



Bruxelles, den 30.9.2020  
SWD(2020) 311 final

**ARBEJDSDOKUMENT FRA KOMMISSIONENS TJENESTEGRENE**

**Rapport om retsstatssituationen 2020  
Landekapitlet om Italien**

*Ledsagedokument til*

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

**Rapport om retsstatssituationen 2020  
Retsstatssituationen i Den Europæiske Union**

{COM(2020) 580 final} - {SWD(2020) 300 final} - {SWD(2020) 301 final} -  
{SWD(2020) 302 final} - {SWD(2020) 303 final} - {SWD(2020) 304 final} -  
{SWD(2020) 305 final} - {SWD(2020) 306 final} - {SWD(2020) 307 final} -  
{SWD(2020) 308 final} - {SWD(2020) 309 final} - {SWD(2020) 310 final} -  
{SWD(2020) 312 final} - {SWD(2020) 313 final} - {SWD(2020) 314 final} -  
{SWD(2020) 315 final} - {SWD(2020) 316 final} - {SWD(2020) 317 final} -  
{SWD(2020) 318 final} - {SWD(2020) 319 final} - {SWD(2020) 320 final} -  
{SWD(2020) 321 final} - {SWD(2020) 322 final} - {SWD(2020) 323 final} -  
{SWD(2020) 324 final} - {SWD(2020) 325 final} - {SWD(2020) 326 final}

**DA**

**DA**

## SAMMENDRAG

Det italienske retssystem har en solid lovgivningsmæssig ramme til at sikre retsvæsenets uafhængighed, herunder anklagemyndighedens uafhængighed. I august 2020 foreslog regeringen en reform af det øverste råd for retsvæsenet og andre aspekter af retssystemet. Det er vigtigt, at en sådan reform garanterer retsvæsenets uafhængighed, samtidig med at gennemsigtigheden og integriteten styrkes. For så vidt angår effektivitet, står retssystemet fortsat over for store udfordringer. Parlamentet er i færd med at drøfte en række nye reformer, der tager sigte på at strømline de civil- og strafferetlige procedurer. Disse reformer har sammen med en stigning i de menneskelige ressourcer og yderligere digitalisering til formål at indhente efterslæb.

I 2019 fortsatte Italien med at styrke sin institutionelle og lovgivningsmæssige ramme for bekæmpelse af korruption. Efter den tidligere indsats har den lov om bekæmpelse af korruption, der blev vedtaget i januar 2019, strammet op på sanktioner for korruption og suspenderet forældelsesfrister efter dommen i første instans. Desuden er efterforskningsværktøjerne til bekæmpelse af organiseret kriminalitet blevet udvidet til også at omfatte korruption. Den nationale myndighed til bekæmpelse af korruption har styrket sin rolle med hensyn til at fremme en kultur til forebyggelse af korruption, samtidig med at den fortsætter sin tilsynsførende og regulerende rolle i forbindelse med offentlige kontrakter. Der er vedtaget en ramme for beskyttelse af whistleblowere. Italien har endnu ikke vedtaget en omfattende lov om lobbyvirksomhed, og ordningen vedrørende interessekonflikter er fragmenteret. Kapaciteten til at opdage, efterforske og retsforfølge korruption er meget effektiv og nyder godt af de retshåndhævende myndigheders ekspertise i bekæmpelsen af organiseret kriminalitet. De repressive foranstaltningers effektivitet hæmmes imidlertid af varigheden af straffesager, som er for lang. En omfattende reform med henblik på at strømline strafferetsplejen drøftes i parlamentet.

Den italienske forfatning sikrer ytrings- og informationsfrihed samt princippet om gennemsigtighed i ejerskabet af medier. Den italienske tilsynsmyndighed for audiovisuelle medier anses for at være uafhængig og effektiv. De italienske mediers politiske uafhængighed er fortsat et problem på grund af manglen på effektive bestemmelser om forebyggelse af interessekonflikter, navnlig i den audiovisuelle mediesektor. Italien har oprettet et center, der har til formål at overvåge trusler mod journalister og udvikle de nødvendige beskyttelsesforanstaltninger for at imødegå bekymringer med hensyn til journalisters sikkerhed. Fængselsstraffe for injurier er blevet anfægtet ved domstolene på grundlag af forfatningen og Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols retspraksis vedrørende ytringsfriheden. Parlamentet er nu i færd med at behandle spørgsmålet.

Hvad angår den demokratiske kontrol og balance, spiller forfatningsdomstolen fortsat en vigtig rolle, og den har for nylig fremmet civilsamfundets og den brede offentligheds deltagelse i dens arbejde. Konsekvensanalyserne af lovgivningen og høringerne af interessenter er blevet forbedret, men kan udvikles yderligere. Parlamentet er i færd med at drøfte visse reformer med henblik på at oprette en national menneskerettighedsinstitution, som stadig mangler. Der er et dynamisk civilsamfund, selv om nogle NGO'er, navnlig om visse emner såsom migration, er genstand for smædekampagner.

## I. RETSSYSTEMET

Retssystemet er fastlagt i forfatningen<sup>1</sup>, som sikrer dets uafhængighed og autonomi<sup>2</sup>. De almindelige domstole har kompetence på det civil- og strafferetlige område og er organiseret i et system, der er struktureret med tre instanser. Den første instans består af fredsdommere, almindelige domstole og ungdomsdomstole. Appeldomstolene er den anden instans, og kassationsdomstolen er den højeste instans. Forvaltningsdomstolen er organiseret i domstolene i første instans (*Tribunali Amministrativi Regionali*) og domstolene i anden instans (*Consiglio di Stato* og *Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione Sicilia*). Jurisdiktionen i regnskabsspørgsmål udøves af revisionsretten (*Corte dei Conti*, regional og central afdeling). Med hensyn til skattespørgsmål er de kompetente domstole skattedomstole i første og anden instans (*Commissioni Tributarie Provinciali og Regionali*) og den øverste kassationsdomstol på højeste niveau. Anklagemyndighedens struktur afspejler domstolens opbygning. Med hensyn til organiseret kriminalitet og andre alvorlige strafbare handlinger<sup>3</sup> varetages anklagemyndighedens opgaver af distriktsantimafiadirektorater<sup>4</sup>. Ifølge princippet om enhed i retsvæsenet er alle dommere og anklagere underrettsdommere, har en fælles karrierestruktur og er underlagt det øverste råd for retsvæsenet (*Consiglio Superiore della Magistratura*)<sup>5</sup>. Underrettsdommere i forvaltnings-, revisions- og skattedomstole har deres egne selvstyreorganer (henholdsvis *Consiglio di Presidenza della giustizia amministrativa*, *Consiglio di Presidenza della Corte dei Conti* og *Consiglio di Presidenza della giustizia tributaria*). Det nationale advokatråd er et uafhængigt og selvregulerende organ, der er oprettet ved lov<sup>6</sup>.

### Uafhængighed

**Der er indført en solid lovgivningsmæssig ramme for at sikre retsvæsenets uafhængighed for både dommere og anklagere<sup>7</sup>.** Retsvæsenet er fuldstændig adskilt fra andre forfatningsmæssige beføjelser<sup>8</sup>. Det øverste råd for retsvæsenet<sup>9</sup> har til opgave at sikre retsvæsenets uafhængighed. Enhver afgørelse vedrørende ansættelser, overførsler, forfremmelser, faglige vurderinger og disciplinære foranstaltninger er underlagt domstolsprøvelse. Anklagere er som medlemmer af retsvæsenet uafhængige og nyder samme garantier som dommere<sup>10</sup>. Dette stemmer overens med en udbredt tendens i Europa til at give mulighed for en mere uafhængig anklagemyndighed som observeret af

<sup>1</sup> Forfatningens artikel 101 — 113, afsnit IV.

<sup>2</sup> Forfatningens artikel 104.

<sup>3</sup> Strafferetsplejelovens artikel 51, stk. 3a (f.eks. organiseret mafiakriminalitet, organiseret kriminalitet rettet mod menneskehandel i form af slaveri og ulovlig indvandring, narkotikahandel, bortførelse med henblik på afpresning, mafiaens politiske indflydelse i forbindelse med valg og anden alvorlig kriminalitet).

<sup>4</sup> Koordinering og overvågning af den nationale anklagemyndighed mod mafiaen og terrorbekæmpelse i direktoratet for bekæmpelse af mafiaen, forankret i anklagemyndighedens kontor ved kassationsdomstolen.

<sup>5</sup> Forfatningens artikel 104.

<sup>6</sup> Den gældende lovgivning: Lov nr. 247/2012.

<sup>7</sup> GRECO Fourth Evaluation Round, Italy, Evaluation Report, punkt 6: "Retsvæsenet er underlagt en meget solid lovgivningsmæssig ramme, der sikrer dens uafhængighed, både for dommere og anklagere."

<sup>8</sup> Forfatningens artikel 104. Forfatningen fastsætter regler om ansættelse (artikel 106), sikkerhed i ansættelsen (artikel 107) og disciplinærordning (artikel 105).

<sup>9</sup> Forfatningens artikel 105: Rådet for retsvæsenet er ansvarligt for ansættelser, overførsler, forfremmelser, faglige vurderinger og disciplinære foranstaltninger.

<sup>10</sup> Forfatningens artikel 104 og 107. Se også beslutning af 16. november 2017 fra det øverste råd for retsvæsenet om anklagemyndighedens struktur, ændret den 18. juni 2018 og yderligere præciseret med hensyn til de organisatoriske programmer med beslutning af 4. december 2019.

Venedigkommissionen<sup>11</sup>. Anklagemyndigheden ved kassationsdomstolen, som udnævnes af det øverste råd for retsvæsenet, har ikke nogen hierarkisk kompetence over de forskellige anklagemyndigheder<sup>12</sup>.

**Opfattelsen af retsvæsenets uafhængighed i Italien ligger på et lavt niveau.** Kun 31 % af den brede offentlighed og 36 % blandt virksomhederne anser den for at være "rimelig god eller meget god", og disse procenter er faldet mellem 2019 og 2020<sup>13</sup>. De vigtigste årsager til, at offentligheden og virksomhederne opfatter uafhængigheden for at være utilstrækkelig, er indblanding eller pres fra regering og politikere og fra økonomiske eller andre specifikke interesser<sup>14</sup>.

**Regeringen har foreslået en reform af det øverste råd for retsvæsenet og andre aspekter af retssystemet.** Forfatningen har nedsat det øverste råd for retsvæsenet (*Consiglio Superiore della Magistratura — CSM*) som et uafhængigt og selvstændigt organ<sup>15</sup>, hvoraf to tredjedele af medlemmerne er underrettsdommere, der er valgt af ligestillede fra alle niveauer af retsvæsenet<sup>16</sup>. De øvrige medlemmer er lægmedlemmer, som vælges af parlamentet blandt universitetsprofessorer i juridiske spørgsmål og advokater med mindst femten års erfaring. Præsidenten for republikken (som også er formand for det øverste råd for retsvæsenet), førstepresidenten for kassationsdomstolen og statsanklageren ved kassationsdomstolen er ex officio-medlemmer. Valget af rådets underrettsdommere foregår i tre nationale kollegier<sup>17</sup>. I 2019 blev det øverste råd for retsvæsenet stillet over for integritetsmæssige udfordringer i forbindelse med alvorlige beskyldninger om udnævnelse af højtstående anklagere som offentliggjort i en strafferetlig efterforskning<sup>18</sup>. Denne efterforskning førte til, at fem

---

<sup>11</sup> Venedigkommissionens udtalelse (CDL-AD(2017)028), punkt 42: En mere uafhængig anklagemyndighed, snarere end et kontor, der er underordnet eller forbundet med den udøvende magt. Se også Venedigkommissionens rapport (CDL-AD(2010)040-e).

<sup>12</sup> Artikel 6 i lovdekret nr. 106/2006, artikel 14 i lovdekret nr. 109/2006, kongeligt dekret nr. 12/1941 og yderligere ændringer, strafferetsplejelovens artikel 51, 54 og 54.

<sup>13</sup> Figur 44 og 46, EU's resultattavle for retlige anliggender 2020. Graden af opfattelsen af retsvæsenets uafhængighed er kategoriseret som følger: meget lav (under 30 % af respondenterne opfatter retsvæsenets uafhængighed som rimelig god og meget god), lav (30-39 %), middel (40-59 %), høj (60-75 %), meget høj (over 75 %). En undersøgelse blandt dommere i 2019 viste, at ca. 50 % af de dommere, der deltog i undersøgelsen, havde oplevet manglende respekt for regeringens og mediernes uafhængighed. Det Europæiske Netværk af Domstolsadministrationer, Independence and Accountability of the Judiciary — ENCJ's undersøgelse om dommernes uafhængighed, 2019, figur 43 og 45. Undersøgelsen omfattede 21 EU-medlemsstater.

<sup>14</sup> 37 % af respondenterne i den brede offentlighed og 41 % blandt virksomheder anførte indblanding eller pres fra regeringens side som hovedårsag, 36 % blandt den brede offentlighed og 41 % blandt virksomhederne angav indgriben eller pres fra økonomiske eller andre specifikke interesser, 27 % blandt den brede offentlighed og virksomheder angav som den vigtigste årsag, at dommernes status og stilling ikke i tilstrækkelig grad sikrer deres uafhængighed. Figur 45 og 47, EU's resultattavle for retlige anliggender 2020. Ifølge GRECO, Fourth Evaluation Round, Evaluation report, punkt 6: "De enkelte dommeres og anklageres uanfægtede omdømme, professionalisme og engagement er noget plettet af den offentlige tvivl om, at systemet er effektivt, når det drejer sig om at straffe lovbrydere, når risikoen for, at en korruptionsforfølgning bliver forældet, ikke er sjælden."

<sup>15</sup> Forfatningens artikel 104 og 105.

<sup>16</sup> I henhold til lov af 24. marts 1958 nr. 195, som ændret ved lov af 28. marts 2002 nr. 44, er 16 af medlemmerne underrettsdommere, som vælges af ligestillede, otte er lægmedlemmer, og tre er ex officio-medlemmer.

<sup>17</sup> Artikel 23 i lov af 24. marts 1958 nr. 195, ændret ved artikel 5 i lov af 28. marts 2002 nr. 44.

<sup>18</sup> En efterforskning, der blev indledt af anklagemyndigheden i Perugia — som er ansvarlig for retsforfølgning af forbrydelser, der involverer underrettsdommere, der arbejder i distriktet Rom — ved hjælp af teknologiske instrumenter indført ved lov nr. 3/2019 til bekæmpelse af korruption, afslørede møder uden for de kompetente institutioner mellem et tidligere medlem af det øverste råd for retsvæsenet, nogle medlemmer af rådet og medlemmer af parlamentet vedrørende udnævnelser af ledende anklagere på visse anklagerkontorer.

medlemmer af det øverste råd for retsvæsenet trådte tilbage<sup>19</sup>. Der blev afholdt nye valg for at erstatte nogle af disse medlemmer<sup>20</sup>. Der blev indledt 10 disciplinærsager, og der blev vedtaget visse sikkerhedsforanstaltninger<sup>21</sup>. Endvidere udviste den nationale sammenslutning af underrettsdommere en af underrettsdommerne fra sammenslutningen. Den 7. august 2020 foreslog regeringen et udkast til en lov<sup>22</sup> om reform af det højeste råd for at løse de problemer, der er rejst i forbindelse med ovennævnte strafferetlige efterforskning. En sådan reform omfatter en stigning i antallet af rådets medlemmer<sup>23</sup>, 19 territoriale kollegier af underrettsdommere<sup>24</sup> og oprettelse af et nyt disciplinærpanel. Desuden indeholder reformudkastet en række nye regler for at øge gennemsigtigheden i udnævnelsen af højststående dommere og anklagere. Dette omfatter muligheden for ved lodtrækning at vælge kandidaterne til det øverste råd for retsvæsenet<sup>25</sup>. Det er vigtigt, at der i forbindelse med enhver reform tages hensyn til Europarådets anbefalinger om domstolsadministrationer, herunder med hensyn til udvælgelsen af deres medlemmer<sup>26</sup>. Desuden har udkastet til reform til formål at stramme kravene til dommere og anklagere om at engagere sig i politisk aktivitet<sup>27</sup>. I denne forbindelse blev forpligtelserne vedrørende offentliggørelse af aktiver for nylig styrket<sup>28</sup>, og der blev iværksat målrettede initiativer med henblik på at øge bevidstheden om retsvæsenets etik og retsvæsenets uafhængighed<sup>29</sup>, selv om GRECO havde gjort opmærksom på manglende passende regulering af underrettsdommernes politiske aktiviteter<sup>30</sup>.

## Kvalitet

**Der er afsat ressourcer til yderligere underrettsdommere og administrativt personale.** Ved finansloven for 2019<sup>31</sup> blev der rekrutteret 600 nye underrettsdommere til domstolene på det civile og det strafferetlige område<sup>32</sup>, fordelt mellem kassationsdomstolen og

<sup>19</sup> Statsanklageren ved kassationsdomstolen besluttede at gå på førtidspension.

<sup>20</sup> Ud over valget blev der indført en udskiftningsmekanisme.

<sup>21</sup> Navnlig blev disciplinærordningen med suspension fra embedet med lønsuspension anvendt over for en underrettsdommer og bekræftet af kassationsdomstolen i januar 2020.

<sup>22</sup> Udkast til lov, der blev godkendt af ministerrådet den 7. august 2020, og som gør det muligt for regeringen at vedtage et lovgivningsmæssigt dekret om reform af retsvæsenet og om tilpasning af militærretsvæsenet og indførelse af nye regler om retlige, organisatoriske og disciplinære spørgsmål, om underrettsdommernes valgbarhed og flytning og om, hvordan det øverste råd for retsvæsenet skal oprettes og fungere. Når loven er godkendt af parlamentet, har regeringen et år til at vedtage et eller flere lovdekreter.

<sup>23</sup> Samlet antal: 30 medlemmer, hvoraf 10 er medlemmer, der vælges af parlamentet blandt professorer eller advokater med 15 års erhvervs erfaring, med undtagelse af nuværende medlemmer af regeringen eller medlemmer i de foregående to år eller nuværende medlemmer af de regionale råd eller medlemmer i de foregående to år.

<sup>24</sup> Et kollegium er et valgområde. Stigningen i antallet af kollegier synes at have til formål at sikre et mere passende forhold mellem de folkevalgte og de enkelte territoriale forhold.

<sup>25</sup> Mekanismen med lodtrækning tages i brug, når kandidaterne ikke når op på 10 i hvert kollegium, eller når ligestillingen mellem kønnene ikke overholdes.

<sup>26</sup> Anbefaling CM/Rec(2010)12 fra Europarådets Ministerkomité, punkt 27.

<sup>27</sup> Der er navnlig blevet fastsat et toårsforbud for underrettsdommeren som politisk kandidat i det område, hvor han/hun har haft dommerembedet. Desuden skal underrettsdommere, der er valgt eller handler i regeringen, tage en særlig orlov og være ude af rollen og kan ikke ved udløbet af deres mandat vende tilbage til retskontorer, men i justitsministeriet eller andre ministerier.

<sup>28</sup> Beslutning fra det øverste råd for retsvæsenet, 13. november 2019.

<sup>29</sup> Beslutning fra den nationale sammenslutning af underrettsdommere i maj 2018. Specifik uddannelse i etiske spørgsmål ved skolen for retsvæsenet siden 2016 Et særligt afsnit på det øverste råd for retsvæsenets websted om etiske emner. Retningslinjer fra det øverste råd for retsvæsenet af 13. maj 2020 for rådet for retsvæsenet på lokalt plan, herunder vedrørende gennemsigtighed, og undersøgelsesbeføjelser for professionelle vurderinger samt forfremmelser.

<sup>30</sup> GRECO Fourth Evaluation Round — Compliance Report, anbefaling x.

<sup>31</sup> Lov af 30. december 2018 nr. 145.

<sup>32</sup> Fra 10 151 til 10 751 enheder.

underretterne samt anklagemyndighedens kontor<sup>33</sup>. Nyansættelser forventes afsluttet ved udgangen af 2021 og forventes at medføre effektivitetsgevinster i gennemløbstiden<sup>34</sup>. Ved finansloven for 2020<sup>35</sup> indføres mere fleksibilitet i fordelingen af dommere, og dommere gives mulighed for at melde sig frivillig til "fleksible tasker" med henblik på at indhente særlige efterslæb. For nylig har op til 850 assisterende dommere fået til opgave at behandle langvarige sager, også ved strafferetlige appeldomstole<sup>36</sup>. Et stort antal ledige stillinger til administrativt personale forventes at blive besat i 2020, mens der vil blive afholdt nye udvælgelsesprøver i 2021. Dertil kommer, at ekstraordinære foranstaltninger, der har til formål at fremskynde verserende sager og fremme digitalisering i straffesager, har gjort det muligt at ansætte 1 000 enheder i en toårig periode<sup>37</sup>. Med hensyn til retsvæsenet på forvaltningsområdet blev antallet af administrative underrettsdommere i kraft af finansloven 2018<sup>38</sup> forøget med 20, og i februar 2020 blev der oprettet en ny afdeling i den øverste domstol i forvaltningsretlige sager og to nye afdelinger ved en af domstolene i første instans (*Tar Lazio*)<sup>39</sup>. Der er dog fortsat udfordringer med hensyn til det betydelige antal stillinger som underrettsdommere og anklagere, navnlig i første instans<sup>40</sup>.

**De igangværende reformer har til formål yderligere at forbedre digitaliseringen af retssystemet.** Digitaliseringen af sager ved første- og andeninstans civile domstole er godt i gang, mens den er ved at blive undersøgt ved kassationsdomstolen (civil afdeling). I øjeblikket udarbejdes, underskrives, fremsendes og arkiveres alle akter i retssager i første og anden instans i digitalt format. Det udkast til reform, der drøftes i Parlamentet<sup>41</sup> vedrørende den civile retspleje, vil yderligere forbedre digitaliseringen ved at give mulighed for eksklusiv onlineindberetning og en bredere vifte af elektroniske midler kombineret med onlinebetaling af retsgebyrer og en udvidelse af digitaliseringen til fredsdommere<sup>42</sup>. I straffesager er digitaliseringen ufuldstændig og omfatter meddelelser og kommunikation, elektroniske registre og elektroniske forbindelser med advokatsamfundet, der giver adgang til offentlige forsvarere. Det udkast til reform, der skal drøftes i parlamentet<sup>43</sup> vedrørende strafferetsplejen, giver mulighed for onlineindgivelse og input af meddelelser via en bredere vifte af elektroniske midler. For forvaltningsdomstolene fremmes digitaliseringen. En nylig ændring<sup>44</sup> har afskaffet kravet om en papirudgave ud over den elektroniske kopi.

**De allerede eksisterende digitale løsninger og de retlige rammer gav mulighed for at opretholde visse af domstolenes aktiviteter under covid-19-pandemien.** I forbindelse med covid-19-pandemien vedtog regeringen organisatoriske foranstaltninger, der skal gennemføres i samarbejde med lederne af de retlige kontorer og det øverste råd for

<sup>33</sup> 50 af dem ved kassationsdomstolen. 18 af dem ved anklagemyndigheden ved kassationsdomstolen.

<sup>34</sup> Justitsministeriet foretog en simulering af effektivitetsgevinster, der viste en reduktion af gennemløbstiden.

<sup>35</sup> Lov nr. 160 af 27. december 2019.

<sup>36</sup> Lovdekret af 19. maj 2020 nr. 34, artikel 256.

<sup>37</sup> Lovdekret af 19. maj 2020 nr. 34, artikel 255.

<sup>38</sup> Lov af 27. december 2017 nr. 205.

<sup>39</sup> Lov af 28. februar 2020 nr. 8.

<sup>40</sup> Den 31. december 2019 blev 276 dommere ansat i første instans mod 410 enheder i organisationsplanen og 106 dommere ved retten i anden instans mod 125 enheder i organisationsplanen.

<sup>41</sup> *Atto Senato nr. 1662. "Delega al Governo per l'efficienza del processo civile e per la revisione della disciplina degli strumenti di risoluzione alternativa delle controversie".*

<sup>42</sup> Oplysninger modtaget i forbindelse med landebesøget og høringsprocessen i forbindelse med udarbejdelsen af rapporten, f.eks. skriftlige bidrag fra justitsministeriet (et projekt var allerede i gang, hvor der i juni 2020 var indført digitalisering af 63 fredsdommerkontorer).

<sup>43</sup> *Atto Camera nr. 2435: "Delega al Governo per l'efficienza del processo penale e disposizioni per la celere definizione dei procedimenti giudiziari pendenti presso le corti d'appello".*

<sup>44</sup> Lov af 25. juni 2020 nr. 70.

retsvæsenet, og som giver mulighed for af afholde høringer med fjernadgang på det civil- og strafferetlige område<sup>45</sup>. Krisen førte til en fremskyndelse af digitaliseringen af straffesager, hvor anklagemyndigheden fik mulighed for at høre vidner og afhøre mistænkte ved hjælp af videokonference, og også udpege eksperter<sup>46</sup>. Desuden er der undertegnet et aftalememorandum mellem kassationsdomstolen, anklagemyndigheden ved kassationsdomstolen og det nationale advokatsamfund (*Consiglio Nazionale Forense*) vedrørende digitaliserede akter<sup>47</sup>. Høringer ved forvaltningsdomstolene blev i første omgang suspenderet og derefter organiseret med fjernadgang<sup>48</sup>. Der er også undertegnet et aftalememorandum mellem statsrådet og advokatsamfundet, for så vidt angår høringer med fjernadgang<sup>49</sup>.

**Onlineadgangen til retsafgørelser er ved at blive forbedret.** Der er fuld onlineadgang til både civil- og strafferetlige afgørelser med hensyn til de øverste domstoles afgørelser, mens det for domstole i første og anden instans gælder, at beslutninger om offentliggørelse af afgørelser truffet af det øverste råd for retsvæsenet er ved at blive gennemført<sup>50</sup>.

**Der arbejdes med reformer i parlamentet for at omstrukturere og øge specialiseringen af skattedomstolene i første og anden instans.** En markant stigning i nye sager om skattetvister i højeste instans giver anledning til bekymring med hensyn til kvaliteten af Italiens skatteretssystem i første og anden instans<sup>51</sup>. Spørgsmålet blev rejst af GRECO, som noterede sig nogle forbedringer, men understregede samtidig manglen på regelmæssige kurser og systematisk tilsyn også ved hjælp af regelmæssige bedømmelser samt en adfærdskodeks<sup>52</sup>.

**Der er indført standarder for at forbedre kvaliteten af retsafgørelser.** Der blev fastsat standarder gennem samarbejde mellem retsvæsenet og advokater med støtte fra justitsministeriet<sup>53</sup>. Disse standarder har til formål at gøre retsakterne klarere og mere gennemsigtige. Dette banede også vejen for en fuldstændig digitaliseringsproces for kassationsdomstolen i civile retssager. Kontrol af afgørelsernes kvalitet bidrager til at sikre et højt kvalitetsniveau.

---

<sup>45</sup> Artikel 83 i lovdekret af 17. marts 2020, nr. 18.

<sup>46</sup> Oplysninger modtaget i forbindelse med landebesøget og høringsprocessen i forbindelse med udarbejdelsen af rapporten, f.eks. justitsministeriets bidrag (der var registreret en stigning i videomøder på 89 % i maj 2020 i forhold til maj 2019).

<sup>47</sup> [Memorandum af 9. april 2020.](#)

<sup>48</sup> Lovdekret nr. 18/2020 og lovdekret nr. 28/2020. Se også retningslinjer fra statsrådets formand for en ensartet anvendelse af de nye regler for forvaltningsdomstole af 25. maj 2020. [Retningslinjer af 25. maj 2020.](#)

<sup>49</sup> [Memorandum](#) af 26. maj 2020.

<sup>50</sup> Status over gennemførelsen af beslutninger om indsamling af afgørelser, der skal medtages i forbindelse med Italiens onlinearkiv for realitetsafgørelser — operationelle indikationer (det øverste råd for retsvæsenets beslutning af 19. juni 2019).

<sup>51</sup> Lovdekret nr. 545/1992, artikel 4, litra e), nr. 5. Også i 2019 lykkedes det kassationsdomstolen at opnå positive resultater i form af omfattende investeringer i personale og udstyr i skatteafsnittet (rapport fra førstepræsidenten for kassationsdomstolen i 2019, Rom, den 31. januar 2020).

<sup>52</sup> GRECO Fourth Evaluation Round — Compliance Report, anbefaling VII.

<sup>53</sup> I 2016 nedsatte justitsministeren en arbejdsgruppe (justitsministeriet, statsanklageren, medlemmer af dommerstanden og advokatsamfundet *Consiglio Nazionale Forense* (CNF)) om klarhed og præcision i de proceduremæssige retsakter (dekret af 9. februar 2016, dekret af 18. september 2017 og dekret af 3. januar 2018), det øverste råd for retsvæsenet (CSM) udsendte med beslutning af 5. juli 2017 og 20. juni 2018 retningslinjer for udarbejdelsen af de proceduremæssige retsakter. Der blev den 19. juli 2018 undertegnet et aftalememorandum mellem det øverste råd for retsvæsenet og CNF om foreløbig behandling af appeller, tilrettelæggelse af arbejdet, klarhed og præcision af retsakter i appelsager.

**Der er oprettet kontorer i nærheden af hinanden for at forbedre domstolenes tilgængelighed.** Projektet gennemføres af justitsministeriet inden for det operationelle nationale program for forvaltning og institutionel kapacitet 2014-2020<sup>54</sup>. Formålet er at forbedre adgangen til domstolene ved at sikre et retsvæsen, der er tættere på borgerne, herunder de sårbare grupper. Ligeledes etableres et netværk af kontorer, der leverer ensartede tjenester inden for frivillig retspleje. Målet er at forbedre adgangen til domstolene med inddragelse af lokale myndigheder og brug af digitale civile retssager.

## Effektivitet

**Retssystemet oplever fortsat alvorlige udfordringer med hensyn til sagsbehandlingstiden.** Trods en konstant gennemførelsesprocent på over 100 %<sup>55</sup> i den civile sektor er den tid, det tager at løse civil- og handelsretlige tvister, fortsat blandt de højeste i EU<sup>56</sup>. I 2019 fortsatte gennemløbstiden med at falde i første og anden instans<sup>57</sup>. Ved kassationsdomstolen er den positive tendens, der blev observeret i 2018, vendt som følge af en markant stigning i antallet af indkomne sager på området international beskyttelse<sup>58</sup> og et stadig betydeligt antal indkomne sager vedrørende skattetvister<sup>59</sup> med en høj grad af uantagelighed<sup>60</sup>. I 2019 har forvaltningsdomstolene vendt en negativ tendens og er begyndt at afkorte gennemløbstiden ved alle instanser, men ligger stadig over gennemsnittet<sup>61</sup>. Desuden observeres der positive resultater med hensyn til offentlige indkøb<sup>62</sup>. Italien er fortsat under skærpet tilsyn fra Europarådets Ministerudvalg, for så vidt angår varigheden af forvaltningssager<sup>63</sup>. I straffesager observeres der i appelsager en gennemløbstid over gennemsnittet<sup>64</sup>, selv om der er sket et yderligere fald i perioden 2018-2019. Imidlertid fortsætter de positive resultater med hensyn til at begrænse retssagernes varighed ved

<sup>54</sup> Til et samlet beløb på 36 764 941 EUR. Der er tre pilotprojekter i gang (Piemonte, Toscana og Ligurien).

<sup>55</sup> Figur 10, EU's resultattavle for retlige anliggender 2020, hvilket betyder, at retssystemet generelt er i stand til at håndtere antallet af indkomne sager effektivt.

<sup>56</sup> Figur 7, EU's resultattavle for retlige anliggender 2020. Se også CEPEJ (2020), Study on the functioning of the judicial systems in the EU Member States: for den civile sektor 527 dage i første instans, 863 dage i anden instans og 1 266 ved kassationsdomstolen. Målene for den skønsmæssige gennemløbstid er den teoretiske tid, der er nødvendig for at løse en verserende sag, og den opnås ved at dividere antallet af verserende sager ved udgangen af den observerede periode med antallet af afsluttede sager inden for samme periode multipliceret med 365.

<sup>57</sup> Oplysninger modtaget i forbindelse med landebesøget og høringsprocessen i forbindelse med udarbejdelsen af rapporten, f.eks. skriftlige indlæg fra justitsministeriet. Se også CEPEJ (2020), Study on the functioning of the judicial systems in the EU Member States, som viste et fald i gennemløbstiden i 2018 med 3,7 % i første instans, 3,4 % i anden instans og 2,5 % ved kassationsdomstolen.

<sup>58</sup> Rapport fra førstepræsidenten ved kassationsdomstolen 2020: I 2019 blev der indgivet 10 341 klager (mod 374 klager i 2016).

<sup>59</sup> Rapport fra førstepræsidenten ved kassationsdomstolen 2020: I 2019 blev der indgivet 9 537 klager.

<sup>60</sup> For 2019 blev 18,7 % af alle civile appeller til højesteret afvist sammenlignet med 16,6 % i 2018 (kassationsdomstolen, statistisk årbog 2019 og 2018).

<sup>61</sup> Oplysninger modtaget i forbindelse med landebesøget og høringsprocessen i forbindelse med udarbejdelsen af rapporten, f.eks. skriftligt bidrag fra statsrådet (820 dage i første instans i 2019 sammenlignet med 888 i 2018, 692 dage i højeste instans i 2019 sammenlignet med 791 dage i 2018). Figur 8 og 9, EU's resultattavle for retlige anliggender 2020.

<sup>62</sup> Oplysninger modtaget i forbindelse med landebesøget og høringsprocessen i forbindelse med udarbejdelsen af rapporten, f.eks. skriftligt bidrag fra statsrådet (230 dage i første instans i 2019 sammenlignet med 237 i 2018 og 123 i højeste instans i 2019 sammenlignet med 274 i 2018).

<sup>63</sup> Menneskerettighedsdomstolens dom i sagen Abenavoli mod Italien, sag nr. 22461/93 af 2. september 1997, Resolution vedtaget af Europarådets Ministerkomité, CM/ResDH(2016)358 af 6.-8. december 2016.

<sup>64</sup> Oplysninger modtaget i forbindelse med landebesøget og høringsprocessen i forbindelse med udarbejdelsen af rapporten, f.eks. skriftlige bidrag fra justitsministeren: 2019: 835 dage.



domstolene i første instans<sup>65</sup> og ved kassationsdomstolen<sup>66</sup>, selv om der er sket en svag stigning i forhold til det foregående år<sup>67</sup>. Italien er fortsat under skærpet tilsyn fra Europarådets Ministerkomité, også med hensyn til sagsbehandlingstiden i straffesager<sup>68</sup>. En reform, der har sat en stopper for forældelsesfristen efter en dom i første instans, hvilket er i overensstemmelse med en mangeårig landespecifik anbefaling<sup>69</sup> i forbindelse med det europæiske semester, trådte i kraft i januar 2020<sup>70</sup>. Som følge heraf er der et stort behov for foranstaltninger til at øge effektiviteten, navnlig på appelniveau.

**Reformer med henblik på at tackle de effektivitetsmæssige udfordringer i forbindelse med civilsager og straffesager er under drøftelse i parlamentet.** Et omfattende udkast til reform for at strømline den civile procedure, som er blevet anbefalet siden 2013 i forbindelse med det europæiske semester<sup>71</sup>, drøftes i øjeblikket i parlamentet<sup>72</sup>. Det tager sigte på effektivitetsgevinster gennem forenklede procedurer, hurtigere omstilling og bedre digitalisering. Forslaget udvider anvendelsen af forenklede procedurer og antallet af sager, hvor en enkelt dommer er kompetent til at træffe afgørelse. Det reducerer også tidsfristerne for procedurer og forpligter dommeren til at udarbejde en tidsplan for indsamling af bevismateriale og parterne til at indgive alle relevante akter og dokumenter elektronisk. Appelproceduren gennemgås ligesom reglerne om alternativ tvistbilæggelse, og der indføres udelukkende elektronisk indgivne skriftlige indlæg. Desuden fremskynder det håndhævelsen af procedurerne ved at reformere proceduren for tvangsfuldbyrdelse. Der drøftes i parlamentet i øjeblikket også en omfattende reform af den strafferetlige procedure, der har til formål at styrke effektiviteten af de strafferetlige sager og fremskynde behandlingen af appelsager ved domstolene. Reformen omfatter en revision af følgende elementer: anmeldelsessystemet, en bredere anvendelse af forenklede procedurer, indførelse af en enkelt dommer i anden instans til direkte indkaldelse, en bredere anvendelse af elektronisk arkivering af dokumenter, forenklede bevisregler, fastlæggelse af tidsfrister for varigheden af indledende undersøgelser og foranstaltninger til at undgå stagnation i efterforskningsfasen. Det fremgår af reformen, at suspensionen af forældelsesfristen fra datoen for afsigelsen af dommen i første instans (som følge af en nylig reform) kun finder anvendelse på domfældelser og ikke på frifindelser. En hurtig vedtagelse af disse reformer kan bidrage til øget effektivitet. Visse bestemmelser har imidlertid til formål at indføre nye disciplinære sanktioner for underrettsdommere i tilfælde af uforholdsmæssig lang varighed af retssagerne. I

---

<sup>65</sup> Se foregående note — 392 dage.

<sup>66</sup> Se foregående note — 166 dage.

<sup>67</sup> Oplysninger modtaget i forbindelse med landebesøget og høringsprocessen i forbindelse med udarbejdelsen af rapporten, f.eks. skriftlige bidrag fra justitsministeren: 2018: første instans 382 dage, kassationsdomstolen: 156 dage.

<sup>68</sup> Menneskerettighedsdomstolens dom i sagen Ledonne mod Italien, sag nr. 35742/97 af 12. maj 1999, Resolution vedtaget af Europarådets Ministerkomité, CM/ResDH(2018)353 af 18.-20. september 2018.

<sup>69</sup> Rådets henstilling af 9. juli 2013 om de retlige rammer for korruption og navnlig om forældelsesfrist.

<sup>70</sup> 8 % af forbrydelserne i første instans, 24 % i anden instans og 17 % ved kassationsdomstolen er omfattet af forældelsesfristen.

<sup>71</sup> Rådets henstillinger af 2013-2020 om det italienske retssystemets effektivitet, navnlig for så vidt angår varigheden af civile retssager.

<sup>72</sup> *Atto Senato nr. 1662. "Delega al Governo per l'efficienza del processo civile e per la revisione della disciplina degli strumenti di risoluzione alternativa delle controversie"*. Den retsakt, der drøftes, er en bemyndigelseslov, der fastsætter de kriterier, som regeringen skal følge, når den udsteder et lovgivningsmæssigt dekret inden et år efter bemyndigelsens ikrafttræden.

denne forbindelse er det vigtigt, at en sådan planlagt bestemmelse tager hensyn til Europarådets anbefalinger og sikrer retsvæsenets uafhængighed<sup>73</sup>.

## **II. RAMMEN FOR BEKÆMPELSE AF KORRUPTION**

De retlige og institutionelle rammer for bekæmpelse af korruption er i det store og hele på plads. Ny lovgivning, der skærper straffen for korruption, er trådt i kraft. Forebyggelse og bekæmpelse af korruption deles mellem flere myndigheder. Den nationale myndighed for bekæmpelse af korruption (ANAC) er den myndighed, der primært beskæftiger sig med forebyggelse af korruption i den offentlige forvaltning og med at fastlægge korruptionsbekæmpelsesstrategien og føre tilsyn med vedtagelsen af treårsplanerne. Kontoret for bekæmpelse af korruption i det finansielle politi (*Guardia di Finanza*) er ansvarlig for efterforskning og forebyggelse af korruption som et specialiseret retshåndhævelsesorgan. Desuden øger de specialiserede politi- og anklagemyndigheder deres indsats for at bekæmpe den organiserede kriminalitets infiltration i den offentlige forvaltning. Den italienske finansielle efterretningsenhed (*Unita' di informazione finanziaria per l'Italia*), som er en uafhængig myndighed i den italienske nationalbank, yder støtte til den kompetente anklagemyndighed og samarbejder med *Guardia di Finanza* som den kompetence myndighed for modtagelse af indberetninger om mistænkelige transaktioner.

**Italien scorer 53/100 på det seneste Transparency International Corruption Perception Index og ligger nr. 15 i EU og nr. 51 globalt<sup>74</sup>.** Ifølge en særlig Eurobarometerundersøgelse fra 2020 mener 88 % af respondenterne, at korruption er udbredt (EU-gennemsnit: 71 %), og 35 % af respondenterne føler sig personligt berørt af korruption i deres dagligdag (EU-gennemsnit: 26 %)<sup>75</sup>. Med hensyn til erhvervslivet anser 91 % af virksomhederne korruption for at være udbredt (EU-gennemsnit: 63 %), mens 54 % af virksomhederne mener, at korruption er et problem i forbindelse med forretningsvirksomhed (EU-gennemsnit: 37 %). 42 % af respondenterne mener, at der er tilstrækkelige vellykkede retsforfølgninger til at afskrække folk fra korrupt praksis (EU-gennemsnit: 36 %), mens 25 % af virksomhederne mener, at mennesker og virksomheder, der fanges i bestikkelse af en højtstående tjenestemand, bliver behørigt straffet (EU-gennemsnit 31 %)<sup>76</sup>.

**Der er for nylig foretaget en revision af sanktionsniveauet for lovovertrædelser i forbindelse med korruption.** Der er fastsat flere sanktionsniveauer i lovgivningen for næsten alle former for korruption med det formål at øge deres effektivitet og afskrækkende virkning. Sanktionerne er blevet væsentligt forhøjet i tilfælde af aktiv og passiv korruption af både indenlandske og udenlandske tjenestemænd. I begyndelsen af 2019 blev sanktionsordningen for bestikkelse yderligere strammet. Lovgivningen har også styrket ordningen for accessoriske sanktioner ved at udvide anvendelsesområdet for livslang frakendelse af og forbud mod at bestride et offentligt hverv for en lang række

<sup>73</sup> Anbefaling CM/Rec(2010)12 fra Europarådets Ministerkomité, punkt 69. Se også anbefaling CM/Rec(2000)19 fra Europarådets Ministerkomité, punkt 5, litra e). Se også Venedigkommissionen (CDL-AD(2016)009), punkt 34, (CDL-AD(2015)042), punkt 113, (CDL-AD(2014)006), punkt 19, (CDL-AD(2011)012), punkt 60.

<sup>74</sup> Transparency International, langedata. <https://www.transparency.org/en/countries/italy>.

<sup>75</sup> Særlig Eurobarometerundersøgelse 502 (2020). Siden workshoppen på højt plan om måling af korruption, som blev afholdt i oktober 2017 under det italienske G7-formandskab, har Italien fremmet en ny tilgang på internationalt plan (G20, UNCAC og OECD) for at finde en mere omfattende tilgang til at måle det reelle korruptionsniveau, og ikke kun opfattelsen af det, baseret på objektive og evidensbaserede indikatorer. Se også UNCAC 8th CoSP, beslutning nr. 10. [https://www.unodc.org/UNCAC/COSP/session8/Advance\\_unedited\\_resolutions](https://www.unodc.org/UNCAC/COSP/session8/Advance_unedited_resolutions).

<sup>76</sup> Flash Eurobarometer 482 (2019), virksomhedernes holdning til korruption i EU.

korruptionsformer. I maj 2019 blev de relevante bestemmelser<sup>77</sup> om den politiske mafias handel med stemmer ændret med henblik på at ramme mulige netværk af kriminelle organisationer, politikere, iværksættere og forvaltninger. Italien har et effektivt system til inddrivelse af aktiver, hvilket er afgørende for at supplere sanktionsordningen for korruption. Den italienske ordning for inddrivelse af aktiver, som omfatter både domme og ikkedomsbaseret konfiskation, anerkendes i vid udstrækning som god praksis på internationalt plan<sup>78</sup>.

**Den nationale korruptionsbekæmpelsesmyndigheds beføjelser og kapacitet er blevet styrket med hensyn til dens forebyggende rolle i bekæmpelsen af korruption.** Med hensyn til forebyggelse af korruption ændrede Italiens tilgang sig med oprettelsen af den nationale myndighed for bekæmpelse af korruption (ANAC) i 2012, hvis rolle og beføjelser, navnlig med hensyn til forebyggelse af korruption i den offentlige forvaltning, er blevet styrket i de seneste år. ANAC er en uafhængig myndighed. Myndigheden består af fem medlemmer, der udpeges for en seksårig periode, der ikke kan forlænges. Indstillinger, som er foreslået af ministeren for offentlig forvaltning og forenkling, godkendes af ministerrådet og indenrigsministeren efter aftale med justitsministeren og indenrigsministeren, og kandidaterne udpeges af republikkens præsident. ANAC har 350 medarbejdere. Den er også blevet identificeret som den ansvarlige enhed for tilsyn med og regulering af offentlige kontrakter. Denne kompetence suppleres af indsamling af data om udbud og virksomheder i den offentlige sektor. Med henblik herpå forvalter ANAC observationsorganet for offentlige kontrakter. ANAC modtager også indberetninger om whistleblowing fra offentlige myndigheder i henhold til lovdekret 90/2014<sup>79</sup>. Derudover har ANAC til opgave at fastlægge strategien for bekæmpelse af korruption og føre tilsyn med vedtagelsen af treårsplanerne. Strategien for bekæmpelse af korruption bygger på en national plan for bekæmpelse af korruption (PNA) og treårsplaner for bekæmpelse af korruption og adfærdskodekser, der skal vedtages af den offentlige forvaltning og statskontrollerede virksomheder. Selv om ANAC kan pålægge sanktioner i tilfælde af manglende vedtagelse af treårsplanerne og/eller adfærdskodekserne, har myndigheden hovedsagelig investeret i at fremme en forebyggelseskultur ved at yde rådgivning og vejledning til den offentlige forvaltning samt udarbejde retningslinjer og standarder for adfærdskodekser på specifikke administrative områder. ANAC's autonomi og uafhængighed sikres yderligere gennem dens eget system for finansielle midler. Egne ressourcer udgør ca. 87 % af myndighedens budget<sup>80</sup>.

**Institutioner, der bekæmper korruption, samarbejder om at bekæmpe infiltrering af organiseret kriminalitet i den offentlige forvaltning.** Distriktsdirektoratet for mafiabekæmpelse (DDA), afdelingen for underrettsdommere, som udgør den specialiserede distrikstanklagemyndighed for mafiaen, er ansvarlig for mafiaen og anden alvorlig kriminalitet. Det er den eneste specialiserede anklagemyndighed i italiensk ret. For så vidt angår strafbare handlinger rettet mod den offentlige forvaltning, herunder korruption, er de nationale anklagemyndigheder, navnlig de mellemstore og store, afhængige af specialiserede arbejdsgrupper til at efterforske forbrydelser mod den offentlige forvaltning, herunder

---

<sup>77</sup> Straffelovens artikel 416.

<sup>78</sup> UNCAC II Review Cycle Country Report on Italy, s. 14.

<sup>79</sup> Italien har med vedtagelsen af lov nr. 179/2017 vedtaget bestemmelser, der styrker beskyttelsen af whistleblowere og udvider den til den private sektor. For whistleblowere er der nu adgang til tre forskellige anmeldelseskanaaler (RPCT, ANAC eller revisionsretten).

<sup>80</sup> Myndigheden fungerer ved hjælp af et blandet finansieringssystem, der er kendetegnet ved bidrag fra de enheder, der er aktive inden for de pågældende sektorer, dvs. erhvervsdrivende, kontraherende stationer og SOA-selskaberne (svarende til 87,28 % af indtægterne) og et bidrag fra statsbudgettet (svarende til 6,35 % af indtægterne).

kompetence vedrørende økonomisk kriminalitet, der kan kædes sammen med korruption. Anvendelsen af efterforskningsordninger og -protokoller fra bekæmpelsen af organiseret kriminalitet er særlig vigtig for at bekæmpe korruption, navnlig oprettelsen af en tværgående gruppe af juridiske politistyrker (det statslige politi, *Carabinieri*, det finansielle politi og afdelinger i anklagemyndigheden) og oprettelsen af juridiske politigrupper, der specifikt beskæftiger sig med disse forbrydelser. I november 2017 indgik det nationale direktorat for bekæmpelse af mafiaen og bekæmpelse af terrorisme (DNA) og den nationale myndighed til bekæmpelse af korruption en aftale, der gav DNA mulighed for at få adgang til de oplysninger, der er tilgængelige i virksomhedsregistret, og den nationale database over offentlige kontrakter, der forvaltes af ANAC.

**Kriminelle organisationer anvender i stigende grad korrupt praksis for at nå deres mål.** ANAC og anklagemyndigheden afslørede, at mafialignende grupper inden for organiseret kriminalitet systematisk anvender korruption og hemmelige metoder over for den offentlige forvaltning, navnlig i forbindelse med offentlige indkøb. Som ANAC understregede i sin årsberetning for 2020 til parlamentet<sup>81</sup>, øges denne tendens konstant. I 2019 blev der truffet 633 foranstaltninger til bekæmpelse af mafiaen sammenlignet med 573 i 2018 (en årlig stigning på 10 %) og i alt 2 600 siden 2015.

**Det specialiserede politi, *Guardia di Finanza*, har specifikt til opgave at bekæmpe korruption.** *Guardia di Finanza* (GdF) er et militærpolitiorgan, der yder støtte til den kompetente anklagemyndighed og samarbejder med den nationale myndighed til bekæmpelse af korruption. GdF er den kompetente myndighed for modtagelse af anmeldelser om mistænkelige transaktioner og udfører sammen med direktoratet til bekæmpelse af mafiaen de efterfølgende undersøgelser og kan få adgang til bankoplysninger. GdF har anført, at der mellem august 2016 og august 2019 blev indledt 339 retssager vedrørende korruption med 117 kendelser om varetægtsfængsling for korruption, der blev udstedt af de retlige myndigheder, og som kun vedrørte indkøbssektoren. 74 % af sagerne (113 sager) vedrørte tildeling af offentlige kontrakter. Kommunerne er de enheder, der er mest udsat for infiltration af organiseret kriminalitet og brug af korrupte og hemmelige metoder i forbindelse med direkte offentlige indkøb. GdF kan støtte ANAC i udøvelsen af sine beføjelser både i forbindelse med offentlige kontrakter og i den brede sektor for korruptionsforebyggende foranstaltninger. GdF samarbejder også med Det Europæiske Kontor for Bekæmpelse af Svig (OLAF), som det for nylig har iværksat en overvågningsaktion med henblik på at afdække onlinesalg af medicinsk udstyr og sundhedsudstyr.

**Lovgivningen om whistleblowing i den private sektor er baseret på frivillige overholdelsesprogrammer.** Efter revisionen af de retlige rammer for whistleblowere i 2017<sup>82</sup> har der været en stigning i anmeldelserne i den offentlige sektor. Beskyttelsen af whistleblowere i den private sektor er dog stadig mindre effektiv på grund af den frivillige karakter af overholdelsesprogrammet. Ifølge ANAC's seneste årsberetning er der sket en eksponentiel stigning i anvendelsen af whistleblowinginstrumentet i de senere år fra 125 anmeldelser i 2015 til 873 i 2019 og i alt 2 330 anmeldelser i perioden 2015-2019<sup>83</sup>.

---

<sup>81</sup> Årsberetning om den aktivitet, der udføres af den nationale myndighed til bekæmpelse af korruption i 2019 (2020).

<sup>82</sup> Lov nr. 179/2017.

<sup>83</sup> ANAC's årsberetning 2020.

**Ordningsen vedrørende interessekonflikter er fragmenteret.** Italien regulerer interessekonflikter i den offentlige forvaltning og i regeringen ved at fastslå, at der er tale om manglende valgbarhed og uforenelighed ved lov<sup>84</sup>. ANAC har til opgave at fortolke den retlige ramme for "valgbarhed og uforenelighed af stillinger i den offentlige forvaltning" og overvåge den korrekte håndhævelse af lovgivningen. Den centrale adfærdskodeks indeholder en bestemmelse om interessekonflikter<sup>85</sup>. For visse offentligt ansatte er der restriktioner for aktiviteter eller eksterne opgaver, der udføres, efter at deres offentlige tjeneste er afsluttet. Konkurrence- og markedsmyndigheden er ansvarlig for at kontrollere uforenelighed efter udnævnelse af en politisk stilling i regeringen samt under og efter mandatets ophør. Præsidentdekret nr. 2013 indeholder også regler om forebyggelse af interessekonflikter. ANAC udstedte i 2019 retningslinjer for regulering af interessekonflikter. Der gælder dog en fragmenteret ordning for valgbarhed og uforenelighed for folkevalgtes embedsmænd uden et fuldstændigt system til håndhævelse af ordningen. For så vidt angår offentliggørelse af aktiver, skal regeringsmedlemmer og ledende embedsmænd ved lov udfylde formularer med angivelse af indkomst, aktiver og eksterne stillinger vedlagt en kopi af deres selvangivelse. Medlemmer af Deputeretkammeret og Senatet skal forelægge en rapport om deres ejendomme, registrerede aktiver i offentlige registre, sociale foranstaltninger, aktiebeholdninger i selskaber og en kopi af deres seneste selvangivelse. Nogle af disse oplysninger findes på parlamentets websted og på hvert medlems profilside. Underrettsdommere skal forelægge det øverste råd for retsvæsenet erklæringer, der indeholder samme type oplysninger som medlemmer af parlamentet.

**Lobbyisme og svingdørsproblematikker kræver opmærksomhed.** Afgørelse nr. 208/2017 om lobbyister etablerer et obligatorisk offentligt register over lobbyister for fysiske eller juridiske personer, der repræsenterer kollektive interesser. Dette gælder også tidligere medlemmer af parlamentet eller regeringsmedlemmer, der har til hensigt at udføre lobbyarbejde<sup>86</sup>. En lignende forpligtelse til at aflægge rapport om møder med tredje parter gælder ikke for regeringsmedlemmerne. For så vidt angår "svingdøre", er der fastsat særlige bestemmelser. I oktober 2019 udnævnte det nationale råd den italienske myndighed for bekæmpelse af korruption til at fungere som både tilsyns- og sanktionsmyndighed i forbindelse med "svingdøre"<sup>87</sup>. Myndigheden har fået beføjelser til at vurdere overtrædelser, ophæve kontrakter og iværksætte sanktioner<sup>88</sup>. Bestemmelserne om "svingdøre" gælder aktuelt kun for offentligt ansatte og ikke for indehavere af politiske embeder. Myndigheden for bekæmpelse af korruption har opfordret regeringen til at forbedre lovgivningen om "svingdøre"<sup>89</sup>.

### **III. MEDIEPLURALISME**

Ytrings- og pressefriheden er forankret i forfatningens artikel 21<sup>90</sup>. Sekundær lovgivning etablerer en solid ramme, der skal sikre mediepluralisme i landet. Myndigheden med ansvar

---

<sup>84</sup> Lovdekret 39/2013, lovdekret 235/2012.

<sup>85</sup> Præsidentdekret nr. 62/2013.

<sup>86</sup> EUPACK 2019: Gennemførelsen af forordningen synes ikke at være særlig effektiv, fordi de oplysninger, der indberettes i registret, fortsat er ret vage og generelle.

<sup>87</sup> Det nationale råd (2019), dom 7411, 29. oktober 2019.

<sup>88</sup> Den italienske myndighed for bekæmpelse af korruption (2019), "National Council's verdict concerning ANAC's authority on the matter of revolving doors".

<sup>89</sup> Den italienske myndighed for bekæmpelse af korruption (2020), anmeldelseslov nr. 6 af 27. maj 2020 om svingdøre.

<sup>90</sup> Forfatningens artikel 21, stk. 1: "Enhver har ret til frit at udtrykke sine tanker ved hjælp af ord, skrifter og andre former for formidling. Pressen kan ikke gøres til genstand for tilladelse eller censur".

for kommunikation (AGCOM), der er en uafhængig tilsynsmyndighed, er oprettet ved lov<sup>91</sup> og har fået overdraget regulerings-, tilsyns-, håndhævelses- og sanktionsbeføjelser inden for mediesektoren. Den strafferetlige sanktion for injurier, som er på op til et års fængsel, er i øjeblikket ved at blive revideret af forfatningsdomstolen<sup>92</sup>. Journalister skal være registreret i journalistforbundet<sup>93</sup>, der sikrer selvstyre i forbindelse med erhvervet. De er desuden bundet af etiske regler for sektoren, nemlig den konsoliderede tekst om journalisternes pligter<sup>94</sup>. AGCOM har en tilsynsfunktion i mediesektoren og overvåger erhvervet gennem sit observationscenter for journalistik, som udarbejder en specifik rapport om trusler mod journalister.

**Tilsynsmyndigheden for audiovisuelle medietjenester er uafhængig.** Ifølge loven har AGCOM "*fuld selvstændighed og er uafhængig i sin bedømmelse og sin vurdering*"<sup>95</sup>. Siden den italienske finanslov for 2006 har AGCOM forvaltet sit budget selvstændigt og finansieres fuldt ud af virksomheder, der opererer inden for de sektorer, der hører under dens ansvarsområde, og som bidrager med en procentdel af deres årlige indtægter på grundlag af strenge regnskabsregler. Procedurene for indstilling og udnævnelse af AGCOM's formand og bestyrelsesmedlemmer er fastsat ved lov, og der fastsættes strenge regler for at forhindre interessekonflikter<sup>96</sup>. Bestyrelsesmedlemmernes mandater er bevidst og udtrykkeligt adskilt fra valgperioder, og der er ikke planer for afskedigelse af AGCOM's formand og bestyrelsesmedlemmer<sup>97</sup>. AGCOM anvender strenge regler for ansættelse af personale, samtidig med at den fastsætter en 2-årig afkølingsperiode, hvor tidligere ledere ikke må have nogen direkte eller indirekte forbindelse med en virksomhed, der opererer inden for de regulerede sektorer. AGCOM's uafhængighed er derfor sikret<sup>98</sup>.

**Italiens *Ordine dei giornalisti*<sup>99</sup> (journalistforbundet) er et almennyttigt offentligretligt organ, der blev grundlagt i 1963<sup>100</sup> og repræsenterer det journalistiske erhverv.** Den forvalter *Albo dei giornalisti* (journalistregistret) — hvor det er obligatorisk for udøvelsen af erhvervet at blive registreret — og overvåger og beskytter medlemmernes arbejde. *Forbundets* nationale råd kan udstede advarsler, censurere, suspendere og udvise sine medlemmer. *Forbundet* opererer i overensstemmelse med den konsoliderede adfærdskodeks *Testo unico dei doveri del giornalista*, der blev vedtaget i 2016. Media Pluralism Monitor (MPM) 2020 henviser til, at dette system, navnlig for Italien, betyder, at adgangen til erhvervet ikke er fuldstændig åben, "selv om dette krav gradvis bliver mindre overholdt i praksis"<sup>101</sup>.

**Princippet om gennemsigtighed i medieejerskabet er nedfældet i forfatningen<sup>102</sup>.** Følgende antitrustgrænser er fastsat ved lov: det begrænsede antal licenser, som en enkelt

---

<sup>91</sup> Lov af 31. juli 1997 nr. 249.

<sup>92</sup> Bekendtgørelse nr. 132/2020.

<sup>93</sup> [Journalistforbundet](#).

<sup>94</sup> [Observatorium for journalistik](#), som udarbejder en særlig rapport om trusler mod journalister.

<sup>95</sup> Artikel 1 i lov nr. 249 af 31. juli 1997.

<sup>96</sup> Lov nr. 249/1997 og lov nr. 481/1995.

<sup>97</sup> Det er kun muligt at bringe deres mandat til ophør, hvis der opstår uforenelighed som anført i lov 481/1995.

<sup>98</sup> Media Pluralism Monitor 2020 (rapport om Italien, s. 12) anser risici i forbindelse med AGCOM's uafhængighed for at være lave. Oplysninger bekræftet under landebesøget.

<sup>99</sup> *Ordine dei giornalisti*. <https://www.odg.it/>.

<sup>100</sup> Ved lov 69/1963.

<sup>101</sup> 2020 Media Pluralism Monitor, rapport om Italien, s. 12.

<sup>102</sup> Forfatningens artikel 21, stk. 5, hvori det hedder, at: "Loven kan anmode om offentliggørelse af avisers og trykte publikationers finansielle kilder".

indholdsudbydere kan besidde, grænser for de samlede indtægter, som en enkelt udbyder kan generere, AGCOM's kontrol med fusioner og overtagelser i sektoren, restriktioner på tværgående medieejerskab og forbud mod dominerende stillinger på et af de relevante markeder. I 1997 blev der oprettet et register over kommunikationsoperatører (*ROC*)<sup>103</sup>, og operatørerne i den italienske kommunikationssektor er forpligtet til at registrere sig ved at udfylde en række formularer om deres ejerskabsstruktur og personer med redaktionelt ansvar over medieområdet. ROC kan halvautomatisk hente ejerskabskæder med de emner, der er registreret hos det nationale handelskammer. Oplysninger om ejerskab af medievirksomheder, der er registreret i ROC, kan fås på handelskammerets websted eller ved at sende en begrundet anmodning til AGCOM for at få adgang til disse oplysninger. MPM 2020 henviser imidlertid til visse begrænsninger i den effektive anvendelse af systemet og til det forhold, at ikke alle ovennævnte oplysninger er direkte tilgængelige for offentligheden, navnlig med hensyn til det endelige ejerskab. MPM vurderer derfor denne indikator som en mellemhøj risiko<sup>104</sup>.

**Der er indført solide regler for statslig annoncering.** De offentlige myndigheder, der køber reklameplads i massemedierne, skal oplyse AGCOM om reklameudgifterne for det foregående regnskabsår via et elektronisk værktøj, der er vedtaget af AGCOM<sup>105</sup>, og udgiftskriterierne fastsættes<sup>106</sup>, mens der uddelles heftige bøder i tilfælde af overtrædelse. Desuden offentliggøres alle relevante oplysninger om udgifterne til institutionel kommunikation i afsnittet på regeringens websted om gennemsigtighed. I denne forbindelse anser MPM 2020 dette område for at have en lav risiko.

**De italienske mediers politiske uafhængighed er fortsat et problem.** Dette er fortsat tilfældet 15 år efter, at lovgivningen blev bragt på bane af Venedigkommissionen<sup>107</sup> med hensyn til mediernes politiske uafhængighed på grund af manglen på effektive bestemmelser om forebyggelse af interessekonflikter. MPM 2020 vurderer, at Italien udgør en mellemhøj risiko i denne henseende og konkluderer, at den politiske indflydelse fortsat vil kunne mærkes betydeligt i den audiovisuelle sektor<sup>108</sup>. Denne vurdering gælder i mindre grad også for avissektoren som følge af den indirekte forbindelse mellem forlagenes interesser og regeringen, både på nationalt plan og på lokalt plan.

**Lovene om injurier er i øjeblikket til behandling.** Artikel 595 i straffeloven, som straffer injurier med op til et års fængsel, var for nylig genstand for skelsættende afgørelser. I 2019 fastslog kassationsdomstolen, der citerer domme fra Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol mod Italien, at frihedsberøvelse på grund af lovovertrædelser vedrørende tale kun bør overvejes i ekstraordinære tilfælde som f.eks. tilskyndelse til had, og at fængselsstraf for injurier derfor er i strid med ytringsfriheden<sup>109</sup>. I juni 2020 fastslog forfatningsdomstolen, at det er op til parlamentet at træffe afgørelse om den nøjagtige balance mellem ytringsfriheden og den eksisterende strafferet om injurier. Den udsatte høringen til den 21. juni 2021 for at give parlamentet mulighed for at overveje overholdelsen af det

---

<sup>103</sup> Artikel 1 i lov nr. 249 af 31. juli 1997.

<sup>104</sup> 2020 Media Pluralism Monitor, rapport om Italien, s. 13.

<sup>105</sup> Artikel 41 i lovdekret nr. 177 af 31. juli 2005 ("*Testo unico dei servizi di media audiovisivi e radiofonici*").

<sup>106</sup> Mindst 50 % af reklameudgifterne skal bruges på annoncer, der offentliggøres af aviser og blade, mens mindst 15 % skal bruges på reklamer, der udsendes af lokale radio- og/eller TV-stationer.

<sup>107</sup> Venedigkommissionens udtalelse (CDL-AD(2005)017-e).

<sup>108</sup> 2020 Media Pluralism Monitor, rapport om Italien, s. 16.

<sup>109</sup> Dom 38721 af 19. september 2019.

forfatningsmæssige princip som fortolket af Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol (EMD)<sup>110</sup>.

**Reglerne om administrativ gennemsigtighed og adgang til offentlig information er i kraft.** De retlige rammer<sup>111</sup> sikrer administrativ gennemsigtighed og adgang til offentlig information, både på bestilling og ved forpligtelser til offentliggørelse af administrative aktiviteter. Loven om informationsfrihed<sup>112</sup> anerkender friheden til at få adgang til oplysninger, som den offentlige forvaltning er i besiddelse af, som en grundlæggende rettighed og fastlægger princippet om, at myndigheder skal give enhver ret til indsigt og til at få adgang til oplysninger, der ejes af den offentlige forvaltning, uden at skulle bevise, at de har en kvalificeret interesse i sagen. Ifølge uafhængige rapporter<sup>113</sup> opfylder den offentlige forvaltning imidlertid ikke altid sin pligt til at besvare anmodninger vedrørende loven om informationsfrihed.

**Fysiske angreb og dødstrusler mod journalister giver anledning til bekymring.** I 2019 og 2020 offentliggjorde Europarådets platform til fremme af beskyttelse af journalistik og journalisters sikkerhed 12 indberetninger<sup>114</sup> fra Italien (syv i 2019 og fem i 2020), herunder flere tilfælde af fysiske angreb, dødstrusler fra mafiagrupper og mundtlige angreb fra regeringsekskutive og ansatte<sup>115</sup>. MPM 2020 har derfor vurderet denne indikator for journalistisk arbejde, standarder og beskyttelse som til at udgøre en mellemhøj risiko. Interessenterne bekræftede dette fænomen og anmeldte yderligere tilfælde af trusler<sup>116</sup>.

**Der er oprettet et koordinationscenter, der beskæftiger sig med handlinger mod journalister<sup>117</sup>.** I 2017 oprettede indenrigsministeriet centret til overvågning af trusler mod journalister og udvikling af de nødvendige beskyttelsesforanstaltninger. Centret er det første initiativ, der har til formål at oprette en sådan sikkerhedsmekanisme i Europa. Et ad hoc-udvalg om "mafiaen, journalister og oplysninger" blev betroet opgaven med at forstå, overvåge og evaluere forholdet mellem mafiaen og oplysninger. Interessenter<sup>118</sup> har rost centret, samtidig med at de giver udtryk for bekymring over, at der ofte ikke følges op på mindre alvorlige trusler.

---

<sup>110</sup> Kendelse 132/2020 af 26. juni 2020. Ifølge EMD kan brugen af fængselsstraffe kun berettiges i ekstraordinære tilfælde, hvor andre grundlæggende rettigheder er i alvorlig fare, f.eks. i tilfælde af spredning af hadefuld tale eller anstiftelse til vold.

<sup>111</sup> Lovdekret 33/2013 (som ændret ved lovdekret 97/2016).

<sup>112</sup> Indført ved lovdekret 97/2016.

<sup>113</sup> Openpolis 2019, FOIA, 2019.

<sup>114</sup> Europarådet, platform til fremme af beskyttelse af journalistik og journalisters sikkerhed. Den italienske stat besvarer systematisk alle indberetninger grundigt.

<sup>115</sup> Oplysninger modtaget i forbindelse med landebesøget og høringsprocessen vedrørende udarbejdelsen af rapporten, f.eks. *Federazione nazionale stampa italiana, Ordine dei giornalisti, Sindacato europeo dei giornalisti, Ossigeno per l'informazione e Articolo21*, der henviste til højprofilerede sager om journalister, der har modtaget systematiske trusler og dødstrusler for deres arbejde.

<sup>116</sup> Oplysninger modtaget i forbindelse med landebesøget og høringsprocessen i forbindelse med udarbejdelsen af rapporten, f.eks. skriftligt indlæg *Ossigeno per l'informazione, Spampinato*, 2020.

<sup>117</sup> Koordinationscenter for overvågning, analyse og løbende udveksling af oplysninger om intimiderende handlinger mod journalister.

<sup>118</sup> Oplysninger modtaget i forbindelse med landebesøget og høringsprocessen i forbindelse med udarbejdelsen af rapporten, f.eks. skriftligt indlæg *Ossigeno per l'informazione, Spampinato*, 2020.



#### **IV. ANDRE INSTITUTIONELLE SPØRSMÅL VEDRØRENDE DEN DEMOKRATISKE KONTROL OG BALANCE**

Italien er en parlamentarisk republik med en indirekte valgt præsident<sup>119</sup>. Parlamentet har to kamre: Det omfatter Deputeretkammeret og Senatet, der begge har samme beføjelser. Lovgivningsinitiativretten ligger hos regeringen, medlemmerne af parlamentet, 50 000 borgere, nationalrådet for økonomi og arbejde<sup>120</sup> og regionsrådet. Forfatningsdomstolen foretager en forfatningsmæssig prøvelse af lovene. Der er flere regionale ombudsmænd, som er ansvarlige for beskyttelsen af personers friheder og rettigheder<sup>121</sup>. Det tværministerielle udvalg for menneskerettigheder (CIDU) samarbejder med civilsamfundet, den akademiske verden og alle relevante interessenter om at fremme og beskytte menneskerettighederne. Den nationale garant for frihedsberøvede personers rettigheder er et uafhængigt organ, der har til opgave at føre tilsyn med antallet af personer, der berøves deres personlige frihed.

**Regeringen erklærede undtagelsestilstand og gjorde brug af lovdekreter til håndtering af covid-19-pandemien.** Foranstaltninger til håndtering af covid-19-pandemien blev vedtaget under en sundhedsmæssig undtagelsestilstand, som regeringen erklærede den 31. januar 2020. I denne forbindelse blev der vedtaget lovdekreter, der skabte grundlaget for en række administrative foranstaltninger. Lovdekreterne er regeringsretsakter med værdi som de love, der vedtages i hastetilfælde, og som skal konverteres til lov af parlamentet inden for 60 dage, eller de mister deres virkning<sup>122</sup>. Alle lovdekreter vedrørende pandemien blev ophøjet til lov og kunne indbringes for forfatningsdomstolen<sup>123</sup>. Siden begyndelsen af den nuværende valgperiode i 2018 er der vedtaget 121 love, og 45 lovdekreter er godkendt af parlamentet og ophøjet til lov, mens otte mistede virkning<sup>124</sup>. Den 29. juli 2020 forlængede regeringen nødsituationen indtil den 15. oktober 2020<sup>125</sup>.

**Konsekvensanalyserne af lovgivningen og høringerne af interessenter er blevet forbedret, men de skal være mere systematiske.** I september 2017 indførte den italienske regering en ny række procedurer for konsekvensanalyser af lovgivning<sup>126</sup>, efterfølgende evaluering, inddragelse af interessenter og planlægning af lovgivningen. Borgernes og interessenternes deltagelse er dog stadig ikke fuldt integreret i politikdefinitionen. Analysen af de faktiske og alternative loves indvirkning er stigende, men er stadig sjældent og hovedsagelig fokuseret på økonomiske snarere end sociale og miljømæssige aspekter<sup>127</sup>. Efterfølgende evalueringer og høringer anvendes stadig ikke systematisk og konsekvent i forskellige ministerier<sup>128</sup>.

**Det overvejes at oprette en uafhængig menneskerettighedsinstitution.** Parlamentet fik forelagt to lovforslag om oprettelse af en uafhængig national menneskerettighedsmyndighed

---

<sup>119</sup> Præsidenten vælges af parlamentet på en fælles samling sammen med 58 regionale valgberettigede.

<sup>120</sup> Det nationale råd for økonomi og beskæftigelse har også ret til at foreslå lovgivning på det økonomiske og sociale område.

<sup>121</sup> Yderligere oplysninger: <http://www.difensorecivicotoscana.it>.

<sup>122</sup> Artikel 77 i Den Italienske Republiks forfatning.

<sup>123</sup> En sag, der stadig verserer, er blevet anlagt ved forfatningsdomstolen vedrørende civile dommers pligt til at deltage i virtuelle høringer ved domstolene.

<sup>124</sup> *Senato della Repubblica, Statistiche sull'attività legislativa, XVIII Legislatura, og Camera dei Deputati, Attività dell'Assemblea — Progetti di legge deliberati dall'Assemblea.*

<sup>125</sup> Ved lovdekret nr. 83 af 30. juli 2020 blev hasteforanstaltningerne forlænget.

<sup>126</sup> Retningslinjer for offentlig høring — <http://open.gov.it/linee-guida-sulla-consultazione-pubblica/>.

<sup>127</sup> Public Administration Characteristics in Italy, 2019, s. 532

<sup>128</sup> OECD, Indicators of Regulatory Policy and Governance.

(NHRI) i 2018, som i øjeblikket er ved at blive behandlet af Deputeretkammeret<sup>129</sup>. Begge lovforslag lægger op til, at den nationale menneskerettighedsmyndighed skal være uafhængig. En hurtig etablering af en national menneskerettighedsmyndighed i overensstemmelse med Parisprincipperne vil svare til anbefalinger fra De Forenede Nationer<sup>130</sup>. Det blev også anbefalet, at myndigheden for børn og unge skal være fuldstændig uafhængig og selvstændig, og at dens ressourcer øges<sup>131</sup>.

**Forfatningsdomstolen har vedtaget interne regler, der skal tilskynde til øget deltagelse af civilsamfundet og offentligheden i dens arbejde.** Med forhandlingerne i januar 2020<sup>132</sup> indførtes oprettelsen af *amicus curiae*, muligheden for at høre eksperter, og retspraksis om tredjeparters deltagelse i procedurer blev kodificeret. Der blev også vedtaget foranstaltninger for at sikre, at domstolen fortsat fungerede i forbindelse med covid-19-pandemien, samtidig med at den fysiske tilstedeværelse begrænses. Udnævnelsesproceduren for forfatningsdomstolens medlemmer har til formål at sikre en diversificeret sammensætning, herunder medlemmer, der udnævnes ligeligt af dommere, parlamentet og præsidenten.

**Italien har et dynamisk og mangfoldigt civilsamfund.** Der blev dog givet udtryk for betænkeligheder med hensyn til kompleksiteten af registreringsprocessen for NGO'er<sup>133</sup> og forsinkelser i gennemførelsen af lovgivningen om harmonisering af reglerne for den almennyttige sektor<sup>134</sup>. En negativ fortælling påvirker også miljøet, hvor NGO'er, der er aktive inden for migration og asyl, fungerer<sup>135</sup>, og hvor borgerrummet betragtes som indsnævret<sup>136</sup>. Europarådet<sup>137</sup> anbefalede, at love og politikker, der forhindrede NGO'er i at udføre deres legitime arbejde, blev ophævet, mens FN anbefalede at sikre civilsamfundets rettigheder og handlefrihed og udtrykte bekymring over smædekampagner mod NGO'er, der er aktive på migrations- og asylområdet<sup>138</sup>.

---

<sup>129</sup> Lovforslag C. 855 af 3. juli 2018 og lovforslag C. 1323 af 30. oktober 2018.

<sup>130</sup> FN's Komité for Barnets Rettigheder: Concluding observations on the combined fifth and sixth periodic reports of Italy (2019).

<sup>131</sup> Se tidligere fodnote.

<sup>132</sup> *Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale*, 8. januar 2020.

<sup>133</sup> Samling af Europarådets INGO'er, Civil participation in the decision-making process, Fact Finding Mission to Italy, maj 2019.

<sup>134</sup> Se tidligere fodnote.

<sup>135</sup> FN's Højkommissariat for Menneskerettigheder (OHCHR), Mission report Italy 2019.

<sup>136</sup> Se vurderingen fra CIVICUS. Vurderingerne er inddelt i fem kategorier, der defineres som: åben, indsnævret, hindret, undertrykt og lukket.

<sup>137</sup> Samling af Europarådets INGO'er, Civil participation in the decision-making process, Fact Finding Mission to Italy, maj 2019.

<sup>138</sup> FN's Komité for Barnets Rettigheder Concluding observations on the combined fifth and sixth periodic reports of Italy (2019).

## Bilag I: Liste over kilder i alfabetisk rækkefølge\*

\* Listen over indkomne bidrag i forbindelse med høringen om rapporten om retsstatssituationen 2020 kan findes på (COM-websted)..

Anti-Corruption Authority (2019), "National Council's verdict concerning ANAC's authority on the matter of revolving doors" (*Sentenza del Consiglio di Stato sulle competenze dell'ANAC in materia di pantouflage*).  
[http://www.anticorruzione.it/portal/public/classic/Comunicazione/News/\\_news?id=1cf74b9f0a77804237e6dc1369ece3ce](http://www.anticorruzione.it/portal/public/classic/Comunicazione/News/_news?id=1cf74b9f0a77804237e6dc1369ece3ce).

Anti-Corruption Authority (2020), Reporting act No. 6, 27 May 2020 on revolving doors (*Atto di segnalazione n. 6 del 27 maggio 2020 concernente proposte di modifica alla disciplina del pantouflage di cui all'art. 53, comma 16-ter, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165*).  
<https://www.anticorruzione.it/portal/rest/jcr/repository/collaboration/Digital%20Assets/anacdocs/Attivita/Atti/attiDiSegnalazione/2020/AttoSegnalazione.n.6.2020.del.448.2020.pdf>.

Centre for Media Pluralism and Media Freedom (2020), 2020 Media pluralism monitor.  
<https://cmpf.eu/media-pluralism-monitor/mpm-2020>.

CEPEJ (2020), Study on the functioning of the judicial systems in the EU Member States: Italy.

Chamber of Deputies, Activities of the Assembly: Bills approved by the Assembly.

CIVICUS, Monitor tracking civic space: Italy. <https://monitor.civicus.org/country/italy/>.

Constitutional Court (2020), Supplementary rules for judgments before the Constitutional Court.

Constitutional Court, Ordonnance no.132/2020.

Council of State and Bar Associations (2020), Memorandum of understanding on remote hearings.  
[https://www.giustizia-amministrativa.it/documents/20142/1869446/PROTOCOLLO+INTESA+-+UDIENZA+DA+REMOTO+EX+ART.+4+D.L.+28\\_2020\\_signed.pdf/d9a07203-3281-3b24-49ed-54fecc6b64f7](https://www.giustizia-amministrativa.it/documents/20142/1869446/PROTOCOLLO+INTESA+-+UDIENZA+DA+REMOTO+EX+ART.+4+D.L.+28_2020_signed.pdf/d9a07203-3281-3b24-49ed-54fecc6b64f7).

Court of Cassation (2019), Statistical yearbook of 2019.

Court of Cassation (2020), Statistical yearbook of 2020.

Court of Cassation, judgment of 19 September 2019, no. 38721.

Det Europæiske Netværk af Domstolsadministrationer (ENCJ) (2019): Independence and Accountability of the Judiciary — ENCJ Survey on the independence of judges, 2019.  
<https://pgwrk-websitemedia.s3.eu-west-1.amazonaws.com/production/pwk-web-encj2017-p/Reports/Data%20ENCJ%202019%20Survey%20on%20the%20Independence%20of%20judges.pdf>.

Europa-Kommissionen (2020), EU's resultattavle for retlige anliggender.

Europarådet, Platform to promote the protection of journalism and safety of journalists: Italy.  
<https://www.coe.int/en/web/media-freedom/italy>.

Europarådet: Conference of the INGOs of the Council of Europe (2019), Civil participation in the decision-making process: fact finding visit to Italy.

Europarådet: Venedigkommissionen (2005), Opinion on the compatibility of the Laws "Gasparri" and "Frattini" of Italy with the Council of Europe standards in the field of freedom of expression and pluralism of the media adopted by the Venice Commission at its 63rd Plenary Session.

Europarådet: Venedigkommissionen (2010), Report on European Standards as regards the Independence of the Judicial System: Part II — the Prosecution Service, Adopted by the Venice Commission at its 85th plenary session.

Europarådet: Venedigkommissionen (2017), Opinion on the act on the public prosecutor's office [of Poland] as amended, Adopted by the Venice Commission at its 113th Plenary Session.

Europarådets Ministerkomité (2010), Recommendation CM/Rec(2010)12 of the Committee of Ministers to member states on judges: independence, efficiency and responsibilities.

Europarådets Ministerkomité (2016), Resolution CM/ResDH(2016)358 of the Committee of Ministers on length of proceedings in administrative cases.

Europarådets Ministerkomité (2018), Resolution CM/ResDH(2018)353 of the Committee of Ministers on length of proceedings in criminal cases.

First President of the Court of Cassation (2020), Report on the state of justice in the year of 2019.

FN's Komité for Barnets Rettigheder (2019), Concluding observations on the combined fifth and sixth periodic reports of Italy.

FN's Kontor for Narkotikakontrol og Kriminalitetsbekæmpelse (2019), Country review report of Italy: Review by the United States of America and Sierra Leone of the implementation by Italy of Chapter II (articles 5-14) and Chapter V (articles 51-59) of the United Nations Convention against Corruption for the review cycle 2016-2021.

Freedom of Information Act (FOIA), 2019.

Generaldirektoratet for Beskæftigelse, Sociale Anliggender, Arbejdsmarkedsforhold og Inklusion (2019), Report on measuring the performance of public administrations (EUPACK).

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

Generaldirektoratet for Kommunikation (2020), Special Eurobarometer 502: corruption.

GRECO (2017), Fourth Evaluation Round — Evaluation report on Italy on corruption prevention in respect of members of parliament, judges and prosecutors.

GRECO (2018), Fourth Evaluation Round — Compliance report on Italy on corruption prevention in respect of members of parliament, judges and prosecutors.

Guidelines of the High Council for the Judiciary of 13 May 2020 for local level judicial council, including regarding transparency, and powers of enquiry related to professional appraisals, as well as for promotions.

High Council for the Judiciary (2017, 2018), Guidelines for drafting procedural acts.

High Council for the Judiciary (2019), Resolution on asset disclosure obligations for ordinary magistrates.  
<https://www.csm.it/documents/21768/87331/circolare+anagrafe+patrimoniales+delibera+13+novembre+2019%29/546a7348-e1d2-3c87-c13e-4db105cae7a1>.

High Council for the Judiciary and National Forensic Council (2018), Memorandum of understanding regarding preliminary examination of appeals, organisation of works, clarity and conciseness of acts in appeal proceedings.

High Court of Cassation, General Prosecutor's Office, General's Office at the High Court of Cassation and National Bar Association (2020), Memorandum of understanding regarding digitalisation of procedural acts at the Court of Cassation. [http://www.cortedicassazione.it/cassazione-resources/resources/cms/documents/protocollo\\_Cassazione\\_CNF\\_Procura\\_Generale-con\\_firma\\_digitale.pdf](http://www.cortedicassazione.it/cassazione-resources/resources/cms/documents/protocollo_Cassazione_CNF_Procura_Generale-con_firma_digitale.pdf).

Menneskerettighedsdomstolens dom af 11. juli 2002, sag nr. 28957/95.

Menneskerettighedsdomstolens dom af 12. maj 1999, Ledonne, sag nr. 35742/97.

Menneskerettighedsdomstolens dom af 2. september 1997, Abenavoli, sag nr. 22461/93.

National Anti-Corruption Authority (2020), Annual activity report 2019. [http://www.anticorruzione.it/portal/public/classic/Attivitadocumentazione/Pubblicazioni/RelazioneParlamento/\\_relazioni?id=ebd7f2f20a7780421a927869bf5987c8](http://www.anticorruzione.it/portal/public/classic/Attivitadocumentazione/Pubblicazioni/RelazioneParlamento/_relazioni?id=ebd7f2f20a7780421a927869bf5987c8).

National Council (2019), Verdict 7411, 29 October 2019. [https://www.giustizia-amministrativa.it/portale/pages/istituzionale/visualizza/?nodeRef=&schema=cds&nrg=201900038&nomeFile=201907411\\_11.html&subDir=Provvedimenti](https://www.giustizia-amministrativa.it/portale/pages/istituzionale/visualizza/?nodeRef=&schema=cds&nrg=201900038&nomeFile=201907411_11.html&subDir=Provvedimenti).

Observatory on Journalism.

OECD, Indicators of Regulatory policy and governance. <http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/indicators-of-regulatory-policy-and-governance-2019-italy.pdf>.

Open Government Forum (2017), Guidelines for public consultation in Italy. <http://open.gov.it/linee-guida-sulla-consultazione-pubblica/>.

Openpolis 2019.

Public Administration Characteristics in Italy, 2019, The Public Administration in the EU 27: An insight in the characteristics, capacity and performance of EU Public Administrations, 2019.

Rådet for Den Europæiske Union (2013), Rådets henstilling af 9. juli 2013 om Italiens nationale reformprogram for 2013 og med Rådets udtalelse om Italiens stabilitetsprogram.

Rådet for Den Europæiske Union (2014), Rådets henstilling af 8. juli 2014 om Italiens nationale reformprogram for 2014 og med Rådets udtalelse om Italiens stabilitetsprogram.

Rådet for Den Europæiske Union (2015), Rådets henstilling af 14. juli 2015 om Italiens nationale reformprogram for 2015 og med Rådets udtalelse om Italiens stabilitetsprogram for 2015.

Rådet for Den Europæiske Union (2016), Rådets henstilling af 12. juli 2016 om Italiens nationale reformprogram for 2016 og med Rådets udtalelse om Italiens stabilitetsprogram for 2016.

Rådet for Den Europæiske Union (2017), Rådets henstilling af 11. juli 2017 om Italiens nationale reformprogram for 2017 og med Rådets udtalelse om Italiens stabilitetsprogram for 2017.

Rådet for Den Europæiske Union (2018), Rådets henstilling af 13. juli 2018 om Italiens nationale reformprogram for 2018 og med Rådets udtalelse om Italiens stabilitetsprogram for 2018.

Rådet for Den Europæiske Union (2019), Rådets henstilling af 9. juli 2019 om Italiens nationale reformprogram for 2019 og med Rådets udtalelse om Italiens stabilitetsprogram for 2019.

Regional Ombudsman for Tuscany, den regionale ombudsmand for Toscanas websted. <http://www.difensorecivicotoscana.it/default?nome=chi-e&idc=67>.

Resolution of High Council for the Judiciary (2020) on ItalgiureWeb Archive of Merit Decisions — Operational indications of 19 June, 2019.

Resolution of the High Council for the Judiciary on the organisation of the Prosecutor's Office of 16 November 2017, amended on 18 June 2018 and further clarified as to the organisational programmes with resolution 4 December 2019.

Resolution of the High Council for the Judiciary on the property register of the magistrates of 13 November 2019.

Resolution of the National Association of Magistrates of May 2018.

Senate Act no. 1662. <http://www.senato.it/leg/18/BGT/Schede/Ddliter/52664.html>.

Senate of the Republic (2018), Statistics of legislative activity.

Spampinato (2020), Oxygen for information.

Transparency International, Country profile: Italy. <https://www.transparency.org/en/countries/italy>.

UN Convention Against Corruption 8th CoSP resolution n.10. [https://www.unodc.org/UNCAC/COSP/session8/Advance\\_unedited\\_resolutions](https://www.unodc.org/UNCAC/COSP/session8/Advance_unedited_resolutions).

UN Convention Against Corruption II Review Cycle Country Report on Italy.  
[https://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/CountryVisitFinalReports/2019\\_11\\_22\\_Italy\\_FinalCountry\\_Report.pdf](https://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/CountryVisitFinalReports/2019_11_22_Italy_FinalCountry_Report.pdf).

UN Office of the High Commissioner for Human Rights, Mission report Italy 2019.  
<https://www.ohchr.org/Documents/Countries/IT/ItalyMissionReport.pdf>.

Virtuelt landebesøg i Italien i forbindelse med rapporten om retsstatssituationen 2020.

## **Bilag II: Landebesøg i Italien**

Kommissionens tjenestegrene holdt i juni 2020 virtuelle møder med:

- Det finansielle politis enhed for bekæmpelse af korrupsion
- Sammenslutningen Article 21
- Sammenslutningen Oxygen for the information
- Den Europæiske Journalistsammenslutning
- Tilsynsmyndigheden for kommunikation
- Statsrådet
- Det øverste råd for retsvæsenet
- Kassationsdomstolen
- Justitsministeriet
- Den nationale myndighed til bekæmpelse af korrupsion
- Det nationale direktorat til bekæmpelse af mafiaen og terror
- Den nationale journalistsammenslutning
- Den italienske pressesammenslutning
- Statsanklageren ved kassationsdomstolen

\* Kommissionen mødtes også med følgende organisationer på en række horisontale møder:

- Amnesty International
- Civil Liberties Union for Europe
- Civil Society Europe
- Konferencen for Europæiske Kirker
- EuroCommerce
- European Center for Not-for-Profit Law
- Det Europæiske Center for Presse- og Mediefrihed
- European Civic Forum
- Free Press Unlimited
- Front Line Defenders
- ILGA-Europe
- Den Internationale Juristkommission
- Det Internationale Menneskerettighedsforbund
- Det Internationale Presseinstitut
- Platformen for livslang læring
- Open Society Justice Initiative/Open Society European Policy Institute
- Journalister uden Grænser
- Transparency International EU