare bestemmelser om ophævelse af immunitet og forældelsesfrister, der er for korte. Disse hindringer kan være særligt skadelige for komplekse korruptionssager, navnlig hvor langvarige procedurer allerede er et problem, og indebære en risiko for straffrihed og for, at bestræbelserne på at bekæmpe korruption ikke får afskrækkende virkning. Ifølge den særlige Eurobarometerundersøgelse om borgernes holdning til korruption mener ca. syv ud af ti europæere (67 %), at korruptionssager på højt niveau ikke forfølges tilstrækkeligt⁴⁷. I nogle medlemsstater er der behov for reformer for at kunne reducere varigheden af straffesager og dermed forbedre resultaterne af endelige domme, navnlig i forbindelse med korruptionssager på højt niveau. Sidste års rapport indeholdt henstillinger til flere medlemsstater i denne henseende til. I [Kroatien](#) undergraver sagsbehandlingstiden til at efterforske, retsforfølge og træffe afgørelse om korruption fortsat effektiviteten af bekæmpelse af korruption, og der er endnu ikke indført lovgivning for at afkorte sagsbehandlingstiden. [Spanien](#) mangler også stadig at tackle udfordringerne i forbindelse med varigheden af efterforskninger og retsforfølgelser

⁴⁵ Henstillingerne vedrører SK og PT.

⁴⁶ Henstillingerne vedrører BG og RO.

⁴⁷ Særlig [Eurobarometerundersøgelse 534](#) om borgernes holdning til korruption i EU (2023).

for at øge effektiviteten i behandlingen af korruptionssager på højt niveau. I [Tjekkiet](#) er korruptionssager på højt niveau fortsat et kritisk punkt på grund af forsinkelser i nogle sager⁴⁸.

I nogle medlemsstater har immunitet for medlemmer af regeringen i korruptionssager givet anledning til bekymring. Nogle lande har truffet foranstaltninger for at afhjælpe dette. I [Luxembourg](#) har en forfatningsreform afskaffet parlamentets eneret til at rejse tiltale mod regeringsmedlemmer. Anklagemyndigheden fik kompetence til at foretage strafferetlig efterforskning af regeringsmedlemmer, som nu kan holdes strafferetligt ansvarlige for korruption, der begås under udøvelsen af deres hverv. I [Rumænien](#) har senatet vedtaget regler med objektive kriterier for at træffe afgørelse om anmodninger om ophævelse af parlamentariske immuniteter, hvilket afspejler de regler, der allerede blev vedtaget i 2019 af det rumænske Deputeretkammeret. I [Polen](#) er der dog endnu ikke taget stilling til bekymringerne vedrørende det brede anvendelsesområde for straffrihed for personer i ledelsesfunktioner, som også er medlemmer af parlamentet, og der er vedtaget nye bestemmelser om straffrihed, som skaber undtagelser fra strafferetligt ansvar og øger risikoen for korruption⁴⁹.

Nogle medlemsstater konsoliderer fortsat deres resultater med hensyn til efterforskning, varigheden af efterforskningen og retsforfølgelsen og sanktionering af korruption på højt niveau⁵⁰ i overensstemmelse med henstillingerne i 2022-rapporten. [Kroatien](#) har fortsat deres effektive efterforskning af korruption på højt niveau, og det samlede antal tiltaler og domme er steget. Indsatsen for at bekæmpe korruption på højt niveau er også fortsat i [Slovakiet](#), hvor flere tidligere højtstående embedsmænd er anklaget for bestikkelse, og i [Østrig](#), hvor anklagere fortsat oplever en høj grad af kontrol med enkeltsager. Der er opnået gode resultater med hensyn til retsforfølgelse og sanktionering af korruption på højt niveau i [Frankrig](#) på trods af strukturelle og ressourcemæssige udfordringer. [Rumænien](#) har fortsat haft positive resultater med hensyn til bekæmpelse af korruption, herunder i sager på højt plan.

I andre medlemsstater er der endnu ikke opnået solide resultater med hensyn til efterforskning og retsforfølgelse af korruptionssager på højt niveau, der fører til afskrækkende sanktioner ved endelig domfældelse. I [Bulgarien](#) mangler der stadig solide resultater med hensyn til endelige domfældelser i sager på højt plan om korruption. I [Malta](#) har statsadvokatens kontor indledt retsforfølgelse i forbindelse med visse sager, der er fortsat udfordringer med hensyn til varigheden af efterforskningen af korruptionssager på højt niveau, og der er behov for yderligere foranstaltninger for at skabe solide resultater med hensyn til endelige domme. Selv om nogle sager på højt plan nåede frem til tiltale og domfældelse i [Ungarn](#), giver manglen på solide resultater med hensyn til efterforskning af påstande om korruption vedrørende højtstående embedsmænd og deres nærmeste kreds fortsat anledning til alvorlig bekymring. Den ungarske genopretnings- og resiliensplan indeholder forpligtelser, der har til formål at forbedre retsforfølgelsen i korruptionssager. Selv om der i [Grækenland](#) er gjort visse fremskridt med hensyn til antallet af retsforfølgelser og domfældelser for bestikkelse, kan det relativt høje antal frifindelser og betingede domme give anledning til tvivl om den afskrækkende virkning af den strafferetlige reaktion. I [Slovenien](#) er strafferetlige efterforskninger, tiltaler og domfældelser i korruptionssager fortsat begrænsede, herunder for korruption på højt niveau⁵¹.

⁴⁸ Henstillingerne vedrører CZ, ES og HR.

⁴⁹ En henstilling vedrører PL.

⁵⁰ 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.

⁵¹ Henstillingerne vedrører BG, EL, HU, MT og SI.

Styrkelse af foranstaltninger til forebyggelse af korruption og fremme af integritet i det offentlige liv

Et politisk og institutionelt system baseret på integritet, gennemsigtighed og ansvarlighed i det offentlige liv er den bedste garanti 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"⁵².

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 opgaver⁵³. For at forebygge sådanne interessekonflikter har de fleste medlemsstater indført foranstaltninger, der omfatter en bred vifte af valgte og udnævnte embedsmænd. I [Nederlandene](#) har regeringen vedtaget en omfattende politik for integritet i offentlige embeder, der omfatter tjenestemænd og indehavere af politiske hverv. [Litauen](#) har også truffet yderligere foranstaltninger til at gennemføre sine eksisterende integritetsregler. I [Tjekkiet](#) gøres der fremskridt med lovgivningen om revision af systemet til indberetning af interessekonflikter i parlamentet.

Der er fortsat udfordringer i andre medlemsstater. I [Italien](#), hvor der ikke findes udførlige regler om interessekonflikter, drøftes nye lovforslag i parlamentet. I [Slovenien](#) tyder reglerne om interessekonflikter og uforenelige hverv på visse mangler i overvågningen, navnlig på kommunalt plan.

Højtstående embedsmænd og parlamentsmedlemmer er ofte underlagt specifikke integritetsregler. Mange medlemsstater har indført adfærdskodekser og regler om forebyggelse af interessekonflikter og uforenelighed med andre aktiviteter. Det er vigtigt, at den praktiske gennemførelse af disse regler kontrolleres og evalueres regelmæssigt. Nogle medlemsstater har taget skridt på dette område, bl.a. i lyset af henstillingerne fra 2022. I [Estland](#) er der blevet indført nye procedurer for at sikre en mere effektiv gennemførelse af retningslinjerne om interessekonflikter for ministrene og deres politiske rådgivere, men der mangler stadig håndhævelsesmekanismer. I [Belgien](#) skal den ministerielle adfærdskodeks for indehavere af føderale offentlige embeder udvides til at omfatte alle medlemmer af ministerkabinetter, og der er indført en adfærdskodeks for ministre, som omfatter vejledning om interessekonflikter, svingdøre og gaver og fordele. I [Kroatien](#) er der vedtaget adfærdskodekser for parlamentsmedlemmer, og næsten alle lokale og regionale forvaltninger har fulgt trop. [Nederlandene](#) har vedtaget en adfærdskodeks for ministre og statssekretærer.

I [Finland](#) er tjenestemænd og personer i ledelsesfunktioner omfattet af adfærdskodeksen, men ministrene er stadig ikke omfattet. I [Bulgarien](#) er der fortsat alvorlige mangler med hensyn til integritetsforanstaltninger for stillinger på topniveau. I [Portugal](#) er der fortsat betænkeligheder med hensyn til anvendelsen og overvågningen af reglerne om interessekonflikter for højtstående embedsmænd i parlamentet og regeringen. I [Spanien](#) gennemføres reglerne om interessekonflikter for højtstående embedsmænd ikke i tilstrækkelig grad. I [Frankrig](#) indberetter nogle parlamentsmedlemmer tilsyneladende ikke deres interesser i overensstemmelse med de gældende integritetsregler⁵⁴.

⁵² JOIN(2023) 12 final, s. 4.

⁵³ 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 opgaver. Jf. Europarådets anbefaling Rec(2000)10 om adfærdskodekser for offentligt ansatte.

⁵⁴ Henstillingerne vedrører BE, BG, CZ, EE, IT, SK og FI.

Sikring af gennemsigtig lobbyvirksomhed og regulering af "svingdøre"

For at være en legitim form for politisk deltagelse⁵⁵ skal lobbyvirksomhed ledsages af strenge krav om gennemsigtighed og integritet, således at der sikres ansvarlighed og inklusion i beslutningstagningen⁵⁶. Udviklingen på disse områder fortsatte i 2023, da nogle medlemsstater reviderede deres regler om gennemsigtighed i lobbyvirksomhed i overensstemmelse med 2022-henstillingerne. I [Letland](#) er der vedtaget en ny lov om lobbyvirksomhed, som indeholder bestemmelser om oprettelse af et lobbyregister. I [Estland](#) har myndighederne fortsat bestræbelserne på at sikre en effektiv gennemførelse af retningslinjerne for lobbyvirksomhed. [Cypern](#) har vedtaget en gennemførelsesforordning om lobbyvirksomhed, som præciserer proceduren for indberetning, registrering og offentliggørelse af lobbyvirksomhed. I [Litauen](#) har de nuværende regler om lobbyvirksomhed givet positive resultater med hensyn til indsendte indberetninger. I [Belgien](#), [Tjekkiet](#), [Kroatien](#), [Spanien](#), [Irland](#) og [Portugal](#) er der drøftelser i gang om ny lobbylovgivning. Der mangler stadig særlige regler om lobbyvirksomhed i [Slovakiet](#), og den eksisterende lovgivning kan forbedres i [Østrig](#), [Tyskland](#), [Frankrig](#), [Luxembourg](#), [Nederlandene](#), [Polen](#), [Rumænien](#) og [Ungarn](#)⁵⁷.

Regulering og håndhævelse af reglerne om "svingdøre" mellem offentlige og private funktioner er i stigende grad et fokusområde i mange medlemsstater, herunder for at forhindre udenlandsk indblanding. I [Sverige](#) er der ved at blive foretaget en evaluering af reglerne efter fratrædelse for de øverste administrative funktioner i regeringen. Drøftelserne om indførelse af regler eller revision af de eksisterende regler om svingdøre skrider frem i [Finland](#) og [Nederlandene](#). I andre medlemsstater har fremskridtene været langsommere. I [Ungarn](#) er restriktioner efter fratræden og afkølingsperioder fragmenterede og gælder kun for en lille gruppe offentligt ansatte, men der er planer om at give yderligere vejledning om restriktioner efter fratrædelse. I [Danmark](#) er der ikke taget skridt til at indføre regler om svingdøre for ministre⁵⁸.

Indberetning af aktiver og interessekonflikter

Embedsmænds indberetninger af aktiver og interesseerklæringer understøtter gennemsigtighed og ansvarlighed i den offentlige sektor og er vigtige redskaber til at fremme integritet og forebygge korruption. I de fleste medlemsstater er der indført regler til at sikre, at embedsmænd i den offentlige sektor er underlagt oplysningspligt vedrørende aktiver og interesser. Der er imidlertid store forskelle i omfanget, gennemsigtigheden og tilgængeligheden af de offentliggjorte oplysninger samt i omfanget og effektiviteten af verifikations- og håndhævelsesforanstaltningerne.

Fleere medlemsstater gennemførte reformer i 2023 for at løse de problemer, der var omfattet af henstillingerne fra 2022. I [Tjekkiet](#) blev systemet for indberetning af aktiver revideret, så det blev bragt i overensstemmelse med en afgørelse fra forfatningsdomstolen, og indberetningerne gøres igen offentligt tilgængelige, om end kun efter anmodning. I [Grækenland](#) trådte en ny lov i kraft for at styrke kontrolsystemet og -proceduren. [Letland](#) og [Rumænien](#) fortsætter implementeringen af deres elektroniske system for indberetning af aktiver.

I andre medlemsstater har reformtempoet været langsommere, og der er stadig udfordringer. I [Portugal](#) er idriftsættelsen af en ny enhed med ansvar for overvågning og kontrol af systemet for indberetning af aktiver fortsat forsinket. I [Slovakiet](#) er der endnu ikke oprettet et organ, der

⁵⁵ OECD (2021) Lobbying in the 21st century.

⁵⁶ OECD (2010), Recommendation of the Council on Principles for Transparency and Integrity in Lobbying; Europarådets standarder for gennemsigtighed i forbindelse med lobbyvirksomhed, anbefaling CM/Rec(2017)2.

⁵⁷ Henstillingerne vedrører BE, CZ, DK, DE, IE, ES, FR, HR, IT, LV, LU, HU, NL, AT, PL, RO og SK.

⁵⁸ Henstillingerne vedrører BE, CZ, DK, DE, HU, NL og SE [...].

skal føre tilsyn med størstedelen af indberetningerne af aktiver og håndtere interessekonflikter, overtrædelser af adfærdskodekser og lobbyvirksomhed. I [Belgien](#) er der fortsat mangler med hensyn til kontrol og gennemsigtighed af indberetninger af aktiver, da disse indberetninger kun er tilgængelige i forbindelse med strafferetlige efterforskninger. I [Danmark](#) er der ikke sket fremskridt med hensyn til indberetninger af aktiver indgivet af personer i ledelsesfunktioner, og der er fortsat ikke indført noget kontrol- og overvågningssystem for integritetsrisici. I [Polen](#) mangler der stadig et ensartet, centraliseret system til indgivelse og overvågning af indberetninger af aktiver, og graden af digitalisering af politikeres indberetninger af aktiver er fortsat lav. I [Østrig](#) er der nedsat en arbejdsgruppe, der skal følge op på reglerne for offentliggørelse af aktiver og interesser for parlamentsmedlemmer, men der er endnu ikke rapporteret om konkrete resultater. Tilsvarende er systemet for indberetninger af aktiver i [Cypern](#) fortsat ufuldstændigt, da den relevante retsakt stadig behandles i parlamentet. I [Irland](#) er der blevet taget visse skridt til at styrke reglerne om indberetning af aktiver⁵⁹.

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 whistleblowere⁶⁰ har resulteret i revideret eller ny lovgivning i mange medlemsstater, som bemærket i sidste års rapport. Siden juli 2022 er der vedtaget og/eller trådt love i kraft med henblik på at gennemføre direktivet eller på anden måde styrke beskyttelsen af whistleblowere⁶¹.

Der er dog stadig store hindringer for at indberette korrupsionssager i praksis, idet mindre end halvdelen af europæerne (45 %) ved, hvor de skal indberette tilfælde af korrupsion, og 30 % af europæerne mener, at tilfælde af korrupsion ikke indberettes, fordi de ansvarlige alligevel ikke bliver straffet⁶². Lovgivningsmæssige skridt suppleres af andre bestræbelser på at gennemføre de nye love og tilskynde whistleblowere til at anvende de nye kanaler til indberetning. [Slovakiets](#) særlige kontor for beskyttelse af whistleblowere investerer i offentlige oplysningskampagner for at tackle de vedvarende lave rapporteringsniveauer. I [Cypern](#) er der indtil videre ikke modtaget nogen klager via whistleblowing, og der er derfor iværksat oplysningskampagner. [Danmark](#) og [Malta](#) har udarbejdet nye retningslinjer og informationsværktøjer.

Håndtering af højrisikoområder

Ingen sektor eller aktivitetsområde er i sikkerhed for korrupsionsrisici, men fælles højrisikoområder fortjener særlig opmærksomhed — normalt dem, der omfatter forvaltning af betydelige offentlige midler eller adgang til tilladelser eller til en kritisk tjeneste. Sektorer som sundhedspleje, byggeri og byplanlægning er derfor sårbare, og offentlige investeringer skal tage højde for nye korrupsionsrelaterede risici. Områder med risiko for alvorlig kriminalitet såsom havne, som er kritiske punkter for organiserede kriminelle grupper, der handler med

⁵⁹ Henstillingerne vedrører DK, IE, ES, CY, HU, AT, PL, PT og SK.

⁶⁰ Direktiv 2019/1937 om beskyttelse af personer, der indberetter overtrædelser af EU-retten (EUT L 305 af 26.11.2019).

⁶¹ Østrig, Bulgarien, Tjekkiet, Finland, Frankrig, Tyskland, Grækenland, Luxembourg, Irland, Italien, Ungarn, Nederlandene, Rumænien, Slovenien og Spanien. Kommissionen er i øjeblikket i færd med at vurdere overensstemmelsen af de meddelte gennemførelsesforanstaltninger med hensyn til direktiv (EU) 2019/1937.

⁶² Særlig [Eurobarometerundersøgelse 534](#) om borgernes holdning til korrupsion i EU (2023).

narkotika, kræver også konstant overvågning. Andre risikoområder vedrører finansiering af politiske partier og ordninger for statsborgerskab og opholdsret for investorer⁶³.

Finansiering af politiske partier er et vigtigt risikoområde for korruption, som nævnes i en række af henstillingerne fra 2022, og flere medlemsstater har vedtaget eller overvejer at gennemføre reformer for at øge gennemsigtigheden og tilsynet. I [Østrig](#) er der gennemført en omfattende reform af finansieringsrammen for politiske partier, som styrker revisionsmyndighedens rolle. I [Nederlandene](#) er der trådt reviderede regler om finansiering af politiske partier i kraft, som forbyder udenlandske donationer og øger gennemsigtigheds- og rapporteringsforpligtelserne med yderligere lovgivningsmæssige reformer på vej. I [Belgien](#) drøftes reformen af finansieringen af politiske partier fortsat indgående, om end uden konkrete resultater endnu. I [Polen](#) er der trådt nye foranstaltninger i kraft, som øger gennemsigtigheden af de politiske partiers finanser, men der er fortsat betænkeligheder med hensyn til partidonationer og valgkampagner. I [Spanien](#) forbliver loven om finansiering af politiske partier uændret på trods af en formel anmodning fra Revisionsretten. I [Tjekkiet](#) er der blevet taget skridt til at reformere finansieringsrammen for politiske partier. I [Danmark](#) er der blevet vedtaget en ny lov om offentlig finansiering af politiske partier, og der er indledt drøftelser om et lovgivningsinitiativ om privat finansiering af politiske partier.

I andre medlemsstater er der fortsat udfordringer. I [Italien](#) er praksis med at kanalisere donationer gennem politiske fonde og foreninger uændret, selv om der er indledt drøftelser om et lovforslag i parlamentet. Kontrollen af partifinansieringen i [Slovenien](#) er ikke systematisk, og revisionsmyndigheden overvejer, hvordan man kan forbedre effektiviteten af revisionen af politiske partier. I [Tyskland](#) er en række reformer, der er fastsat i regeringens koalitionsaftale, stadig udestående, herunder revisionen af reglerne for finansiering af politiske partier⁶⁴.

Statsborgerskabs- og opholdsordninger for investorer skaber risiko for korruption. De giver også anledning til bekymring med hensyn til sikkerhed, hvidvaskning af penge og skatteunddragelse⁶⁵ samt brugen af sådanne ordninger til at undgå udlevering, unddrage sig sanktioner og hvidvaske ulovligt udbytte. Ordningerne kan også tilskynde til bestikkelse af offentligt ansatte og private formidlere. Desuden mener Kommissionen, at tildeling af unionsborgerskab til gengæld for forudbestemte betalinger eller investeringer uden nogen reel forbindelse til den relevante medlemsstat undergraver essensen af unionsborgerskabet og er i strid med EU-retten og har taget skridt til at sikre, at alle ordninger for tildeling af statsborgerskab til investorer i EU afskaffes⁶⁶. [Bulgarien](#) har indledt en proces med at tilbagekalde bulgarsk statsborgerskab, der tidligere var tildelt i henhold til landets (nu afskaffede) statsborgerskabsordning for investorer, på grund af investorenes manglende overholdelse af de nationale retlige rammer. [Cypern](#) er ophørt med at anvende sin statsborgerskabsordning for investorer i praksis, selv om ordningens retlige rammer fortsat er i kraft. [Malta](#) anvender fortsat sin ordning, selv om landet er ophørt med at naturalisere russiske og belarusiske investorer⁶⁷. Både [Cypern](#) og [Malta](#) har også trukket deres statsborgerskab tilbage fra investorer, der tidligere var naturaliseret i henhold til deres ordninger for opholdsret for investorer, og har gennemført Kommissionens henstilling om investorordninger udstedt i

⁶³ Fælles meddelelse om bekæmpelse af korruption (JOIN(2023) 12 final af 3.5.2023, s. 7).

⁶⁴ En henstilling vedrører IT.

⁶⁵ Kommissionens rapport om ordninger for tildeling af statsborgerskab og opholdsret til investorer i Den Europæiske Union vedtaget den 23. januar 2019 (COM(2019) 12).

⁶⁶ Kommissionen indledte traktatbrudsprocedurer vedrørende de ordninger, der forvaltes af Cypern og Malta.

⁶⁷ Kommissionen indbragte Malta for Den Europæiske Unions Domstol den 21. marts 2023. Sag C-181/23 verserer stadig.

forbindelse med Ruslands totale invasion af Ukraine⁶⁸. Ordninger for tildeling af opholdsret til investorer er stadig i høj grad forbundet med korruptionsrelaterede risici, og der skal derfor fortsat foretages en omhyggelig risikoscreening. I Kommissionens rapport fra 2019 om ordninger for tildeling af statsborgerskab og opholdsret til investorer peges der på, at 19 medlemsstater har en ordning for opholdsret for investorer⁶⁹. Nogle medlemsstater har for nylig opsagt deres ordninger eller er i færd med at bringe dem til ophør⁷⁰, og der arbejdes i andre medlemsstater på at vurdere specifikke risici og/eller træffe foranstaltninger⁷¹.

I mange medlemsstater er *offentlige indkøb* og *sundhedssektoren* fortsat de vigtigste områder med høj risiko for korruption. Andre områder, der fremhæves på grund af deres korruptionsrisiko, omfatter miljøbeskyttelse, beskyttelse af kulturarven og energisektoren. Der er behov for en yderligere indsats for at kortlægge fælles højrisikoområder, da korruptionsaktiviteterne hele tiden udvikler sig og tilpasses nye muligheder. Kommissionen har forpligtet sig til at samarbejde med medlemsstaterne i denne henseende. En af de første opgaver for det nye EU-netværk til bekæmpelse af korruption, som Kommissionen vil oprette, vil være at kortlægge fælles risikoområder inden 2024⁷². Nogle medlemsstater gør en indsats for at mindske risikoen for korruption på specifikke områder, navnlig i forbindelse med offentlige indkøb. Flash Eurobarometer om virksomhedernes holdning til korruption i EU viser, at 26 % af virksomhederne i EU mener, at korruption i praksis har forhindret dem i at vinde et offentligt udbud eller en offentlig indkøbskontrakt i de seneste tre år⁷³. [Finland](#) tilrettelægger skræddersyet uddannelse for at imødegå risici i forbindelse med offentlige indkøb. I [Slovenien](#) har man fortsat indsatsen for at øge gennemsigtigheden ved at opgradere registret over offentlige indkøb med mere detaljerede oplysninger om hele livscyklussen for offentlige kontrakter. I [Litauen](#) er lanceringen af et nyt e-indkøbssystem ved at blive færdiggjort med henblik på at skabe forbindelser til andre statslige registre for at lette anvendelsen.

2.3 *Mediepluralisme og mediefrihed*

Et frit og pluralistisk medielandskab er afgørende for at sikre retsstatsprincippet, da uafhængige og frie medier holder magten og institutionerne ansvarlige, når de udfører deres rolle som demokratiets vagthunde. Politisk og statsligt pres på eller kontrol med medierne undergraver mediefriheden samt friheden til at søge, modtage og kommunikere oplysninger. Et stærkt koncentreret marked domineret af kun få aktører kan også undergrave mediepluralismen, navnlig i mangel af stærke garantier for redaktionel uafhængighed. I EU har medlemsstaterne en forpligtelse til at garantere et gunstigt miljø for journalister, beskytte deres sikkerhed og fremme mediepluralisme og -frihed.

⁶⁸ Henstilling i forbindelse med den russiske invasion af Ukraine vedrørende ordninger for tildeling af statsborgerskab og opholdsret til investorer vedtaget den 28. marts 2022, C (2022) 2028.

⁶⁹ Ordninger for tildeling af opholdsret til investorer anvendes i 19 medlemsstater: Bulgarien, Tjekkiet, Estland, Irland, Grækenland, Spanien, Frankrig, Kroatien, Italien, Cypern, Letland, Litauen, Luxembourg, Malta, Nederlandene, Polen, Portugal, Rumænien og Slovakiet.

⁷⁰ Irland, Portugal og Nederlandene.

⁷¹ Spanien og Litauen.

⁷² Kommissionen vil lede dette arbejde i tæt samråd med medlemsstaterne. Dette vil udgøre et vigtigt element i udviklingen af fremtidige initiativer til bekæmpelse af korruption. Jf. den fælles meddelelse om bekæmpelse af korruption (JOIN (2023) 12).

⁷³ Flash [Eurobarometer 524](#) om virksomhedernes holdning til korruption i EU (2023).

Observatoriet for mediepluralisme⁷⁴ vurderer risiciene for mediefrihed og -pluralisme i alle medlemsstater med fokus på fire områder — grundlæggende beskyttelse af mediefriheden, markedspluralisme, politisk uafhængighed og mediernes sociale inklusion. Observatoriets seneste resultater (MPM 2023) viser, at der ikke er sket nogen større ændringer på disse områder siden den sidste MPM-rapport, selv om der har været en vis variation i specifikke indikatorer inden for disse overordnede områder. Indikatorerne vedrørende journalisthvervet og beskyttelse af journalister og vedrørende adgang til oplysninger er generelt uændrede, idet de begge får de samme mellemhøje risikoscorer. Der er sket en vis yderligere forbedring af indikatoren vedrørende gennemsigtighed med hensyn til medieejerskab, også som følge af flere medlemsstaters gennemførelse af EU-lovgivningen. Koncentrationen af nyhedsmedier⁷⁵ fastholder sit høje risikoniveau i hele EU, mens området politisk uafhængighed fortsat er stort set uændret med en mellemhøj risiko. Dette års overordnede rangordning klassificerer mediepluralisme som værende i "høj risiko" i fem medlemsstater og i "meget høj risiko" i fire medlemsstater⁷⁶.

Styrkelse af medietilsynsmyndighedernes uafhængighed

Mediemyndighedernes funktionelle og effektive uafhængighed er afgørende for at opretholde mediepluralismen. Medietilsynsmyndigheder kræver også tilstrækkelige ressourcer og skal være i stand til at udøve deres beføjelser på en upartisk og gennemsigtig måde. Alle medlemsstater har indført lovgivning, der fastsætter medietilsynsmyndighedernes kompetencer og uafhængighed, da direktivet om audiovisuelle medietjenester (AVMS-direktivet) indeholder en klar liste over krav, som medlemsstaterne skal sikre med hensyn til deres medietilsynsmyndigheder uafhængighed af regeringen, upartiskhed, gennemsigtighed, ansvarlighed, tilstrækkelige ressourcer, udnævnelses- og afskedigelsesprocedurer og effektive klagemekanismer⁷⁷. Kommissionen er i øjeblikket i færd med at foretage en detaljeret vurdering af medlemsstaternes gennemførelse af direktivet om audiovisuelle medietjenester, herunder i relation til mediemyndighedernes uafhængighed.

Siden rapporten om retsstatssituationen 2022 har [Tjekkiet](#), [Litauen](#) og [Irland](#) fulgt andre medlemsstaters eksempel og vedtaget bestemmelser for at øge mediemyndighedernes uafhængighed eller udvide myndighedernes beføjelser til at omfatte nye områder. En omstruktureringsproces er i gang eller under forberedelse i [Estland](#), [Spanien](#) og [Sverige](#).

Der er fortsat betænkeligheder med hensyn til tilsynsmyndighedernes effektivitet eller funktionelle uafhængighed i praksis i flere medlemsstater. Nogle af disse bekymringer vedrører utilstrækkelige garantier mod utilbørlig politisk indflydelse på udnævnelsesprocessen eller tilsynsmyndighedernes funktion, som det er tilfældet i [Ungarn](#), [Slovenien](#) og [Polen](#). I

⁷⁴ Observatoriet for mediepluralisme er en vigtig kilde til Kommissionens rapporter om retsstatssituationen. Det er et videnskabeligt holistisk redskab, der dokumenterer mediernes sundhed og beskriver trusler mod mediepluralisme og -frihed i medlemsstaterne og i visse kandidatlande. Det samfinansieres af EU og er blevet udført på uafhængig vis og regelmæssigt af centret for mediepluralisme og mediefrihed siden 2013-14. Kommissionen har også anvendt andre kilder såsom Journalister Uden Grænsers internationale pressefrihedsindeks og Europarådets platform til at fremme beskyttelsen af journalistik og journalisters sikkerhed, som der henvises til i landekapitlerne.

⁷⁵ Denne indikator er blevet omdøbt til "medieudbydernes pluralitet" i MPM 2023.

⁷⁶ I stigende orden betragtes Kroatien, Cypern, Grækenland, Slovenien og Malta som "højrisikolande", mens Bulgarien, Polen, Rumænien og Ungarn betragtes som lande med "meget høj risiko". Observatoriet for mediepluralisme opfordrer til forsigtighed i enhver sammenligning mellem sin rangordning og rangordningen offentliggjort af andre indekser (f.eks. Journalister uden Grænsers internationale pressefrihedsindeks) i betragtning af anvendelsen af forskellige metoder, indikatorer og anvendelsesområde.

⁷⁷ Direktiv (EU) 2018/1808 af 14. november 2018.

[Grækenland](#) og [Rumænien](#) er ressourcerne fortsat utilstrækkelige til, at myndighederne kan udføre deres opgaver fuldt ud⁷⁸.

Øget gennemsigtighed med hensyn til medieejerskab

Medieejerskab kan resultere i direkte eller indirekte kontrol over eller betydelig indflydelse på de redaktionelle beslutninger og det leverede nyhedsindhold. Gennemsigtighed med hensyn til medieejerskab giver derfor brugerne mulighed for at foretage mere velinformerede vurderinger. Europæiske standarder⁷⁹ tilskynder medlemsstaterne til at vedtage særlige foranstaltninger på dette område⁸⁰. Siden sidste rapport er der i [Grækenland](#), [Luxembourg](#) og [Sverige](#) blevet vedtaget ny lovgivning, der øger gennemsigtigheden af medieejerskab eller forbedrer den offentlige tilgængelighed af oplysninger om medieejerskab, og den er blevet styrket i [Cypern](#). Overvejelserne i [Bulgarien](#) er fortsat med henblik på at sikre en mere effektiv håndhævelse af forpligtelserne vedrørende medieejerskab. Efter henstillingerne i rapporten fra 2022 har medietilsynsmyndigheden i [Tjekkiet](#) fået yderligere rettigheder til at få adgang til data om medieejerskab, som justitsministeriet er i besiddelse af, men der er endnu ikke vedtaget lovgivning, der præciserer definitionen af ejerskab. Der er indledt drøftelser om revision af reglerne om gennemsigtighed i medieejerskab i [Frankrig](#), hvor der var rejst tvivl om gennemsigtigheden med hensyn til komplekse aktionærstrukturer⁸¹.

Beskyttelse af medierne mod politisk pres og indflydelse

Utilbørlig politisk pres og politisk indflydelse på medierne, navnlig fra statslige myndigheder og regeringspartier, underminerer mediernes uafhængighed og kan dermed have en negativ indvirkning på retsstatsprincippet. Gennemsigtige regler for en retfærdig tildeling af statslig annoncering og stærke garantier, der skal forhindre politisering af public service-medier, er særlig vigtige i denne henseende.

Statslig annoncering omfatter al brug af statsbudgettet på alle niveauer eller af statskontrollerede virksomheder til reklame- og kampagneformål. Det er vigtigt, at tildelingene er gennemsigtige og sker på grundlag af rimelige kriterier for at forebygge risikoen for, at statslig annoncering anvendes som et middel til at få politisk indflydelse eller til at mobilisere midler for at begunstige visse medieforetagender. Der er sket en udvikling i flere medlemsstater i overensstemmelse med henstillingerne i 2022-rapporten, men der er stadig udfordringer. I [Østrig](#) har parlamentet vedtaget en lov, der forbedrer gennemsigtigheden af statslig annoncering, men der tages stadig ikke stilling til spørgsmålet om en retfærdig fordeling heraf. I [Bulgarien](#) er der blevet nedsat en ekspertgruppe til at undersøge spørgsmålet, da manglen på en klar ramme til at sikre gennemsigtighed i tildelingen af statslig annoncering fortsat giver anledning til bekymring. I [Litauen](#) kræver en ny lov, at offentlige institutioner og organer offentliggør oplysninger online om de midler, de har afsat til statslig annoncering.

I andre medlemsstater er der behov for foranstaltninger for at øge gennemsigtigheden og retfærdigheden i tildelingen af statslig annoncering. I [Ungarn](#) er der ikke vedtaget eller planlagt nogen foranstaltninger med henblik på at regulere og dermed øge retfærdigheden i

⁷⁸ En henstilling vedrører HU.

⁷⁹ Ministerkomitéens anbefaling CM/Rec(2018)11 til medlemsstaterne om mediepluralisme og gennemsigtighed i medieejerskab.

⁸⁰ EU-lovgivningen indeholder også relevante bestemmelser: direktiv 2010/13/EU af 10. marts 2010 som ændret ved direktiv 2018/1808 af 14. november 2018; generelle (ikkesektorspecifikke) forpligtelser til gennemsigtighed med hensyn til reelt ejerskab i hvidvaskdirektiverne (direktiv 2018/843 af 30. maj 2018 og direktiv 2015/849 af 20. maj 2015). Gennemsigtighed i bestemmelserne om medieejerskab indgår også i den [europæiske retsakt om mediefrihed — forslag til forordning og henstilling](#).

⁸¹ Henstillingerne vedrører CZ og FR.

kanaliseringen af de betydelige mængder af statslig annoncering til medieforetagender. I [Kroatien](#) er der ikke taget yderligere skridt til yderligere at styrke rammerne for den offentlige udbudsprocedure for statslig annoncering i lokale og regionale medier siden den seneste lovgivningsmæssige reform i 2021⁸².

En lovgivningsmæssig ramme og garantier, der sikrer *public service-mediernes uafhængige forvaltning og redaktionelle uafhængighed*, er afgørende for at forhindre politisk indblanding. Den finansiering, der ydes til radio- og TV-foretagender til opfyldelse af denne public service-opgave, er den enkelte medlemsstats ansvar, så længe EU's handels- og konkurrenceregler overholdes⁸³. Alle medlemsstater er imidlertid blevet enige om et sæt europæiske standarder og vejledende principper vedrørende uafhængighed, lovgivningsmæssige og politiske rammer, finansiering, udnævnelser, ansvarlighed, forvaltning, gennemsigtighed og åbenhed på dette område⁸⁴.

Der er reformer i gang med henblik på at styrke de nationale public service-radio- og TV-selskabers uafhængighed i flere medlemsstater. I [Luxembourg](#) er der med lovgivning indført en ny public service-medie-radiostation med styrket uafhængighed, klarere opgaver og en stabil finansiell ramme. I [Slovenien](#) er der blevet vedtaget en ny lov for at reformere public service-mediernes forvaltningsstruktur og indføre garantier for deres uafhængighed. I [Tyskland](#) er der opnået enighed om ændringer vedrørende public service-radio- og TV-selskabernes opgaver, og der er ved at blive udarbejdet yderligere ændringer for at forbedre overholdelses- og kontrolmekanismerne. [Estland](#) har øget de ressourcer, der er afsat til public service-medier. I [Slovakiet](#) er den uafhængige forvaltning af public service-medier blevet forbedret, men det giver fortsat anledning til bekymring, hvorvidt finansieringen heraf er tilstrækkelig bæredygtig. I [Tjekkiet](#) forventes en nyligt vedtaget lov at styrke uafhængigheden af public service-mediernes tilsynsorganer. Reformen drøftes i [Cypern](#), [Irland](#) and [Sverige](#). Der er imidlertid ikke truffet foranstaltninger til at forbedre public service-mediernes uafhængige forvaltning og redaktionelle uafhængighed i [Rumænien](#), [Malta](#), [Polen](#) og [Ungarn](#)⁸⁵.

Adgang til oplysninger

Retten til at få adgang til oplysninger, som de offentlige myndigheder er i besiddelse af, er et af de vigtigste gennemsigtigheds- og ansvarlighedsværktøjer, der er til rådighed for civilsamfundet og borgerne, og er afgørende for, at journalister kan udføre deres arbejde. Rapporten fra 2022 indeholdt en række henstillinger på dette område. Siden offentliggørelsen af rapporten har flere medlemsstater foreslået eller indført lovgivning eller etableret praksis, som forventes at lette retten til adgang til offentlige oplysninger, eller som præciserer et eller flere aspekter af denne ret. I [Tjekkiet](#) er der foretaget ændringer af loven om adgang til oplysninger, som offentlige myndigheder er i besiddelse af. I [Litauen](#) er der blevet truffet foranstaltninger til at forbedre journalisters adgang til oplysninger, som de offentlige myndigheder er i besiddelse af. I [Slovakiet](#) er loven om informationsfrihed blevet ændret for at udvide listen over enheder, der skal give adgang til oplysninger. I [Spanien](#) arbejder regeringen på et lovforslag om adgang til fortrolige oplysninger. I [Ungarn](#) har en ny reform til formål at lette adgangen til offentlige oplysninger, herunder ved at begrænse opkrævning af gebyrer til undtagelsestilfælde. [Luxembourg](#) har taget skridt til at mindske forsinkelserne i behandlingen af anmodninger fra journalister om offentliggørelse af officielle dokumenter, selv om der endnu ikke findes en klar hurtig løsning for journalister. I [Kroatien](#) er lovgivningen

⁸² Henstillingerne vedrører BG, HR, CY, HU og AT.

⁸³ Protokol nr. 29 om offentlig radio- og TV-virksomhed i medlemsstaterne, der er knyttet til traktaten om Den Europæiske Union og til traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde.

⁸⁴ Europarådets anbefaling CM/Rec(2012)1 om forvaltning af public service-medier.

⁸⁵ Henstillingerne vedrører CZ, CY, HU, MT, PL, RO og SK.

om generel adgang til oplysninger og offentlige dokumenter blevet revideret, men forsinkelser er dog fortsat et problem nogle steder i praksis. [Tyskland](#) har indledt interne forberedelser til at følge op på planen om at indføre pressens ret til oplysninger fra forbundsmyndighederne i lovgivningen.

Nogle af de problemer, der blev fremhævet i sidste års rapport, er stadig ikke blevet afhjulpet i nogle af medlemsstaterne. I [Malta](#), hvor borgere og mediehusene fortsat støder på hindringer, når de anmoder om adgang til oplysninger, er revisionen af loven om informationsfrihed endnu ikke afsluttet. På trods af den fortsatte høring i [Østrig](#), er der ikke sket fremskridt med hensyn til de planlagte ændringer af lovgivningen om informationsfrihed. I [Finland](#) er der blevet forelagt et forslag om en reform af loven, der præciserer undtagelserne fra aktindsigt i dokumenter i straffesager, men dette er endnu ikke blevet vedtaget⁸⁶.

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

Trusler mod den fysiske sikkerhed, onlineangreb, smædekampagner, juridiske trusler og censur bringer journalisters sikkerhed i fare, selv om Europarådets platform i 2022 registrerede et fald (25 %) i indberetninger i EU's medlemsstater i forhold til 2021⁸⁷. Kommissionens henstilling fra 2021 om journalisters sikkerhed⁸⁸ indeholder foranstaltninger vedrørende: effektiv og upartisk efterforskning og retsforfølgelse af forbrydelser, uafhængige reaktions- og støttemekanismer, adgang til mødesteder og informationskilder, sikkerhed under demonstrationer, uddannelse og onlinesikkerhed og styrkelse af digitale færdigheder. I de kommende måneder forventes medlemsstaterne at aflægge rapport om de foranstaltninger, de har truffet for at gennemføre denne henstilling⁸⁹.

Flere medlemsstater har vedtaget foranstaltninger til at forbedre journalisters sikkerhed i overensstemmelse med henstillingerne i rapporten fra 2022. I [Grækenland](#) er der oprettet en specialiseret taskforce, hvis arbejde omfatter oprettelse af et observatorium til registrering af trusler mod og angreb på journalister og et særligt internationalt uddannelsescenter for journalisters og mediefolks sikkerhed. I [Belgien](#) er der iværksat foranstaltninger såsom uddannelse af journalister, juridisk og ikkejuridisk ad hoc-bistand og en platform til indberetning af angreb. I [Sverige](#) har regeringen taget skridt til at øge den strafferetlige beskyttelse af journalister, da der er rapporteret om et stigende antal tilfælde af hadefuld tale, trusler og hån. I [Finland](#) er straffeloven blevet ændret for at imødegå onlinetrusler mod kvindelige journalister ved at gøre tilholdet mod gerningsmænd mere effektivt. I [Irland](#) har den nationale journalistforening og andre medieorganisationer oprettet en "mediesamarbejdsgruppe" sammen med det nationale politi med henblik på at drøfte trusler og vold mod journalister og overvåge deres sikkerhed med det formål at fungere som et direkte indberetningssystem til politiet. I en række andre medlemsstater er der endnu ikke gennemført reformer.

Strategiske retssager mod offentligt engagement (SLAPP) er en særlig form for chikane mod journalister og rettighedsforkæmpere, der engagerer sig i spørgsmål af offentlig interesse. Der

⁸⁶ Henstillingerne vedrører BE, DK, DE, EE, ES, LU, MT, AT og FI.

⁸⁷ Indberetninger registreres af Europarådets platform til fremme af beskyttelse af journalistik og journalisters sikkerhed og platformen for kortlægning af mediefrihed. Mellem 2021 og 2022 registrerede platformen for kortlægning af mediefrihed et fald på 10 % i antallet af indberetninger i EU's medlemsstater.

⁸⁸ Henstilling fra 2021 om journalisters sikkerhed (C(2021) 6650 af 16.9.2021).

⁸⁹ Der er planlagt en struktureret dialog om dette emne på European Media News Forum i november 2023.

er behov for effektive garantier for at forhindre, at denne chikane bringer journalister til tavshed og får en afdæmpende virkning på mediefriheden og ytringsfriheden⁹⁰.

Injurier er en af de mest almindelige grunde til, at der rejses SLAPP'er mod journalister. For at imødegå truslen fra SLAPP og reagere på henstillingerne i rapporten fra 2022 påtænker flere medlemsstater at indføre specifikke proceduremæssige garantier og/eller revidere deres injurielovgivning. [Litauen](#) har vedtaget lovgivning, der tager sigte på at give mulighed for tidlig afvisning af sådanne sager og revision af det strafferetlige ansvar for injurier. I [Italien](#) er arbejdet med at reformere bestemmelserne om injurier og beskyttelse af tavshedspligt og journalistiske kilder blevet påbegyndt. I [Slovakiet](#) drøftes et lovforslag, der har til formål at styrke beskyttelsen af journalister, herunder ved at ændre de strafferetlige bestemmelser om injurier, i parlamentet. De bebudede reformer er endnu ikke gennemført i [Malta](#) og [Irland](#)⁹¹.

2.4 Andre institutionelle spørgsmål i forbindelse med demokratisk kontrol og balance

Et velfungerende system med institutionel demokratisk kontrol og balance sikrer, at de beføjelser, der udøves af én stat, er underlagt kontrol af andre. Selv om de nationale modeller kan variere fra medlemsstat til medlemsstat i betragtning af deres forskellige forfatningsmæssige traditioner, skal de alle være underlagt et sådant system for at sikre respekt for retsstatsprincippet og de demokratiske normer. En vigtig del af systemet med demokratisk kontrol og balance er, at institutioner og organisationer, der tilfører en uafhængig stemme, har en stærk rolle. En lov, der giver et forvaltningsudvalg beføjelse til at vurdere og træffe afgørelse om, hvorvidt enkeltpersoner i op til 10 år bør fratages retten til at bestride offentlige embeder, der indebærer behandling af offentlige midler, trådte i kraft den 1. juni 2023 i [Polen](#) og giver anledning til alvorlig bekymring for, at den kan anvendes til at påvirke enkeltpersoners mulighed for at stille op til et offentligt embede. Der er ændringer under behandling⁹².

Inklusivitet, kvalitet og gennemsigtighed i lovgivningen og lovgivningsprocessen.

I overensstemmelse med den tendens, der blev konstateret i de tidligere udgaver af rapporten om retsstatssituationen og henstillingerne i 2022-rapporten, fortsætter arbejdet med at forbedre kvaliteten af lovgivningsprocessen og sikre en passende inddragelse af interessenter og civilsamfundet, og der sker fremskridt i flere medlemsstater. I [Estland](#) er der ved at blive lanceret en ny digital platform for yderligere at forbedre processen med vedtagelse af love, med yderligere funktioner til bedre interessentinddragelse på vej. I [Luxembourg](#) er der blevet vedtaget en forfatningsreform, der åbner mulighed for lovgivningsmæssige initiativer fra borgerne. I [Portugal](#) er reglerne om konsekvensanalyser blevet ændret for yderligere at forbedre lovgivningens kvalitet og øge gennemsigtigheden i lovgivningsproceduren. I [Letland](#) er der blevet truffet foranstaltninger til at øge civilsamfundets deltagelse i beslutningstagningen på lokalt plan gennem en ny lov om lokale myndigheder. I [Rumænien](#) har nye instrumenter til formål at forbedre gennemsigtigheden og kvaliteten af beslutningstagningen og lovgivningen.

⁹⁰ Kommissionens henstilling fra 2022 om beskyttelse af journalister og menneskerettighedsforkæmpere, som engagerer sig offentligt, mod åbenbart grundløse eller urimelige retssager (C(2022) 2428 af 27.4.2022) omfatter foranstaltninger i forbindelse med gældende rammer, herunder injurier, uddannelse, bevidstgørelse, støttemekanismer, dataindsamling, rapportering og overvågning. Inden udgangen af 2023 forventes medlemsstaterne at sende Kommissionen en rapport om gennemførelsen af denne henstilling.

⁹¹ Henstillingerne vedrører HR, EL, IE, IT, MT, SI og SK.

⁹² Erklæring fra Kommissionen af 30. maj 2023 om den polske lov om oprettelse af et statsudvalg til undersøgelse af den russiske påvirkning af den indre sikkerhed. Den 2. juni 2023 forelagde republikkens præsident ændringer til loven, som er under behandling i Senatet.

I [Danmark](#) har regeringen forpligtet sig til at følge op på en politisk aftale om at styrke Folketingets kontrol med regeringen.

Nogle medlemsstater har indført foranstaltninger på dette område, som stadig befinder sig på et tidligt stadium, eller som endnu ikke har givet de forventede resultater. I [Ungarn](#) forventes ændringer af reglerne om offentlige høringer at forbedre lovgivningsprocessen, men de praktiske virkninger heraf mangler stadig at blive vurderet. I [Cypern](#) er der oprettet en elektronisk platform for offentlige høringer, som tager sigte på at øge tilgængeligheden og gennemsigtigheden i lovgivningsprocessen, men der er stadig behov for yderligere skridt til at sikre en effektiv og rettidig høring af interessenter. I [Bulgarien](#) er der fortsat betænkeligheder med hensyn til lovgivningsprocessen i forbindelse med den praktiske gennemførelse af de nye procedureregler.

Inklusiv deltagelse af interessenter baseret på formelle regler bidrager til at forbedre gennemsigtigheden i lovgivningsproceduren og kvaliteten af resultaterne. Der gøres fortsat opmærksom på udfordringer i en række medlemsstater i forbindelse med manglen på formelle rammer for høring af interessenter eller den utilstrækkelige anvendelse af disse i praksis. [Malta](#) mangler en formaliseret proces for offentlig deltagelse i lovgivningsprocessen, og den tid, der afsættes til offentlige høringer i [Grækenland](#), ikke altid er tilstrækkelig. I andre medlemsstater er der givet udtryk for betænkeligheder med hensyn til lovgivningspraksis. Mens der i [Spanien](#) findes garantier, der sikrer offentlig høring om lovforslag udarbejdet af regeringen, er der betænkeligheder med hensyn til visse former for praksis i parlamentet, som kan påvirke lovgivningens kvalitet. I [Slovakiet](#) giver graden af inddragelse af interessenter i lovgivningsprocessen fortsat anledning til bekymring, navnlig i forbindelse med anvendelsen af hasteprocedurer og forslag fra parlamentet. I [Polen](#) er det fortsat praksis at vedtage love gennem procedurer, der kun kræver begrænset høring. Polen har i sin genopretnings- og resiliensplan forpligtet sig til at ændre forretningsordenen for Sejm, senatet og ministerrådet for at øge anvendelsen af offentlige høringer og konsekvensanalyser i lovgivningsprocessen. I [Rumænien](#) er der stadig plads til fremskridt med hensyn til at sikre en effektiv offentlig høring, og regeringen har forpligtet sig til at forbedre processen. I [Luxembourg](#) er lovgivningsprocessen ikke blevet bedre med hensyn til åbenheden af de offentlige høringer⁹³.

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

Forfatningsmæssig retfærdighed er et centralt element i kontrolforanstaltningerne i et forfatningsmæssigt demokrati. Forfatningsdomstole spiller en central rolle for en effektiv anvendelse af EU-retten og for at sikre integriteten af EU's retsorden. Derfor skal medlemsstaterne, selv om oprettelsen, sammensætningen og funktionen heraf henhører under medlemsstaternes kompetence, når de udøver denne kompetence, overholde deres forpligtelser i henhold til EU-retten og navnlig de værdier, som Unionen bygger på⁹⁴. I [Polen](#) har alvorlige bekymringer vedrørende forfatningsdomstolen fået Kommissionen til at indbringe Polen for Domstolen for forfatningsdomstolens overtrædelser af EU-retten og dens retspraksis⁹⁵.

Der kan konstateres relevant udvikling i andre medlemsstater. [Cypern](#) fik i juli 2023 en ny øverste forfatningsdomstol, der har kompetence til at vurdere, om lovene er i overensstemmelse med forfatningen, i forbindelse med specifikke sager, der indbringes for den. I [Portugal](#) og [Spanien](#) er der blevet udnævnt nye dommere ved de respektive forfatningsdomstole efter forsinkelser. I [Ungarn](#) kan offentlige myndigheder ikke længere indbringe sager for

⁹³ Henstillingerne vedrører EL, CY, LU, MT, PT, RO og SK.

⁹⁴ Domstolens dom af 22.2.2022, RS (Virkningen af en forfatningsdomstols afgørelser), C-430/21, EU:C:2022:99, præmis 38.

⁹⁵ Se [pressemeddelelse](#).

forfatningsdomstolen, men denne kan stadig prøve de almindelige domstoles endelige afgørelser.

I nogle medlemsstater har forfatningsdomstolene truffet vigtige beslutninger om organiseringen af de nationale retssystemer. I [Litauen](#) har forfatningsdomstolen præciseret principperne for afskedigelse af dommere ved de højeste domstole og bekræftet domstolsrådets rolle. I [Portugal](#) blev forfatningsdomstolen anmodet om at tage stilling til indvirkningen af lovforslaget om faglige sammenslutninger på advokaters uafhængighed og fandt det foreneligt med forfatningen.

Retsstatsproblematikker i forbindelse med erklæringen af undtagelsestilstand

Efter at de nødforanstaltninger, der blev vedtaget i forbindelse med covid-19-pandemien, gradvist er blevet ophævet, bliver forfatningsdomstolene i nogle medlemsstater, f.eks. [Belgien](#) og [Litauen](#), fortsat bedt om at sikre, at de trufne foranstaltninger overholdt de forfatningsmæssige normer. Læringsprocessen fra brugen af undtagelsestilstande under covid-19-pandemien til at iværksætte reformer er fortsat i nogle medlemsstater. I [Portugal](#) drøftes et nyt retsgrundlag for nødforanstaltninger, herunder i forbindelse med den igangværende revision af forfatningen. I [Finland](#) er der blevet vedtaget en ændring af loven om nødbeføjelser, som danner grundlag for en erklæring af undtagelsestilstand, også i tilfælde af alvorlige hybride trusler.

Anvendelsen af nødbeføjelser er også fortsat i forbindelse med andre kriser, hvilket i nogle tilfælde giver anledning til bekymring. I [Letland](#) blev undtagelsestilstanden, der begrænsede adgangen til grænsen mellem Letland og Belarus, herunder for medieerne og civilsamfundsorganisationerne, opretholdt. I [Ungarn](#) har regeringen fortsat i vid udstrækning gjort brug af sine nødbeføjelser siden 2020, hvilket undergraver retssikkerheden og påvirker aktiviteterne og virksomhedernes stabilitet i det indre marked.

Ombudsmændenes, de nationale menneskerettighedsinstitutioners, ligestillingsorganernes og andre uafhængige myndigheders rolle som centrale elementer i systemet med demokratisk kontrol og balance

Nationale menneskerettighedsinstitutioner (NHRI'er)⁹⁶, ombudsmænd⁹⁷, ligestillingsorganer⁹⁸ og andre uafhængige myndigheder spiller en vigtig rolle i de nationale systemer for demokratisk kontrol og balance. I nogle medlemsstater er disse organers status blevet styrket yderligere, og deres betydning i følsomme situationer er blevet fremhævet. I [Cypern](#) er ombudsmanden efter styrkelsen af landets lovgivningsmæssige rammer blevet opgraderet til en NHRI med A-status. I [Slovakiet](#) er der tiltrådt en ny ombudsmand efter en længere periode, hvor stillingen har været ubesat, og der er blevet vedtaget en forfatningsændring for at forhindre en sådan situation i fremtiden. I [Luxembourg](#) er ombudsmandsinstitutionen blevet skrevet ind i forfatningen efter vedtagelsen af en forfatningsreform. I [Portugal](#) har omorganiseringen af ombudsmandens kontor muliggjort en mere effektiv styring af arbejdsbyrden og et øget fokus på prioriterede områder, og den er blevet vurderet positivt. I [Polen](#) er der gjort visse fremskridt med hensyn til at forbedre de rammer, som ombudsmanden opererer inden for med hensyn til finansiering. I [Slovenien](#) er der indført lovgivningsmæssige garantier for de uafhængige organers budgetmæssige autonomi.

⁹⁶ FN's Parisprincipper, der blev godkendt af FN's Generalforsamling i 1993 (resolution A/RES/48/134), fastsætter de vigtigste kriterier, som de nationale menneskerettighedsinstitutioner skal opfylde. Nationale menneskerettighedsinstitutioner akkrediteres regelmæssigt af Underudvalget for akkreditering under Den Globale Alliance af Nationale Menneskerettighedsinstitutioner.

⁹⁷ Venedigkommissionens principper for ombudsmænd.

⁹⁸ COM(2022) 688 final og COM(2022) 689 final.

I andre medlemsstater står de nationale menneskerettighedsinstitutioner imidlertid fortsat over for udfordringer. I [Litauen](#) er der fortsat betænkeligheder med hensyn til tilstrækkeligheden af de menneskelige og økonomiske ressourcer, der er afsat til kontoret for de parlamentariske ombudsmænd. I [Ungarn](#) er der fortsat betænkeligheder med hensyn til kommissæren for grundlæggende rettigheds uafhængighed og effektive funktion. Selv om opfølgningen af folkeombudsmandens anbefalinger er blevet bedre i [Kroatien](#), er der stadig visse udfordringer med hensyn til at sikre adgang til oplysninger⁹⁹.

I de fire medlemsstater, der endnu ikke har etableret en national menneskerettighedsinstitution i overensstemmelse med FN's Parisprincipper, er der gjort forskellige grader af fremskridt, og henstillingerne i rapporten fra 2022 er kun delvist blevet gennemført. I [Italien](#) er der blevet fremsat lovforslag med henblik på at oprette en national menneskerettighedsinstitution ved at give den eksisterende databeskyttelsesmyndighed yderligere beføjelser og foreslå, at der oprettes en særskilt enhed gennem en forfatningsændring. I [Tjekkiet](#) er en ændring, der overfører ombudsmandsinstitutionen til en national menneskerettighedsinstitutionens myndighed, under udarbejdelse. Der er imidlertid ikke sket fremskridt i [Malta](#) med hensyn til at oprette en national menneskerettighedsinstitution eller i [Rumænien](#) med hensyn til at opnå akkreditering for den eksisterende nationale menneskerettighedsinstitution¹⁰⁰.

Forsinkelser i udnævnelser til forskellige uafhængige myndigheder har vist sig at være en udfordring i flere medlemsstater, herunder [Bulgarien](#), [Spanien](#) og [Østrig](#). I [Polen](#) er der ikke blevet taget skridt til at sikre en mere systematisk opfølgning på det øverste revisionskontors resultater og en hurtig udnævnelse af kollegiemedlemmer, hvilket bringer den øverste revisionsmyndigheds effektive funktion i fare¹⁰¹.

Gennemførelse af Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols domme

Resultatlisten over gennemførelsen af ledende domme fra Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol (ECHR), som for første gang var medtaget i rapporten om retsstatssituationen sidste år, er en vigtig indikator for, hvordan retsstatsprincippet fungerer i et land. Landekapitlerne omfatter derfor igen systematiske indikatorer for alle medlemsstaters gennemførelse af Menneskerettighedsdomstolens ledende domme, som også viser ændringen i forhold til sidste år¹⁰². Resultaterne varierer fortsat fra medlemsstat til medlemsstat. Samlet set er ca. 40 % af Menneskerettighedsdomstolens ledende domme vedrørende EU-medlemsstater fra de seneste 10 år ikke blevet gennemført¹⁰³, hvilket svarer til sidste års tal.

Befordrende ramme for civilsamfundet

Civilsamfundsorganisationer (CSO'er) og menneskerettighedsforkæmpere er afgørende for at levendegøre og beskytte de værdier og rettigheder, der er nedfældet i traktaten om Den Europæiske Union og chartret om grundlæggende rettigheder. I erkendelse af den afgørende rolle, som civilsamfundsorganisationer spiller med hensyn til at fremme retsstatsprincippet, demokratiet og de grundlæggende rettigheder lokalt, dedikerede Kommissionen årsberetningen for 2022 om anvendelsen af chartret om grundlæggende rettigheder til spørgsmålet om civilsamfundets råderum¹⁰⁴.

⁹⁹ Henstillingerne vedrører HR, LT og PL.

¹⁰⁰ Henstillingerne vedrører CZ, IT, MT og RO.

¹⁰¹ En henstilling vedrører PL.

¹⁰² Vedtagelsen af de foranstaltninger, der er nødvendige for at gennemføre en dom afsagt af Menneskerettighedsdomstolen, overvåges af Europarådets Ministerkomité.

¹⁰³ https://commission.europa.eu/publications/2023-rule-law-report-targeted-stakeholder-consultation_da.

¹⁰⁴ COM(2022) 716 final.

I de fleste medlemsstater er der et gunstigt og støttende miljø for civilsamfundet, og civilsamfundets råderum betragtes fortsat som "åbent"¹⁰⁵ med yderligere bestræbelser på vej for at forbedre deres situation. I [Malta](#) fortsætter kortlægningen af den frivillige sektor med henblik på at etablere en befordrende lovramme for civilsamfundets råderum. I [Irland](#) arbejdes der på at fjerne juridiske hindringer for finansieringen af civilsamfundsorganisationer. I [Bulgarien](#) er rådet for civilsamfundsudvikling begyndt at fungere og arbejder på en national finansieringsmekanisme for sektoren. I [Litauen](#) anerkendes ikkestatslige organisationer i stigende grad som partnere i beslutningsprocesser. I [Tyskland](#) har regeringen til hensigt at fremsætte et lovforslag med henblik på at præcisere nonprofitorganisationers skattefritagelse, selv om der endnu ikke er taget konkrete skridt. I [Sverige](#) er det endnu ikke slået fast, hvilken indvirkning reformerne af de retlige rammer for civilsamfundsorganisationernes finansiering og drift har på civilsamfundets engagement.

Som det var tilfældet i tidligere rapporter, har civilsamfundsorganisationer og menneskerettighedsforkæmpere imidlertid i stigende grad stået over for udfordringer i forbindelse med indsnævringen af civilsamfundets råderum, og nogle af henstillingerne i rapporten fra 2022 er kun delvist blevet gennemført. I [Cypern](#) står civilsamfundsorganisationerne over for vanskeligheder på grund af finansielle og administrative byrder. I [Grækenland](#) giver situationen for civilsamfundet anledning til bekymring, navnlig med hensyn til organisationer, der arbejder inden for specifikke områder. I [Spanien](#) lykkedes det ikke at komme igennem med ændringer af loven om borgernes sikkerhed, som kunne have imødekommet bekymringer vedrørende lovens indvirkning på det civile råderum. I [Italien](#) er reglerne om skattemæssige og finansielle fordele for civilsamfundsorganisationer blevet forbedret, men der er blevet vedtaget flere nye dekretter, som kan have en negativ indvirkning på deres arbejde. Selv om det finansielle miljø for CSO'er fortsat er gunstigt i [Frankrig](#), giver interessenterne udtryk for bekymring over gennemførelsen af lovgivning, der gør adgangen til offentlig finansiering betinget af, at Den Franske Republiks grundlæggende værdier overholdes.

I nogle medlemsstater står civilsamfundet fortsat over for alvorlige udfordringer eller systematiske begrænsninger af deres råderum. I [Ungarn](#) oplever civilsamfundsorganisationerne stadig hindringer og er fortsat under pres. Der er fortsat bekymring over statens rolle i finansieringen af civilsamfundet. I [Polen](#) er der ikke gjort fremskridt med hensyn til at forbedre civilsamfundets råderum, og interessenterne har udtrykt bekymring over fortsatte angreb på NGO'er fra repræsentanter for offentlige myndigheder, navnlig på organisationer, der er involveret i at yde humanitær bistand ved den polsk-belarusiske grænse, abortaktivister og repræsentanter for LGBTIQ-samfundet¹⁰⁶.

National demokratisk kontrol og balance i forbindelse med brugen af spyware

Selv når brugen af spyware er knyttet til den nationale sikkerhed, er der behov for national demokratisk kontrol og balance for at sikre, at sikkerheden er i orden. Grundlæggende rettigheder såsom beskyttelse af personoplysninger, frihed til at modtage og formidle oplysninger, ytringsfrihed og adgang til effektive retsmidler og en upartisk domstol skal respekteres i overensstemmelse med EU-retten, herunder chartret om grundlæggende rettigheder.

På grundlag af sidste års rapport blev der konstateret ny udvikling i 2023 med hensyn til påstået ulovlig brug af spyware (såsom "Pegasus" og tilsvarende overvågningsspyware) mod

¹⁰⁵ Ifølge den vurdering, som CIVICUS (ikkestatslig organisation) har givet. Ratingen anvender en skala med fem kategorier: åben, indsnævret, obstrueret, undertrykt og lukket. I forhold til 2022 er én medlemsstat blevet nedgraderet fra at være indsnævret til "obstrueret".

¹⁰⁶ Henstillingerne vedrører DE, IE, EL, HU, PL og SE.

journalister, advokater, nationale politikere, Europa-Parlamentets medlemmer og borgere i flere medlemsstater. Retsstatsprincippet kræver, at medlemsstaternes sikkerhedstjenesters anvendelse af sådanne værktøjer er underlagt tilstrækkelig kontrol og fuldt ud overholder EU-retten, herunder grundlæggende rettigheder såsom beskyttelse af personoplysninger og ytringsfrihed samt journalisters sikkerhed. I [Grækenland](#) er spørgsmålet om overvågning ved hjælp af aflytning og spyware genstand for undersøgelse i det nationale parlament samt af retslige og uafhængige myndigheder. I [Ungarn](#) gav udsendelsen af spyware rettet mod visse undersøgende journalister og mediefolk fortsat anledning til alvorlig bekymring, og der er blevet rejst yderligere betænkeligheder på grund af manglen på effektivt tilsyn med anvendelsen af hemmelige overvågningsforanstaltninger uden for straffesager. I [Polen](#) er der blevet konstateret et nyt tilfælde af brug af Pegasus-software, og ombudsmanden og formanden for den øverste revisionsmyndighed har i den forbindelse givet udtryk for bekymring.

3. UDVIKLING OG FORANSTALTNINGER PÅ EU-PLAN VEDRØRENDE RETSSTATSPRINCIPPET

3.1 Dialog og opfølgning på rapporten om retsstatssituationen

Interinstitutionel dialog

Rådet har fortsat sin årlige dialog om retsstatsprincippet på grundlag af rapporten om retsstatssituationen. Den horisontale drøftelse om den generelle udvikling på retsstatsområdet fandt sted i september 2022 i Rådet for Almindelige Anliggender og blev efterfulgt af landespecifikke drøftelser i december 2022¹⁰⁷ og marts 2023¹⁰⁸. Den første fulde cyklus med 27 medlemsstaters landespecifikke drøftelser blev derfor afsluttet under det svenske formandskab, og en anden cyklus blev iværksat samtidig. Processen i Rådet vil blive evalueret i andet halvår af 2023, jf. det finske formandskabs konklusioner fra 2019¹⁰⁹.

Som i de foregående år havde Rådet (retlige anliggender) også specifikke debatter om emner vedrørende retsstatsprincippet, hvor ministrene udvekslede synspunkter om uddannelse af retsvæsenets aktører og dens indvirkning på adgangen til domstolsprøvelse i oktober 2022 og om hindringer for adgang til domstolsprøvelse i marts 2023. Medlemsstaterne understregede, at dialogen er nyttig med henblik på at udveksle erfaringer og bedste praksis på en åben og gennemsigtig måde.

Retsstatsprincippet var fortsat en prioritet for Europa-Parlamentet. I sin beslutning om rapporten om retsstatssituationen 2022, der blev vedtaget den 30. marts 2023¹¹⁰, hilste Europa-Parlamentet medtagelsen af henstillinger velkommen, men understregede samtidig behovet for en effektiv opfølgning. Parlamentet glædede sig også over tilføjelsen af nye emner og roste Kommissionen for dens bestræbelser på at samarbejde med nationale interessenter. Parlamentet gentog sin opfordring til Kommissionen om at inddrage civilsamfundet på en konsekvent og meningsfuld måde.

Overvågningsgruppen for demokrati, retsstatsprincippet og grundlæggende rettigheder under Europa-Parlamentets Udvalg om Borgernes Rettigheder og Retlige og Indre Anliggender (LIBE) fortsatte med at tilrettelægge overvågningsmissioner til medlemsstaterne¹¹¹. Samlet set

¹⁰⁷ I drøftelserne var der fokus på den vigtigste udvikling i Polen, Portugal, Rumænien, Slovenien og Sverige.

¹⁰⁸ I drøftelserne var der fokus på den vigtigste udvikling i Slovakiet, Finland, Belgien, Bulgarien og Tjekkiet.

¹⁰⁹ Formandskabets konklusioner — Evaluering af den årlige dialog om retsstatsprincippet, 19. november 2019.

¹¹⁰ Europa-Parlamentets beslutning af 30. marts 2023 om Kommissionens rapport om retsstatssituationen 2022 (P9_TA(2023)0094).

¹¹¹ <https://www.europarl.europa.eu/committees/da/libe-democracy-rule-of-law-and-fundament/product-details/20190103CDT02662>.

besøgte overvågningsgruppen Spanien, Slovenien, Bulgarien, Frankrig, Grækenland, Malta og Slovakiet og havde opfølgende drøftelser om resultaterne. Den har også afholdt en række tematiske debatter, f.eks. vedrørende retsstatsmilepælene i genopretnings- og resiliensplanerne og anvendelsen af den generelle ordning med konditionalitet vedrørende retsstatsprincippet og andre budgetinstrumenter for at sikre respekten for EU's værdier.

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg (EØSU) har gennem sin ad hoc-gruppe om grundlæggende rettigheder og retsstatsprincippet og Regionsudvalget gennem Underudvalget for Borgerrettigheder, Styreformer og Institutionelle og Eksterne Forbindelser også fortsat med at debattere retsstatsprincippet på EU-plan. I september 2022 afholdt EØSU en konference om rapporten om retsstatssituationen 2022.

Dialog med medlemsstaterne

Kommissionen har fortsat sit opsøgende arbejde på nationalt plan i medlemsstaterne. Den opfordrede medlemsstaterne til, hvor det var relevant, at afholde tekniske opfølgingsmøder for at drøfte de henstillinger, som var medtaget for første gang i 2022-rapporten. Flere medlemsstater har reageret positivt og engageret sig i en teknisk dialog. Desuden finder der regelmæssige bilaterale møder sted på politisk plan, og kommissærerne drøfter løbende rapporten om retsstatssituationen med repræsentanter i de nationale parlamenter, hvis rolle som lovgivere og med hensyn til at drage den udøvende magt til ansvar betyder, at de spiller en særlig vigtig rolle med hensyn til at opretholde retsstatsprincippet.

Netværket af kontaktpunkter på retsstatsområdet, der blev oprettet i 2020 forud for den første rapport, udgør fortsat en åben kanal for regelmæssige drøftelser mellem Kommissionen og medlemsstaterne, der mødes regelmæssigt¹¹². Netværket spiller en aktiv rolle i den årlige rapport om retsstatssituationen og udveksling af god praksis, herunder med input fra andre internationale organisationer.

Dialog med og støtte til civilsamfundsorganisationer (CSO'er)

Civilsamfundet er fortsat en vigtig partner i udarbejdelsen af den årlige rapport om retsstatssituationen. Kommissionen modtager fortsat et stort antal skriftlige bidrag fra civilsamfundsorganisationer og indbyder dem til møder som led i landebesøgene. Kommissionen har også afholdt tværgående møder med en række vigtige borgernetværk. Disse netværk har også fremsat værdifulde anbefalinger om processen for rapporten om retsstatssituationen¹¹³. Kommissionen har reageret ved yderligere at forlænge varigheden af høringsperioden for interessenter og øge gennemsigtigheden ved på forhånd at offentliggøre oplysninger om landebesøgsprocessen og datoerne på sit websted¹¹⁴.

Efter vedtagelsen af rapporten om retsstatssituationen 2022 har Kommissionen sammen med Agenturet for Grundlæggende Rettigheder og nationale interessenter afholdt de første "nationale dialoger om retsstatsprincippet"¹¹⁵. Formålet er at tilskynde til debatter på nationalt plan på grundlag af rapporten om retsstatssituationen. Kommissionens repræsentationer i de relevante medlemsstater samlede nationale interessenter og myndigheder i en rundbordsdiskussion og tilpassede fokus til den nationale kontekst. Kommissionen sigter mod at inddrage yderligere medlemsstater i de nationale dialoger om retsstatsprincippet efter vedtagelsen af denne rapport.

¹¹² Yderligere oplysninger om netværket findes på Kommissionens websted: [Netværk af nationale kontaktpunkter vedrørende retsstatsprincippet \(europa.eu\)](https://ec.europa.eu/justice/monitoring-network).

¹¹³ Se <https://epd.eu/wp-content/uploads/2023/02/rule-of-law-2023-report-statement.pdf>.

¹¹⁴ [Rapport om retsstatssituationen 2023 \(europa.eu\)](https://ec.europa.eu/justice/monitoring-network).

¹¹⁵ I Belgien, Tyskland og Kroatien.

Kommissionen vil fortsat undersøge, hvordan man kan øge inddragelsen af civilsamfundsorganisationer, faglige netværk og andre interessenter yderligere i retsstatscyklussen. Som opfølgning på konferencen om Europas fremtid og opfordringer fra Europa-Parlamentet er vurderingen af udviklingen i forbindelse med rammen for civilsamfundet blevet uddybet i løbet af de efterfølgende udgaver af rapporten. Dette års rapport omhandler spørgsmål vedrørende finansiering, de retlige rammer, civilsamfundets deltagelse i politikudformningen og et frit og sikkert miljø for civilsamfundet.

Endelig fortsætter Kommissionen gennem programmet for borgere, ligestilling, rettigheder og værdier med at støtte civilsamfundsorganisationer, navnlig mindre, lokale organisationer med særlige udfordringer. Næsten en tredjedel af programmets disponible budget (1,55 mia. EUR) er øremærket specifikt til civilsamfundsorganisationer, hvoraf mindst 40 % er afsat til lokalt og regionalt niveau. Ud over støtte til specifikke projekter er der også visse bestemmelser om tilskud til støtte for kapacitetsopbygning og udvikling af civilsamfundsorganisationer.

3.2 EU's indsats for at opretholde retsstatsprincippet

Nye initiativer til bekæmpelse af korruption, opbygning af en integritetskultur, støtte til mediefrihed og forsvar af demokratiet

De udfordringer, der er konstateret i de tidligere rapporter om retsstatssituationen, har ført til flere nye EU-initiativer. Disse initiativer hæver standarderne og bidrager til at fremme og beskytte retsstatsprincippet i EU.

I en pakke af foranstaltninger, der blev vedtaget den 3. maj 2023¹¹⁶, tog Kommissionen afgørende skridt til at styrke de retlige og institutionelle rammer for bekæmpelse af korruption. Et nyt forslag har til formål at styrke reglerne om kriminalisering af korruption og harmonisering af sanktioner i hele EU. Et andet forslag fra den højtstående repræsentant, der støttes af Kommissionen, vil skabe en særlig sanktionsordning for den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik (FUSP) med henblik på at bekæmpe alvorlig korruption i hele verden. Disse nye foranstaltninger fokuserer især på forebyggelse og skabelse af en integritetskultur. Disse skridt blev suppleret med hensyn til EU-institutionerne, da Kommissionen i juni 2023 foreslog en fælles aftale om oprettelse af et interinstitutionelt etisk organ for at sikre tilliden til EU og dets institutioner med hensyn til etik, gennemsigtighed og integritet og vedtog foranstaltninger for yderligere at øge gennemsigtigheden. Dette organ vil fastsætte stærke fælles standarder for alle EU-institutioner¹¹⁷.

Beskyttelse af mediefrihed og -pluralisme i EU er fortsat en nøgleprioritet¹¹⁸. I september 2022 foreslog Kommissionen en banebrydende ny lovgivning, der fastsætter fælles EU-garantier for at sikre mediefrihed og -pluralisme. Forslaget til en europæisk retsakt om mediefrihed¹¹⁹ omfatter et sæt regler, der skal beskytte mediepluralisme og -uafhængighed i EU, garantier mod politisk indblanding i redaktionelle beslutninger og specifikke regler om beskyttelse mod anvendelsen af spyware mod journalister. Dens fokus ligger på stabil finansiering af public

¹¹⁶ Fælles meddelelse om bekæmpelse af korruption (JOIN(2023) 12 af 3.5.2023) og et forslag til direktiv om bekæmpelse af korruption (COM(2023) 234 final af 3.5.2023).

¹¹⁷ Forslag om et interinstitutionelt etisk organ (COM(2023) 311 final af 8.6.2023).

¹¹⁸ 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 og COM(2022) 177 af 27.4.2022)).

¹¹⁹ Forslag til forordning om oprettelse af en fælles ramme for medietjenester i det indre marked (europæisk retsakt om mediefrihed) (COM(2022) 457 af 16.9.2022).

service-medierne, på deres uafhængighed, på gennemsigtighed i forbindelse med medieejerskab og på andelen af statslig annoncering. Den opfordrer også til, at der træffes foranstaltninger til at beskytte redaktørernes uafhængighed og til at oplyse om interessekonflikter.

Europa-Parlamentet har startet en vigtig del af arbejdet med spyware sammen med et undersøgelsesudvalg, der skal undersøge anvendelsen af Pegasus og tilsvarende overvågningsspyware (PEGA-udvalget). Dets endelige rapport blev vedtaget i maj 2023¹²⁰ og indeholdt en kraftig fordømmelse af ulovlig brug af spyware. Medlemsstaterne blev opfordret til at tage hånd om bekymringerne vedrørende den påståede ulovlige brug af spyware. Den indeholdt også anbefalinger til tiltag på EU-plan med forslag om betinget salg og anvendelse af spyware i EU, ophævelse af eksportlicenser, der ikke er i overensstemmelse med EU-lovgivningen, og fælles EU-standarder for regulering af brugen af spyware¹²¹. Kommissionen er nu i færd med nøje at vurdere Europa-Parlamentets endelige holdning og henstillinger.

For at løse de problemer og udfordringer, som mange ligestillingsorganer står over for, og styrke deres rolle og uafhængighed i alle medlemsstater vedtog Kommissionen i december 2022 to lovgivningsforslag om fastsættelse af standarder for, hvordan ligestillingsorganerne kan fungere effektivt¹²².

Opretholdelse af retsstatsprincippet ved hjælp af alle tilgængelige værktøjer

Den årlige rapport om retsstatssituationen supplerer en række andre mekanismer og instrumenter på EU-plan, hver med deres eget formål.

Den Europæiske Unions Domstols (EU-Domstolens) retspraksis vedrørende retsstatsprincippet blev fortsat konsolideret, og Domstolen har undersøgt traktatbrudsprocedurer, som Kommissionen har indbragt for den, og anmodninger om præjudicielle afgørelser fra nationale domstole. I en nylig sag bekræftede Domstolen, at det organ, der er ansvarligt for disciplinærsager mod dommere, skal være uafhængigt og upartisk, og at reglerne for kontrol med direktørens handlinger skal udformes på en sådan måde, at enhver rimelig tvivl kan udelukkes¹²³. Senest den 5. juni 2023 præciserede Domstolen yderligere EU's krav til retsvæsenets uafhængighed og fastslog, at alle anfægtede bestemmelser i den lov, der blev vedtaget af det polske parlament i december 2019, er i strid med EU-retten, navnlig principperne om retsvæsenets uafhængighed og effektive retsbeskyttelse¹²⁴.

Kommissionen har fortsat sin rolle som vogter af EU-traktaterne ved at indlede traktatbrudsprocedurer for at imødegå specifikke overtrædelser af retsstatsprincippet¹²⁵. I sin meddelelse fra 2022 om håndhævelse af EU-retten for at sikre et effektivt Europa understregede Kommissionen, at EU er et retsfællesskab, der er baseret på fælles værdier

¹²⁰ Beretning om undersøgelse af påstande om overtrædelser eller om fejl og forsømmelser i forbindelse med gennemførelsen af EU-retten i forbindelse med brugen af Pegasus og tilsvarende overvågningsspyware ([2022/2077\(INI\)](#)).

¹²¹ Forslag til Europa-Parlamentets henstilling om undersøgelse af påstande om overtrædelser eller om fejl og forsømmelser i forbindelse med gennemførelsen af EU-retten i forbindelse med anvendelsen af Pegasus og tilsvarende overvågningsspyware (PEGA/9/11041/2023/2500 (RSP)).

¹²² COM(2022) 688 final og COM(2022) 689 final.

¹²³ Domstolens dom af 11.5.2023, *Inspectia Judiciară*, C-817/21, ECLI:EU:C:2023:391.

¹²⁴ Domstolens dom af 5.6.2023, *Kommissionen mod Polen*, C-204/21, ECLI:EU:C:2023:442.

¹²⁵ Navnlig besluttede Kommissionen den 15. februar 2023 at indbringe Polen for Domstolen for overtrædelser af EU-retten på grund af alvorlige bekymringer med hensyn til den polske forfatningsdomstol og dens seneste retspraksis, der anfægter EU-rettens forrang.

mellem medlemsstaterne, og at anvendelse og håndhævelse af EU-retten og respekt for retsstatsprincippet derfor er kernen¹²⁶.

Proceduren for opretholdelse af EU's fælles værdier som fastsat i artikel 7 i TEU, der giver Rådet mulighed for at fastslå, at der er en klar fare for en alvorlig overtrædelse af EU's værdier, og følge op på sådanne risici, fortsætter i relation til Polen¹²⁷ og Ungarn¹²⁸. Rådet afholdt høringer for Polen i maj 2023 og for Ungarn i november 2022 og maj 2023.

Respekt for retsstatsprincippet er fortsat en grundlæggende forudsætning for en korrekt forvaltning af EU-midler. Siden den 1. januar 2021 har den generelle ordning med konditionalitet til beskyttelse af Unionens budget (forordningen om konditionalitet) beskyttet den forsvarlige økonomiske forvaltning af Unionens budget og EU's finansielle interesser mod overtrædelser af retsstatsprincippet. Som resultat af den procedure, som Kommissionen indledte¹²⁹, vedtog Rådet den 15. december 2022 en gennemførelsesafgørelse¹³⁰ om foranstaltninger til beskyttelse af EU-budgettet mod tilsidesættelser af retsstatsprincippet i Ungarn¹³¹.

En række retsstatsrelaterede spørgsmål — navnlig vedrørende retssystemernes effektivitet, bekæmpelse af korruption, adgang til oplysninger og lovgivningsprocessens kvalitet og inklusion — er også en del af det europæiske semester, hvor de har makroøkonomisk relevans og en indvirkning på erhvervs klimaet, investeringerne, væksten og beskæftigelsen. For at imødekomme en række landespecifikke henstillinger vedrørende retsstatsprincippet inden for rammerne af det europæiske semester ved hjælp af konkrete reformer og investeringsforanstaltninger aftalte Kommissionen med flere medlemsstater at medtage konkrete milepæle og mål i deres genopretnings- og resiliensplaner. Disse blev efterfølgende formelt godkendt af Rådet og er nu gradvist ved at blive gennemført.

I forårspakken for det europæiske semester 2023 har Kommissionen foreslået Rådet yderligere henstillinger til to medlemsstater vedrørende retsstatsprincippet¹³². Kommissionen yder også teknisk støtte til medlemsstaterne, navnlig gennem instrumentet for teknisk støtte, for at forbedre effektiviteten og kvaliteten af den offentlige forvaltning og retsvæsenet og for at løse problemer, herunder korruption. Kommissionen fremmer fortsat reformen af retsvæsenet gennem EU's årlige resultattavle for retlige anliggender. EU's resultattavle for retlige anliggender¹³³ 2023 indeholder flere nye indikatorer, f.eks. om organer, der er involveret i bekæmpelse af korruption, eller om udnævnelse af rigsadvokater og præsidenter for de øverste domstole. Den indeholder også undersøgelsesdata om, hvordan virksomhederne opfatter effektiviteten af investeringsbeskyttelsen i de forskellige medlemsstater¹³⁴. Det europæiske

¹²⁶ COM(2022) 518 final.

¹²⁷ Proceduren blev indledt af Kommissionen i 2017.

¹²⁸ Proceduren blev indledt af Europa-Parlamentet i 2018.

¹²⁹ Den 27. april 2022 indledte Kommissionen for første gang trinnet i den procedure, der er fastsat i artikel 6, stk. 1, i forordningen om generel konditionalitet.

¹³⁰ Rådets gennemførelsesafgørelse (EU) 2022/2506 af 15. december 2022 om foranstaltninger til beskyttelse af Unionens budget mod tilsidesættelser af retsstatsprincippet i Ungarn (EUT L 325 af 20.12.2022, s. 94).

¹³¹ I henhold til forordningen om konditionalitet kan Ungarn fremsætte yderligere forslag til afhjælpning i form af en skriftlig meddelelse. Hvis Kommissionen på dette grundlag finder, at problemerne er blevet helt eller delvist afhjulpnet, forelægger den Rådet et forslag til en gennemførelsesafgørelse om tilpasning eller ophævelse af de vedtagne foranstaltninger.

¹³² [Det europæiske semester 2023: Forårspakken](#).

¹³³ [EU's resultattavle for retlige anliggender 2023 | Europa-Kommissionen \(europa.eu\)](#).

¹³⁴ Figur 53 og 54 i EU's resultattavle for retlige anliggender 2023.

semester og resultattavlen for retlige anliggender supplerer rapporten om retsstatssituationen og indgår begge i rapporten, hvor det er relevant.

I 2007 blev mekanismen for samarbejde og kontrol oprettet for at kortlægge Bulgariens og Rumæniens fremskridt med hensyn til reform af retsvæsenet, bekæmpelse af korruption og (for Bulgariens vedkommende) bekæmpelse af organiseret kriminalitet. Samarbejdet og rapporteringen fra Kommissionen under mekanismen for samarbejde og kontrol har været medvirkende til at fremme reformer på disse områder i Bulgarien og Rumænien siden deres tiltrædelse af EU.

Kommissionens rapportering konkluderede, at begge medlemsstater på tilfredsstillende vis har opfyldt de forpligtelser, der er fastsat i mekanismen for samarbejde og kontrol på tiltrædelsestidspunktet¹³⁵. De sidste skridt er nu taget, og Kommissionen er ved at iværksætte de sidste skridt hen imod den endelige afslutning af mekanismen for samarbejde og kontrol for de to medlemsstater.

Samarbejdet med Bulgarien og Rumænien vil nu finde sted inden for rammerne af den årlige rapport om retsstatssituationen og andre dele af retsstatsværktøjsskassen på lige fod med alle andre medlemsstater.

3.3 Retsstatsprincippet i EU's optræden udadtil og udvidelsesprocessen

Retsstatsprincippet er et centralt vejledende princip for EU's indsats både inden for og uden for EU's grænser. Det er af central betydning for EU's indsats på globalt plan, hvor det er en prioritet at samarbejde med partnere om at værne om menneskerettighederne og styrke demokratier. EU er fast besluttet på at opretholde retsstatsprincippet i sine bilaterale forbindelser og på multilateralt plan. Dette omfatter støtte til FN's menneskerettighedssystem¹³⁶. Retsstatsprincippet er også en prioritet for samarbejdet mellem EU og Europarådet. Internationale organisationer, navnlig Europarådets¹³⁷ og OECD's centrale organer, er vigtige partnere i udarbejdelsen af denne rapport.

Den russiske angrebskrig mod Ukraine har sat endnu mere fokus på EU's arbejde med retsstatsprincippet. EU og dets medlemsstater er de største globale donorer af demokratistøtte, og dette er et centralt emne for samarbejdet med vores internationale partnere, f.eks. FN og Europarådet. Retsstatsprincippet var emnet for det andet topmøde om demokrati, der blev afholdt i marts 2023, hvor Kommissionen og et stort antal medlemsstater var aktive deltagere¹³⁸. Europarådets Reykjavík-topmøde, der var foranlediget af Ruslands angrebskrig mod Ukraine og den efterfølgende eksklusion af Rusland fra Europarådet, gav mulighed for at styrke det europæiske engagement i retsstatsprincippet. Et af de tilsagn, der blev givet i topmødeerklæringen, var at undersøge, hvordan gennemførelsen af Venedigkommissionens anbefalinger kan styrkes¹³⁹.

¹³⁵ COM(2019) 498 for Bulgarien og COM(2022) 664 for Rumænien.

¹³⁶ EU støtter gennemførelsen af verdensmål nr. 16 i 2030-dagsordenen, navnlig delmål nr. 16.3 om at fremme retssikkerheden både på nationalt og internationalt niveau og sikre, at alle mennesker har lige adgang til en retfærdig rettergang. I den nuværende proces med forberedelse af topmødet om fremtiden støtter EU FN's generalsekretærs retsstatsbegreb som fastsat i "Vores fælles dagsorden", som anerkender, at retsstatsprincippet og menneskerettighederne er centrale for vores største udfordringer og afgørende for at løse dem. Desuden er EU fast besluttet på at styrke ansvarligheden for alvorlige krænkelse og misbrug af den internationale menneskerettighedslovgivning og krænkelse af den humanitære folkeret og sætte en stopper for straffrihed.

¹³⁷ Venedigkommissionen, Sammenslutningen af Stater mod Korruption (Greco), Europarådets Parlamentariske Forsamling (PACE) og Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol (ECHR).

¹³⁸ [Erklæring fra topmødet om demokrati — 29. marts 2023](#).

¹³⁹ Se [her](#).

I forbindelse med udvidelsesprocessen fastsætter Københavnskriterierne som centrale krav til EU-medlemskab bl.a. stabile institutioner, der sikrer demokratiet og retsstaten. I udvidelsespakken fra oktober 2022¹⁴⁰ vurderes fremskridtene hen imod tiltrædelse, og et af de fundamentale aspekter af denne proces er fortsat reformer af retsstaten sammen med de demokratiske institutions funktionsmåde og økonomiske reformer og reformer af den offentlige forvaltning¹⁴¹.

Ud over tiltrædelsesforhandlingerne er prioriteringen af retsstatsspørgsmål et centralt element i det overordnede engagement med alle kandidatlande og potentielle kandidatlande, uanset om der er indledt forhandlinger eller ej. Den historiske beslutning fra juni 2022 om at give Ukraine og Moldova udsigt til EU-medlemskab og status som kandidatlande satte yderligere skub i vigtige reformer i disse lande med klare henstillinger om yderligere reformprioriteter. På trods af de katastrofale følger af Ruslands igangværende militære aggression er både Ukraine og Moldova fortsat med reformarbejdet. Retsstatsreformer er også et centralt tema i arbejdet efter EU's anerkendelse af Georgiens europæiske perspektiv og tilkendegivelse af, at EU er rede til at give Georgien status som kandidatland, når de prioriteter, der er fastlagt i Kommissionens udtalelse fra juni 2022, er blevet behandlet.

På det uformelle møde i Rådet (almindelige anliggender) i juni 2023 gav Kommissionen en mundtlig orientering om de fremskridt, der er gjort med hensyn til at opfylde de reformhenstillinger, der blev fremsat i juni 2022. Den vil aflægge omfattende rapport om disse reformer i udvidelsespakken i efteråret 2023.

EU er en ihærdig forsvarer af menneskerettigheder, demokrati og retsstatsprincippet i hele verden, som det fremgår af EU's handlingsplan for menneskerettigheder og demokrati for 2020-2024¹⁴², og i overensstemmelse med verdensmålene for bæredygtig udvikling¹⁴³. På dette grundlag følger EU 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 samarbejde med tredjelande og internationale og regionale organisationer og er en af grundpillerne i alle EU's aftaler med internationale partnere. En uafhængig evaluering af EU's støtte til retsstatsprincippet og bekæmpelse af korruption i partnerlande (2010-2021)¹⁴⁴ har konkluderet, at EU har formået at fremme retsstatsdagsordenen, herunder i restriktive sammenhænge og i skrøbelige og konfliktramte stater. Retsstatsrelaterede spørgsmål, herunder retten til en retfærdig rettergang, forebyggelse og bekæmpelse af korruption og retsvæsenets uafhængighed tages regelmæssigt op i menneskerettighedsdialoger med partnerlande. EU støtter partnerlandene i at styrke retssystemerne, bekæmpe korruption og støtte civilsamfundet, menneskerettighedsforkæmpere og frie medier som afgørende aktører med hensyn til at fremme retsstatsprincippet.

4. KONKLUSIONER OG NÆSTE SKRIDT

Retsstatsprincippet er en grundlæggende værdi for Unionen og er afgørende for et stabilt, modstandsdygtigt, retfærdigt og demokratisk politisk, økonomisk og socialt miljø i hele EU

¹⁴⁰ Meddelelse om EU's udvidelsespolitik 2022 (COM(2022) 528 af 12.10.2022).

¹⁴¹ Styrkelse af tiltrædelsesprocessen — Et troværdigt EU-perspektiv for landene på Vestbalkan (COM(2020) 57 final).

¹⁴² [EU-handlingsplan om menneskerettigheder og demokrati 2020-2024](#).

¹⁴³ [Verdensmålene for bæredygtig udvikling](#).

¹⁴⁴ [Evalueringen](#) blev offentliggjort i december 2022. Denne strategiske evaluering er en uafhængig og evidensbaseret vurdering af resultaterne af Den Europæiske Unions støtte til retsstatsprincippet i partnerlandene.

Det er en uadskillelig del af selve Den Europæiske Unions identitet¹⁴⁵. Retsstatsprincippet er afgørende for at sikre, at EU's borgere og virksomheder kan udøve deres rettigheder fuldt ud. Da den russiske angrebskrig mod Ukraine fortsat hærger, er behovet for proaktivt at forsvare og opretholde demokratiet, menneskerettighederne og retsstatsprincippet i og uden for EU af afgørende betydning.

Denne rapport yder et vigtigt bidrag til at fremme og beskytte retsstatsprincippet i EU, i de enkelte medlemsstater og i EU som helhed. Dette illustreres også af det engagement og det samarbejde, som medlemsstaterne endnu en gang har vist i forbindelse med udarbejdelsen af dette års rapport. Rapporten er blevet en reel drivkraft for positive reformer — dette års udgave viser, at der pågår en stor indsats i medlemsstaterne for at følge op på sidste års henstillinger og tackle de konstaterede udfordringer. Dette sker med forskellige hastigheder og forskellige grader af fuldstændighed, idet der stadig er alvorlige bekymringer i nogle medlemsstater, men inden for denne etårige ramme er der blevet fulgt op på næsten to tredjedele af de henstillinger, der blev fremsat i 2022 vedrørende vigtige reformer af de nationale retssystemer, rammer for bekæmpelse af korruption, mediepluralisme og anden institutionel demokratisk kontrol og balance, i det mindste i et vist omfang. I 2023 har henstillingerne til formål at bistå og støtte medlemsstaterne yderligere i deres bestræbelser på at fremme igangværende reformer og identificere, hvor der kan være behov for andre forbedringer for at løse specifikke problemer.

I sin fjerde udgave er rapporten om retsstatssituationen og den efterfølgende cyklus af drøftelser med medlemsstaterne, herunder de nationale parlamenter, Europa-Parlamentet og Rådet, en veletableret øvelse. Kommissionen vil også se frem til evalueringen af Rådets dialog om retsstatsprincippet under det spanske formandskab. Som tidligere har Kommissionen udarbejdet denne rapport gennem en løbende dialog med medlemsstaterne, og den har fortsat hele det politiske ansvar for Kommissionens vurdering og de fremsatte henstillinger. I den næste udgave vil Kommissionen følge op på udviklingen og vurdere gennemførelsen af henstillingerne i 2023.

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

¹⁴⁵ Som for nyligt fremhævet af Domstolen i dom af 5.6.2023, Kommissionen mod Polen, C-204/21, ECLI:EU:C:2023:442.