



Bruxelles, den 30.9.2020
SWD(2020) 324 final

ARBEJDSDOKUMENT FRA KOMMISSIONENS TJENESTEGRENE

**Rapport om retsstatssituationen 2020
Landekapitlet om Slovakiet**

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) 311 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) 325 final} - {SWD(2020) 326 final}

DA

DA

SAMMENDRAG

Der er i de senere år gjort en indsats for at forbedre kvaliteten og effektiviteten af det slovakiske retssystem, og den er begyndt at vise nogle lovende resultater. Retssystemet er imidlertid kendetegnet ved, at borgerne og virksomhedernes grad af opfattelse af retsvæsenets uafhængighed er meget lav. Siden 2019 er dette blevet forværret af alvorlige bekymringer for retsvæsenets og anklagemyndighedens integritet. Regeringen, som blev udnævnt i marts 2020, har bebudet en række reformer på følsomme områder, f.eks. udnævnelsesprocedurerne for medlemmerne af domstolsrådet, forfatningsdomstolen og den øverste domstol samt rigsadvokaten og indførelsen af en fast pensionsalder for dommere.

Bekæmpelse af korruption er blevet udpeget som en af de vigtigste prioriteter i den nye regerings politiske program, som indeholdt en række reformer, der skulle forbedre situationen. Kapaciteten til at afsløre, efterforske og retsforfølge korruptionsforbrydelser lider under en mangel på ressourcer og specialiserede analytiske eksperter i både den særlige anklagemyndighed og det nationale kriminalitetsagentur samt vanskeligheder med at fremskaffe bevismateriale. Lobbyvirksomhed er ikke reguleret, og bestemmelserne om "svingdøre" er svage. Den nye lovgivning om indberetning af aktiver og interessekonflikter hos medlemmer af regeringen og andre offentlige embedsmænd trådte i kraft i begyndelsen af 2020.

Slovakiets forfatning og sekundære lovgivning udgør et solidt retsgrundlag for beskyttelse af ytringsfriheden, retten til aktindsigt i offentlige oplysninger, etablering af strukturer til at sikre mediepluralisme og pressefrihed. Der er imidlertid blevet givet udtryk for bekymring over manglen på robuste regler til sikring af gennemsigtighed med hensyn til medieejerskab, forebyggelse af interessekonflikter mellem medieejere og politiske partier og etablering af en ramme for distribution af statslig annoncering. Mordet på den journalist Ján Kuciak og hans forlovede i 2018 anses generelt for at være et reelt vendepunkt i det slovakiske samfund og har øget bevidstheden om behovet for at forbedre journalisters sikkerhed.

Hvad angår den demokratiske kontrol og balance i Slovakiet er der behov for at forbedre lovgivningsprocessen ved at styrke inddragelsen af interessenter og civilsamfundet og gøre bedre brug af den eksisterende ramme for konsekvensanalyser. Uafhængige myndigheder, såsom det nationale center for menneskerettigheder eller ombudsmanden, spiller en vigtig rolle med hensyn til at sikre demokratisk kontrol og balance, men skal have fuldt mandat og kapacitet til at varetage deres opgaver effektivt. Regeringen bebudede planer om reformer for at styrke retsstaten, navnlig reformer, der skal øge forfatningsdomstolens beføjelser. Retsstatsprincippet som et emne for offentlig debat har fået større betydning i de seneste år, hvilket kan betyde, at der opstår en mere indgroet retsstatskultur.

I. RETSSYSTEMET

Slovakiets domstolssystem består af 54 kredsdomstole, otte regionale retter, den særlige domstol i straffesager, den øverste domstol og forfatningsdomstolen¹. Der findes ikke nogen særskilte forvaltningsdomstole i Slovakiet. De regionale retter fungerer som appeldomstole i civil-, handels- og strafferetlige sager og samtidig som første instans på det forvaltningsretlige område. Den særlige domstol i straffesager er kompetent til at behandle alvorlige straffesager som anført i den relevante bestemmelse i strafferetsplejeloven². Domstolsrådet spiller en central rolle i retsvæsenets selvforvaltning samt ved udnævnelse, suspension og afsættelse af dommere og opretholdelsen af de retlige etiske regler. I øjeblikket er halvdelen af dets medlemmer (ni ud af 18) dommere valgt af deres kolleger. I sin nuværende sammensætning udnævnes nogle af domstolsrådets øvrige medlemmer af Slovakiets præsident, parlament og regering³. Den offentlige anklagemyndighed i Slovakiet er en uafhængig statslig myndighed, som ledes af rigsadvokaten⁴. Det slovakiske advokatsamfund er en uafhængig, selvstyrende faglig organisation⁵.

Uafhængighed

Der har længe hersket bekymring om det slovakiske retssystems uafhængighed og integritet, og den er siden august 2019 kun blevet dybere. Afsløringer og resultater fra strafferetlige efterforskninger peger i retning af en række tilfælde af korrupcion på højt niveau. Dette omfatter bekymring over den mulige udøvelse af utilbørlig indflydelse og ulovlige aftaler mellem de enkelte medlemmer af den udøvende magt og andre politikere over og med medlemmer af retsvæsenet, herunder højtstående dommere⁶. Endvidere blev der rejst mistanke om tilfælde af embedsmisbrug begået af dommere og anklagere, herunder en tidligere rigsadvokat⁷. I efteråret 2019 udløste disse begivenheder offentlige protester og øgede presset på myndighederne til at intensivere indsatsen for at mindske korrupcionen i det slovakiske retssystem. Der er indledt en række disciplinærsager samt strafferetlige efterforskninger mod flere dommere og anklagere, hvoraf nogle er blevet suspenderet eller er fratrukket. I visse tilfælde har igangværende strafferetlige efterforskninger også ført til anholdelse af dommere og anklagere⁸.

Graden af opfattelsen af retsvæsenets uafhængighed i Slovakiet er fortsat meget lav på trods af en vis indsats for at styrke retsvæsenets uafhængighed og gennemsigtighed. Graden af opfattelsen af domstoles og dommeres uafhængighed blandt den almindelige

¹ Der findes en beskrivelse af retsvæsenets struktur i f.eks. CEPEJ's årlige undersøgelse for Europa-Kommissionen.

² Den slovakiske strafferetsplejelov, punkt 14 (f.eks. overlagt mord, korrupcion, terrorisme, organiseret kriminalitet, alvorlig økonomisk kriminalitet, der skader EU's finansielle interesser osv.).

³ Artikel 141a i den slovakiske forfatning.

⁴ Artikel 149-151 i den slovakiske forfatning, lov nr. 153/2001 om anklagemyndigheden.

⁵ Parlamentarisk lov nr. 586/2003 om advokaterhvervet og om ændring af lov nr. 455/1991 om erhverv og selvstændig erhvervsdrivende (lov om licens til at udøve virksomhed) af 4. december 2003.

⁶ Jf. Europa-Kommissionen, Country Report Slovakia 2020, SWD(2020) 524 final.

⁷ Europa-Kommissionen, Country Report Slovakia 2020, SWD(2020) 524 final, s. 6, 20 og 50. Europa-Parlamentet har også udtrykt betænkeligheder med hensyn til situationen i Slovakiet, jf. Europa-Parlamentets beslutning af 28. marts 2019 om situationen vedrørende retsstatsprincippet og bekæmpelse af korrupcion i EU, navnlig i Malta og Slovakiet, beslutning af 19. april 2018 om beskyttelse af undersøgende journalister i Europa: sagen om den slovakiske journalist Ján Kuciak og Martina Kušnírová.

⁸ Dette er også blevet rapporteret af de slovakiske myndigheder i forbindelse med udarbejdelsen af denne rapport.

befolkning i Slovakiet er fortsat meget lav, idet et klart mindretal af både borgerne og virksomhederne opfatter graden af retsvæsenets uafhængighed som "rimelig god" eller "meget god" (26 % af borgerne og 15 % af virksomhederne). Den grund, der hyppigst fremføres for den opfattede mangel på uafhængighed, er forbundet med indblanding eller pres fra regering og politikere⁹. Det er værd at bemærke, at denne forholdsvis lave opfattede grad af retsvæsenets uafhængighed har været ved i en længere periode¹⁰, hvilket også anerkendes af de slovakiske myndigheder¹¹.

Regeringen har bebudet reformplaner, der skal styrke retsvæsenets uafhængighed og integritet. I denne forbindelse er det nødvendigt at minde om de tidligere regerings forsøg på at løse nogle af de langvarige problemer med dommernes integritet, som har ført til en ændring af den slovakiske forfatning, og som omfattede en kontroversiel beslutning om at udføre obligatorisk baggrundskontrol af dommere og potentielle dommere på grundlag af oplysninger fra den slovakiske nationale sikkerhedsmyndighed¹². Den slovakiske forfatningsdomstol fastslog i en principiel dom af 30. januar 2019¹³, at disse baggrundskontroller var i strid med princippet om retsvæsenets uafhængighed, og at forfatningsændringen fra 2014 var forfatningsstridig¹⁴.

Regeringen har bebudet reformplaner for at ændre den nuværende sammensætning af domstolsrådet. Disse planer omfatter udnævnelsesprocessen, bl.a. for at sikre regional repræsentation og styrke kontrollen af dommers erklæringer om aktiver¹⁵. Der blev udnævnt seks nye medlemmer den 23. april 2020, den 26. april 2020 og den 20. maj 2020¹⁶, og en ny formand for domstolsrådet blev valgt den 29. juni 2020¹⁷, efter at nogle af dets medlemmer var trådt tilbage den 23. marts 2020¹⁸, og den tidligere formand var trådt tilbage den 23. juni 2020¹⁹.

Regeringen har også bebudet planer om at styrke udnævnelsesprocessen for forfatningsdomstolen. I de senere år har udnævnelsen af nye dommere ved forfatningsdomstolen gentagne gange været genstand for uenighed mellem regeringen, parlamentet og den slovakiske præsident, hvilket ofte har ført til lange forsinkelser i udnævnelsesprocessen og endog har gjort det vanskeligere for domstolen at varetage sine

⁹ Figur 44 og 46, EU's resultattavle for retlige anliggender for 2020. Graden af opfattelsen af retsvæsenets uafhængighed er kategoriseret som følger: meget dårlig (under 30 % af respondenterne opfatter retsvæsenets uafhængighed som rimelig god eller meget god), dårlig (30-39 %), middel (40-59 %), god (60-75 %), meget god (over 75 %).

¹⁰ EU's resultattavle for retlige anliggender 2013-2020, Det Verdensøkonomiske Forum, 2012-2019 Global Competitiveness. Det skal også bemærkes, at slovakiske advokater vurderer uafhængigheden for dommerne i deres land meget lavt (5,4/10) relativt set (figur 7 i ENCJ/CCBE-undersøgelsen blandt jurister om dommernes uafhængighed 2018-2019).

¹¹ F.eks. bidrag fra Slovakiet til rapporten om retsstatssituationen 2020, punkt 10.

¹² Europa-Kommissionen, Country Report Slovakia 2020, SWD(2020) 524 final/2, s. 35-36.

¹³ Forfatningsdomstolens dom PL. US 21/2014-96.

¹⁴ 2018 Global Review of Constitutional Law, s. 272.

¹⁵ *Programové vyhlásenie vlády Slovenskej republiky na obdobie rokov 2020-2024* af 19. april 2020 (herefter benævnt "det politiske manifest"), s. 8.

¹⁶ Meddelelser fra domstolsrådet af 26. og 30. april samt 20. maj 2020.

¹⁷ Tidligere dommer og formand for den slovakiske forfatningsdomstol og Slovakiets generaladvokat ved Den Europæiske Unions Domstol (professor dr. Ján Mazák).

¹⁸ Meddelelse fra domstolsrådet af 23. marts 2020; , hvoraf det fremgår, at et af de nye medlemmer havde fået en stilling, der havde været ledig, siden et tidligere medlem trådte tilbage den 13. november 2019, meddelelse fra domstolsrådet af 13. november 2019.

¹⁹ Meddelelse fra domstolsrådet af 23. juni 2020.

funktioner. I 2019 var kun fire ud af de påkrævede 13 dommere udpeget²⁰, fordi udvælgelses- og udnævnelsesproceduren for de resterende dommere ikke var afsluttet²¹. Dette spørgsmål er blevet behandlet i en landespecifik henstilling i forbindelse med det europæiske semester 2019²². På den positive side udnævnte den slovakiske præsident i oktober 2019 de resterende dommere til forfatningsdomstolen og bragte dermed det dødvande, der havde eksisteret siden februar 2019, til ophør.

Regeringen meddelte endvidere, at den ville indføre en fast pensionsalder for dommere. Planerne omfatter indførelse af en fast pensionsalder på 65 år for dommere og på 70 år for dommere ved forfatningsdomstolen²³, da der ikke findes nogen fast pensionsalder for dommere i Slovakiet²⁴. Det er vigtigt, at denne planlagte reform er i overensstemmelse med EU-lovgivningen²⁵ og tager hensyn til Europarådets anbefalinger om retsvæsenets uafhængighed²⁶.

Kvalitet

Indsatsen for at forbedre kvaliteten af det slovakiske retssystem er intensiveret i de seneste år. På baggrund af en række landespecifikke henstillinger i forbindelse med det europæiske semester i 2014, 2016 og 2017 for at forbedre effektiviteten og kvaliteten af det slovakiske retssystem²⁷ er de slovakiske myndigheder begyndt at gennemføre en række reformer, der skal forbedre både effektiviteten og kvaliteten af det slovakiske retssystem. Denne proces var også baseret på en omfattende funktionel analyse af det slovakiske retssystem²⁸, som afdækkede en række reformområder²⁹ og indeholdt 62 anbefalinger til, hvordan effektiviteten og kvaliteten af det slovakiske retssystem kan forbedres.

Der er vedtaget reformer af retssystemet, som er ved at blive gennemført, og samtidig varsles der flere reformer. Dette omfatter navnlig indførelsen af såkaldte "flyvende" dommere eller gæstedommere, som skal tage sig af midlertidige sagspukler ved de enkelte domstole, lovgivningsmæssige foranstaltninger til sletning af gamle og inaktive fuldbyrdelsessager, som har drænet ressourcerne og igangværende projekter i forbindelse med vægtning af sager samt tidsplanlægning.

²⁰ Europa-Kommissionen, Country Report Slovakia 2019, SWD(2019) 1024 final, s. 47. Jf. Venedigkommissionens udtalelse (CDL-AD(2017)001-e).

²¹ Efter udløbet af embedsperioden for ni dommere ved forfatningsdomstolen i begyndelsen af 2019 kunne parlamentet (som skulle opstille listen over kandidater) ikke nå til enighed om den endelige liste over kandidater, der skulle indgives til præsidenten.

²² Rådets henstilling af 9. juli 2019 om Slovakiets nationale reformprogram for 2019 og med Rådets udtalelse om Slovakiets stabilitetsprogram for 2019 (EUT C 301 af 5.9.2019, s. 148-153).

²³ Det politiske manifest, s. 8.

²⁴ I henhold til artikel 147 i den slovakiske forfatning kan præsidenten afsætte en dommer efter forslag fra domstolsrådet, hvis vedkommende er fyldt 65 år.

²⁵ F.eks. Domstolens dom C-619/18, Kommissionen mod Polen (Indépendance de la Cour suprême), C-192/18, Kommissionen mod Polen (Indépendance des juridictions de droit commun), og C-282/12, Kommissionen mod Ungarn.

²⁶ Anbefaling CM/Rec(2010)12 fra Europarådets Ministerkomité, punkt 49.

²⁷ Rådets henstilling af 8. juli 2014 (EUT C 247 af 29.7.2014, s. 122-126), af 12. juli 2016 (EUT C 299 af 18.8.2016, s. 61-64) og af 11. juli 2017 (EUT C 261 af 9.8.2017, s. 110-113).

²⁸ CEPEJ, Efficiency and Quality of the Slovak Judicial System. Denne undersøgelse blev finansieret af de europæiske struktur- og investeringsfonde under det operationelle program "Effective Public Administration 2014-2020".

²⁹ Dette omfatter områder som f.eks. domstolsorganisation, budgetspørgsmål, menneskelige ressourcer, domstolsforvaltning og domstolenes effektivitet og kvalitet.

Slovakiet arbejder aktivt for at fremme digitaliseringen af retssystemet. Regeringen har meddelt, at den vil fremme udbredelsen af informationsteknologi ved domstolene³⁰. Dette vil supplere de igangværende bestræbelser på at opgradere de tilgængelige IT-værktøjer og den analytiske kapacitet³¹. Et lovende eksempel er et færdigt projekt om resultattavler for alle slovakiske domstole, som øger gennemsigtigheden og gør det muligt at visualisere de centrale resultatindikatorer³², og som allerede har vakt interesse hos interessenter uden for Slovakiet. Visse IT-projekter har modtaget teknisk støtte på europæisk plan³³. I en undersøgelse fra 2018 blev det konkluderet, at det slovakiske retsvæsen allerede har en forholdsvis høj grad af gennemsigtighed³⁴.

Der er fortsat visse udfordringer med hensyn til adgang til domstolsprøvelse og potentielt høje retsafgifter. Der er ikke fuld adgang til retshjælp for personer, der er truet af fattigdom, og retsafgifterne i visse handelstvister er blandt de højeste i EU³⁵. Regeringen har bebudet en revision af den nuværende retshjælpsordning med henblik på at revidere de eksisterende retsafgifter³⁶ og dække en større gruppe af lavtlønnede, som ellers ikke kan få adgang til domstolsprøvelse.

Effektivitet

De effektivitetsreformer, der er gennemført i de senere år, er begyndt at vise resultater, og det slovakiske retssystem er nu i vid udstrækning i stand til at håndtere arbejdsbyrden. Navnlig fungerer domstolene fortsat effektivt med hensyn til sagsbehandlingstiden i civil- og handelsretlige sager i første instans anlagt som følge af en tvist (157 dage i 2018 sammenlignet med 171 dage i 2017) og gennemførelsesprocenten (130,6 % i 2018), hvilket også er hjulpet på vej af en mindre tilgang af nye sager. Domstolenes resultater i forvaltningsretlige sager er imidlertid faldet, idet gennemførelsesprocenten faldt (96,1 % i 2018 sammenlignet med 118,1 % i 2017), og gennemløbstiden steg (401 dage i 2018 sammenlignet med 317 dage i 2017)³⁷. Myndighederne anførte også, at der stadig er visse udfordringer forbundet med en mere effektiv behandling af ældre sager, dvs. sager, der har verseret i mere end to år. Regeringen har bebudet, at den agter at oprette en ny øverste forvaltningsdomstol, at omstrukturere domstolene og at gøre dommerne mere specialiserede³⁸.

³⁰ Det politiske manifest, s. 10.

³¹ Myndighederne har også gjort fremskridt med at tilegne sig øremærkede midler fra de europæiske struktur- og investeringsfonde for finansieringsperioden 2014-2020, som udgør størsteparten af finansieringen af den yderligere reform af retssystemet. Siden 2018 har Europa-Kommissionen desuden ydet teknisk støtte til det slovakiske justitsministerium i forbindelse med støtteprogrammet for strukturreformer med henblik på at udvikle en strategi og en overgangsplan for IT-arkitekturen, at udvikle værktøjer til vurdering af domstolenes resultater og opbygge kapacitet til bedre domstols- og sagsstyring.

³² Dataene findes på: <http://web.ac-mssr.sk/dashboard/>.

³³ F.eks. CEPEJ-COOP(2017)15, Report on the evaluation of the current state of affairs of IT tools for the Slovak judicial system and advise on their development.

³⁴ Transparency International Slovakia (2018), Let's judge the judges — How Slovakia opened its judiciary to unprecedented public control.

³⁵ Figur 23 og 25, EU's resultattavle for retlige anliggender for 2020.

³⁶ Det politiske manifest, s. 13.

³⁷ Jf. CEPEJ, Study on the functioning of judicial systems in the EU Member States, del 2, s. 611.

³⁸ Det politiske manifest, s. 8.

II. RAMME FOR BEKÆMPELSE AF KORRUPTION

De retlige og institutionelle rammer, der skal forebygge, efterforske og retsforfølge korruption, er i det store og hele på plads. Kompetencerne til at forebygge, afsløre og retsforfølge korruption deles mellem flere myndigheder. Det statslige kontor for korruptionsbekæmpelse er det centrale organ for koordinering af korruptionsforebyggelsen. Det nationale kriminalitetsagentur under rigspolitiets præsidium har ansvaret for afsløring og efterforskning af korruptionsforbrydelser med undtagelse af korruptionsforbrydelser begået af medlemmer af politiet selv og visse retshåndhævende agenturer, der hører under politianklagemyndighedens ansvarsområde. Den særlige anklagemyndighed har kompetence med hensyn til efterforskning af strafbare handlinger. Kontrollen med erklæringer om aktiver udføres i øjeblikket på nationalt plan af et parlamentsudvalg og på lokalt plan af et kommunalt udvalg.

Slovakiet har fået 50/100 de seneste tre år i træk i Transparency Internationals Corruption Perceptions Index og rangerer som nr. 16 i Den Europæiske Union og nr. 59 globalt³⁹. 87 % af respondenterne mener, at korruption er udbredt (EU-gennemsnit: 71 %), og 41 % af dem føler sig personligt berørt af korruption i deres dagligdag (EU-gennemsnit: 26 %)⁴⁰. Ifølge undersøgelserne anser 88 % af virksomhederne korruption for at være udbredt (EU-gennemsnit: 63 %), og 53 % af virksomhederne mener, at korruption er et problem i forbindelse med forretningsvirksomhed (EU-gennemsnit: 37 %). Samtidig mener 37 % af respondenterne, at der er tilstrækkelige vellykkede retsforfølgelser til at afskrække folk fra korruption (EU-gennemsnit: 36 %), mens 13 % af virksomhederne mener, at de personer og virksomheder, der opdages i at bestikke en højtstående embedsmand, straffes behørigt (EU-gennemsnit: 31 %)⁴¹.

Bekæmpelse af korruption er blevet udpeget som en af de vigtigste prioriteter i den nye regerings politiske program, som bebudede en række reformer på dette område. Dette er en reaktion på det ramaskrig, der blev udløst, da det blev afsløret, at en fremtrædende oligark havde udøvet betydelig indflydelse på politikere, de retshåndhævende myndigheder og retsvæsenet i forbindelse med efterforskningen af mordet på journalisten Ján Kuciak og hans forlovede Martina Kušnírová. Disse afsløringer medførte bl.a., at rigsadvokaten trådte tilbage i marts 2019⁴².

De strafferetlige rammer for bekæmpelse af korruption er i det store og hele på plads, og der er oprettet specialiserede institutioner. Alle former for aktiv, passiv, direkte og indirekte korruption er strafbart. Som resultat af den tredje evalueringsrunde vedrørende gennemførelsen af OECD's konvention om bekæmpelse af bestikkelse⁴³ er de nationale bestemmelser om bestikkelse af udenlandske tjenestemænd blevet ændret. Slovakiet har vedtaget en ny lovgivning om strafferetligt ansvar, som regulerer sanktioner over for juridiske personer⁴⁴.

³⁹ Transparency International (2020), 2019 Corruption Perceptions Index.

⁴⁰ Særlig Eurobarometerundersøgelse 502 (2020).

⁴¹ Flash Eurobarometer 482 (2019).

⁴² Den 3. september 2020 frifandt den særlige domstol i straffesager to personer, der var sigtet for mordene, hvorefter den slovakiske anklagemyndighed appellerede dommen.

⁴³ OECD (2012) Slovakia: Phase 3 Report on Implementing the OECD Anti-Bribery Convention in the Slovak Republic.

⁴⁴ Lov nr. 91/2016 om juridiske personers strafferetlige ansvar.

Kompetencerne til at forebygge, afsløre og retsforfølge korruption deles mellem flere myndigheder. Det statslige kontor for korruptionsbekæmpelse er det centrale organ for koordinering af korruptionsforebyggelse med koordinatorene for korruptionsbekæmpelse for forskellige sektorer, der siden 2019 har været ansat ved hvert enkelt organ i centraladministrationen. I december 2019 præsenterede korruptionskontoret et særligt softwareværktøj, der skulle gøre styringen af risikoen for korruption mere effektiv. Det nationale kriminalitetsagentur under rigspolitiets præsidium (NAKA) har ansvaret for afsløring og efterforskning af korruptionsforbrydelser med undtagelse af korruptionsforbrydelser begået af medlemmer af politiet selv og visse retshåndhævende agenturer⁴⁵, der hører under politianklagemyndighedens ansvarsområde. Den særlige anklagemyndighed har kompetence med hensyn til efterforskning af strafbare handlinger henhørende under den særlige domstol i straffesagers materielle kompetence. Den særlige domstol i straffesager er en domstol i første instans, som blev oprettet i 2009.

I de seneste år er kun få korruptionssager på højt niveau blevet efterforsket og retsforfulgt. Ifølge statistikkerne fra den særlige anklagemyndighed blev kun 48 personer tiltalt for korruption i 2018, hvilket er det laveste tal siden 2009, mens 63 personer indgik tilståelsesaftaler. I den landespecifikke henstilling, der blev rettet til Slovakiet i forbindelse med det europæiske semester i 2019, påpeges det, at korruption stadig udgør en udfordring, fordi Slovakiet kun har begrænset kapacitet til at efterforske og retsforfølge korruptionssager på højt niveau⁴⁶. Som følge heraf er der kun meget få korruptionssager på højt niveau, som er blevet afgjort af den særlige domstol i straffesager. I denne forbindelse giver den ringe beskyttelse af whistleblowere anledning til bekymring. Afsløring af korruptionsforbrydelser sker fortsat meget sjældent, idet kun få korruptionssager på højt niveau retsforfølges.

Effektiviteten af de specialiserede institutioner til bekæmpelse af korruption udgør en stor udfordring. Det nationale kriminalitetsagentur (NAKA) blev omorganiseret i 2019, men det har ikke fået flere ressourcer. En af de vigtigste udfordringer, som interessenterne har påpeget med hensyn til afsløring og retsforfølgelse af korruption, herunder sager på højt niveau, er efterforskningskapaciteten. Navnlig mangler der ressourcer og særlig ekspertise til at opdage de første tegn på korruption⁴⁷. Den særlige anklagemyndighed har givet udtryk for bekymring over sine ressourcer. Det er bemandede med én anklager i stillingen som chef for kontoret for bekæmpelse af korruption og fire yderligere anklagere. Hver anklager har i gennemsnit over 80 sager på én gang, hvilket rejser spørgsmål om, hvorvidt der er tilstrækkelig kontrol med efterforskningerne. Den særlige anklagemyndighed har anmodet om flere ressourcer, men indtil videre synes der ikke at være nogen planer om at øge antallet af anklagere.

Loven om beskyttelse af whistleblowere fra 2019 har til formål at øge beskyttelsesforanstaltningerne ved at oprette et uafhængigt kontor for klager, men gennemførelsen forsinkes. Loven blev vedtaget i januar 2019⁴⁸, men i september 2020 er chefen for kontoret endnu ikke blevet udpeget, og kontoret er endnu ikke gået i gang med

⁴⁵ Medlemmer af bevæbnede sikkerhedsenheder, medlemmer af rets- og fængselsbetjentkorpset og toldembedsmænd.

⁴⁶ Rådets henstilling af 9. juli 2019 om Slovakiets nationale reformprogram for 2019 og med Rådets udtalelse om Slovakiets stabilitetsprogram for 2019.

⁴⁷ Bidrag fra Slovakiet til rapporten om retsstatssituationen 2020, afsnittet om potentielle hindringer for efterforskning og retsforfølgelse af sager på højt niveau og komplekse korruptionssager (f.eks. forordningen om politisk immunitet).

⁴⁸ Lov nr. 54/2019 om beskyttelse af whistleblowere.

arbejdet. Den nye lov tager sigte på at løse de problemer, som den tidligere ramme har givet anledning til, navnlig den usikkerhed, der opstår som følge af kravet om god tro, forskellene i beskyttelsen af forskellige kategorier af tjenestemænd og fraværet af parallelle interne og eksterne kanaler til indberetning af forseelser⁴⁹.

Der findes i øjeblikket ingen regler for lobbyvirksomhed i Slovakiet, og der er få begrænsninger for embedsmænds virke efter ansættelsen. Delvise foranstaltninger og regler, såsom begrænsninger for gaver, der modtages af offentlige embedsmænd i forbindelse med deres offentlige hverv, er omfattet af lov om interessekonflikter⁵⁰. Den nye regeringsprogram indeholder også en forpligtelse til at vedtage en retsakt om lobbyvirksomhed, som vil kombinere lovgivningsmæssige foranstaltninger, et obligatorisk register over lobbyister, en adfærdskodeks og oprettelse af et særligt register (om planlagt lobbyvirksomhed, oplysninger om deres kunder, omkostninger og vederlag for lobbyvirksomhed)⁵¹. I den forbindelse er det allerede fastsat i den korruptionsbekæmpelsesplan, der blev vedtaget i september 2019, at justitsministeriet skal forelægge parlamentet lovforslag inden udgangen af 2021. Hvad angår "svingdøre" findes der bestemmelser om embedsmænds virke efter ansættelsen i lov om interessekonflikter. Den finder udelukkende anvendelse på offentligt ansatte, der har haft ledende stillinger, eller medlemmer af et kollektivt beslutningsorgan, mens rådgivere og ledende embedsmænd, der har haft nær tilknytning til den øverste ledelse ikke er omfattet. Begrænsningerne efter offentligt embede ("karensperiode") gælder i et år efter udløbet af ansættelsesperioden (hvis personen havde beslutningsbeføjelser med hensyn til støtte, ydelser eller fritagelse for forpligtelser i to år forud for afslutningen af sit hverv, eller har indgået en kontrakt om offentlige indkøb i løbet af ansættelsen). Greco har i denne forbindelse bemærket, at bestemmelserne er temmelig begrænsede, og anbefalet bredere begrænsninger, som også bør omfatte højtstående embedsmænd, der er involveret i de øverste ledelsesfunktioner, og regler, der er indført for at forhindre tidligere topembedsmænd i at udøve lobbyvirksomhed efter ansættelsen⁵².

Den nye lovgivning om erklæringer om aktiver og interessekonflikter hos medlemmer af regeringen og andre offentlige embedsmænd trådte i kraft den 1. januar 2020. Den nye lov⁵³ udvidede anvendelsesområdet for de aktiver, der skal anmeldes af offentlige embedsmænd (til også at omfatte brug af løsøre og fast ejendom, der tilhører tredjemand, og specificering af de modtagne gaver). Formålet med den nye lov er at afhjælpe mangler i lovgivningen i overensstemmelse med Grecos anbefalinger⁵⁴. Lov nr. 66/2019 udvider kredsen af offentligt ansatte, der er omfattet af forfatningsloven om interessekonflikter, til at omfatte formanden og medlemmerne af bestyrelser for juridiske personer, hvor staten har majoritetsinteresser, samt borgmestre⁵⁵.

Kontrollen med erklæringer om aktiver udføres i øjeblikket på nationalt plan af et parlamentsudvalg og på lokalt plan af et kommunalt udvalg. Den nye regering har

⁴⁹ Europa-Kommissionen, Country Report Slovakia 2020, SWD(2020) 524 final, s. 51.

⁵⁰ Forfatningslov nr. 357/2004 om beskyttelse af offentlighedens interesser i forbindelse med varetagelse af offentlige hverv ("lov om interessekonflikter").

⁵¹ Det politiske manifest, s. 4 og 14.

⁵² GRECO Fourth Evaluation Round — Evaluation Report.

⁵³ Lov nr. 66/2019 om ændring af forfatningslov nr. 357/2004 om beskyttelse af offentlighedens interesser i forbindelse med varetagelse af offentlige hverv, som ændret ved forfatningslov nr. 545/2005.

⁵⁴ GRECO Fourth Evaluation Round — Evaluation Report.

⁵⁵ Forud for vedtagelsen af denne ændring blev der kun afgivet erklæringer om borgmestres interessekonflikter og aktiver til et udvalg i kommunalrådet.

forpligtet sig til at oprette en uafhængig institution, som ikke kun skal kontrollere erklæringer om aktiver, men også behandle etiske spørgsmål. Den nationale handlingsplan kræver, at det statslige kontor og andre relevante myndigheder tager mekanismen for erklæringer om aktiver op til revision. Der er nedsat en særlig arbejdsgruppe med repræsentanter for de relevante statslige myndigheder, herunder domstolsrådet, anklagemyndigheden og det nationale råd samt to NGO'er⁵⁶.

Integritetssystemerne for den offentlige forvaltning er blevet forbedret gennem en ændring af tjenestemandsløven. Dette gælder for statsansatte, herunder ministre, statssekretærer og ledere af centrale statslige forvaltningsorganer. Disse lovgivningsmæssige ændringer omfatter et etisk kodeks for statsansatte⁵⁷ og et system til vurdering af, om en statsansats handlinger er i overensstemmelse med kodeksen. Kodeksen fastsætter de grundlæggende etiske værdier for en statsansat: politisk neutralitet, upartiskhed, offentlig interesse, værdighed og respekt i personlige relationer.

III. MEDIEPLURALISME

Ytringsfriheden, retten til aktindsigt samt retten til at give udtryk for sin holdning i ord, på skrift, i billeder eller på anden måde samt retten til at søge efter, modtage og formidle idéer og information er sikret ved Slovakiets forfatning. Retten til aktindsigt er knæsat i lov om informationsfrihed⁵⁸. Lov om radio- og tv-virksomhed og viderespredning⁵⁹ har til formål at sikre mediepluralisme, mens presseloven⁶⁰ fastsætter regler for pressen og for journalister. Ytringsfriheden anses generelt for at være beskyttet i Slovakiet, men straffeloven foreskriver den højeste straf for injurier — fængsel i op til otte år — blandt alle EU's medlemsstater. Regeringen har meddelt, at den agter at reformere de retlige rammer for visse onlinemedietjenester samt de finansielle midler, der tildeles de relevante tilsynsmyndigheder⁶¹.

Der findes et råd for radio- og tv-virksomhed og viderespredning, som har klare kompetencer og ansvarsområder. Rådets mission er at styrke den offentlige interesse i udøvelsen af retten til information, ytringsfrihed samt retten til adgang til kulturelle værdier og uddannelse. Endvidere har rådet til opgave at gennemføre statens regulering inden for radio- og tv-virksomhed, viderespredning og udbud af audiovisuelle medietjenester. Rådet behandler bl.a. tilladelser til radio- og tv-virksomhed, behandler alle relevante klager, kan beordre indstilling af viderespredning, pålægger sanktioner mod radio- og tv-selskaber, viderespredningsoperatører og udbydere af on-demand audiovisuelle medietjenester og sikrer samarbejde med selvregulerende organer. Myndigheden råder over sit eget budget, og de midler, der afsættes, anses for tilstrækkelige til, at rådet kan udføre sine opgaver⁶². Der er fastsat klare regler for udnævnelse og afskedigelse af rådets medlemmer⁶³. Observatoriet for

⁵⁶ Bidrag fra Slovakiet til rapporten om retsstatssituationen 2020, afsnittet om integritetsrammen: regler for erklæringer om aktiver, lobbyvirksomhed, svingdøre og generel gennemsigtighed i den offentlige beslutningstagning (herunder aktindsigt i oplysninger).

⁵⁷ Dekret nr. 400/2019 om et etisk kodeks for statsansatte.

⁵⁸ Lov nr. 211/2000, lov om informationsfrihed.

⁵⁹ Lov nr. 308/2000, lov om radio- og tv-virksomhed og viderespredning.

⁶⁰ Lov nr. 167/2008, presseloven.

⁶¹ Slovakiet rykkede to pladser op i Journalister uden Grænsers pressefrihedsindeks og er nu nr. 33 i hele verden, Journalister uden Grænser, Slovakiet.

⁶² Som bekræftet under landebesøget.

⁶³ Rådet har ni medlemmer, der vælges og afsættes af nationalrådet (parlamentet).

mediepluralisme 2020⁶⁴ konkluderer, at rådets uafhængighed generelt er garanteret med en risikofaktor, der ligger stabilt i den lave ende, men henviser til flere politiske udnævnelser som et muligt spirende problem. Civilsamfundsorganisationer har klaget over, at rådet ikke har overvåget public service-tv korrekt i den seneste valgperiode⁶⁵.

Slovakiet har ingen systematisk retlig ramme for gennemsigtighed med hensyn til medieejerskab. MPM 2020 konkluderer derfor, at dette udgør det vigtigste risikoområde for landet. MPM 2020 påpeger endvidere, at selv om lov om registret over den offentlige sektors partnere⁶⁶ giver mulighed for indirekte offentliggørelse af de endelige ejere af store medieforetagender, er medier, der ikke handler med staten eller ikke modtager offentlig støtte, ikke opført deri. Mens både rådet for radio- og tv-virksomhed og viderespredning og kulturministeriet indsamler delvise oplysninger om ejere af traditionelle medier, mangler de de juridiske værktøjer til at indhente oplysninger om de endelige og de reelle ejere. De slovakiske myndigheder påpegede, at dette udgør et betydeligt problem med hensyn til elektroniske medier, og at spørgsmålet forventes at blive løst ved hjælp af lovgivning. I denne forbindelse bør det også erindres, at det reviderede direktiv om audiovisuelle medietjenester tilskynder medlemsstaterne til at vedtage lovgivningsmæssige foranstaltninger, der fastsætter, at medietjenesteudbydere under deres jurisdiktion skal gøre oplysninger om deres ejerforhold, herunder de reelle ejere, tilgængelige.

Med hensyn til politisk uafhængighed mangler Slovakiet retlige garantier til effektivt at forhindre interessekonflikter mellem ejere af medier og de regerende partier, partigrupper eller politikere. Dette problem forekommer særligt akut i lokale publikationer i valgperioder, da de fleste lokale medier finansieres eller ejes i fællesskab af kommunale myndigheder. På den anden side udviser de store aviser og pressebureauer fortsat modstand mod politisk pres.

Der findes i øjeblikket ingen rammer for distribution af statslig annoncering. De slovakiske myndigheder påpegede, at begrebet "statslig annoncering" ikke defineres i loven om radio- og tv-virksomhed og viderespredning. Alle kontrakter mellem staten og den private sektor registreres imidlertid i det centrale register over kontrakter. Dette register er offentligt tilgængeligt og giver derfor en vis grad af gennemsigtighed i denne henseende. Redaktionel frihed er baseret på selvregulering, hvilket MPM 2020 anser for at være tilstrækkeligt effektivt i forbindelse med de medieforetagender, der anvender Slovakiets journalistforbunds etiske kodeks.

Mordet på journalisten Ján Kuciak og hans forlovede Martina Kušnírová i 2018 førte til en omfattende debat i det slovakiske samfund om journalisters sikkerhed. Debatten fokuserede på rapporterede tilfælde af ulovlig udspionering af journalister ved bl.a. et tidligere medlem af statssikkerhedstjenesten, manglende reaktion fra politiet efter anmeldelse af dødstrusler mod journalister og afsløringerne af, at en fremtrædende oligark udøvede en betydelig indflydelse på politikerne⁶⁷.

Der er bred enighed om, at det slovakiske civilsamfund, politikerne og de relevante myndigheder har reageret håndfast på mordet og i kølvandet herpå. Civilsamfundet og

⁶⁴ Observatoriet for mediepluralisme 2020.

⁶⁵ F.eks. OSCE-ODIHR, Slovak Republic — Parliamentary Elections, ODIHR Election Assessment Mission Final Report (2020), s. 14.

⁶⁶ Lov nr. 315/2016.

⁶⁷ Se også afsnittet om bekæmpelse af korruption i kapitlet (ovenfor).

journalistorganisationerne har gjort det klart, at mordet var et reelt vendepunkt i landet, ikke mindst med hensyn til den undersøgende journalistiks status i det slovakiske samfund⁶⁸.

Der opleves fortsat en vis grad af chikane mod journalister. I 2019 udsendte Europarådets platform for fremme af beskyttelse af journalistik og journalisters sikkerhed fire varsler vedrørende Slovakiet⁶⁹. Varslerne omhandlede verbale angreb og negative kommunikationskampagner mod journalister, overvågning af journalister samt en lov, der gav politikerne ret til genmæle⁷⁰. I 2020 modtog platformen to varsler om tiltaler om injurier mod en avis og en trussel mod en journalist⁷¹.

IV. ANDRE INSTITUTIONELLE SPØRGSMÅL VEDRØRENDE DEN DEMOKRATISKE KONTROL OG BALANCE

Slovakiet er en parlamentarisk republik, hvor det nationale råd (parlamentet) er det eneste forfatningsmæssige og lovgivende organ⁷². Retten til at vedtage lovgivning ligger hos parlamentets udvalg, de enkelte parlamentsmedlemmer og regeringen⁷³. Forfatningsdomstolen træffer afgørelse om lovgivningens overholdelse af forfatningen, forfatningsmæssige bestemmelser og internationale aftaler og sikrer respekt for de grundlæggende og forfatningsmæssige rettigheder. Uafhængige myndigheder spiller også en rolle i sikringen af de grundlæggende rettigheder.

Der er bebudet forbedringer med hensyn til processen for udarbejdelse og vedtagelse af love. Den regering, der blev udnævnt i marts 2020, har bebudet, at den ønsker at forbedre stabiliteten og forudsigeligheden af de lovgivningsmæssige rammer ved f.eks. at forbedre planlægningen og gennemsigtigheden i lovgivningsprocessen. Desuden har regeringen tilkendegivet, at den agter at fokusere på at styrke overholdelsen af eksisterende lovgivning⁷⁴ og tilføre flere midler til de analytiske enheder⁷⁵. I øjeblikket er det endnu ikke veletableret praksis ved vedtagelse af lovgivning i Slovakiet at foretage konsekvensanalyser og høre de

⁶⁸ F.eks. Committee to Protect Journalist's analysis (2019), Mission Journal: One year on, Ján Kuciak murder seen as turning point by Slovak press.

⁶⁹ Europarådet, platform for fremme af beskyttelse af journalistik og journalisters sikkerhed.

⁷⁰ Det første vedrørte den tidligere premierministers verbale angreb på journalister og medier i Slovakiet, som han beskyldte for at føre en åben krig mod hans parti. Det andet vedrørte afsløringen af, at der var sket en omfattende overvågning af journalister mellem marts 2017 og februar 2018 af en tidligere efterretningsagent på vegne af den person, der var blevet sat i forbindelse med mordet på Kuciak og Kušnírová. Medierne rapporterede også, at overvågningsteamet fik omfattende adgang til officielle politidatabaser, og at de indsamlede private data om journalister, lige fra nummerplader til skatteoplysninger. Det tredje vedrørte et lovforslag, som senere blev vedtaget den 17. marts 2019, og som giver politikere og embedsmænd ret til genmæle, hvis de mener, at deres ære eller omdømme er blevet krænket i medierne. Lovforslaget er blevet fordømt af den slovakiske pressesammenslutning og andre mediefrihedsorganisationer. Endelig iværksatte den tidligere slovakiske rigspolitichef en negativ kommunikationskampagne rettet mod tre journalister, der havde dækket mordet.

⁷¹ Det første drejede sig om et tilfælde, hvor de slovakiske myndigheder rejste tiltale om injurier mod en lederskribent, der var anklaget for at have krænket troende, fordi han havde gjort nar af og kritiseret en katolsk præst. Tiltalen kunne potentielt føre til fængselsstraf på op til tre år. Det andet varsel af den 25. juni 2020 vedrørte en undersøgende journalist, der arbejdede/skrev for et slovakisk nyhedswebsted, og som fandt en kugle i postkassen i sin lejlighed i Bratislava. Journalisten anmeldte hændelsen til en lokal politistation, der blev indledt en efterforskning, og der blev truffet foranstaltninger til at beskytte journalistens sikkerhed.

⁷² Artikel 72 i den slovakiske forfatning.

⁷³ Artikel 87 i den slovakiske forfatning.

⁷⁴ Det politiske manifest, s. 15-17.

⁷⁵ Det politiske manifest, s. 14-16.

berørte parter. Mens den politiske beslutningsproces formelt er baseret på høringer og evidens, er parternes politiske prioriteter i regeringen og den reelle inddragelse af sociale aktører begrænset⁷⁶. Lovgivningsmæssige initiativer fra ministerier er underlagt klare skriftlige regler og underkastes en konsekvensanalyse, men regelmæssig brug af parlamentariske hasteprocedurer hæmmer den evidensbaserede politikudformning, f.eks. ved ikke at give mulighed for en egentlig konsekvensanalyse og høring af de berørte parter⁷⁷. Dertil kommer, at den analytiske kapacitet i ministerierne er svag og hæmmer en effektiv politisk beslutningstagning⁷⁸. Strategien for bedre lovgivning indførte en tværministeriel tilgang til politisk beslutningstagning og har bidraget til at styrke det metodiske grundlag for vurdering af de økonomiske virkninger af lovgivningen. Hidtil har dette ikke givet de forventede resultater, da konsekvensanalyserne kun gælder for lovgivningsmæssige foranstaltninger iværksat af regeringen⁷⁹.

Regeringen overvejer at styrke forfatningsdomstolens beføjelser. Dette ville omfatte en styrkelse af forfatningsdomstolens beføjelser med hensyn til vurdering af lovgivningens overholdelse af forfatningen og procedurer for forfatningsmæssige klager vedrørende krænkelse af grundlæggende rettigheder og gennem individuel forfatningskontrol. Regeringen overvejer også muligheden for at indføre forudgående kontrol med, at lovene er i overensstemmelse med forfatningen⁸⁰.

Der er behov for en yderligere indsats for at styrke den offentlige forvaltnings gennemsigtighed, effektivitet og ansvarlighed. Der er indført koordineringsmekanismer, men en skarp adskillelse i afdelinger hæmmer koordinering og effektiv planlægning⁸¹. Udarbejdelsen af en national strategiplan⁸², som foreslået af den nye regering, kan potentielt forbedre den interne koordinering. Den politiske cyklus har stor indflydelse på personaleudskiftningen⁸³. Den nye regering har meddelt, at den ønsker at styrke den offentlige forvaltning ved at gøre gennemsigtighed og etik til centrale elementer i denne reform⁸⁴.

Den 16. marts 2020 erklærede regeringen undtagelsestilstand i sundhedssystemet for at imødegå covid-19-pandemien⁸⁵. Efter regeringens godkendelse den 10. juni blev undtagelsestilstanden officielt ophævet den 13. juni. Den 13. maj 2020 suspendede forfatningsdomstolen delvis en kontroversiel lov om sporing af oplysninger indsamlet under pandemien.

Uafhængige myndigheder spiller en rolle med hensyn til at sikre de grundlæggende rettigheder, men vil drage fordel af klarere mandater, herunder fuld juridisk status og tilstrækkelige ressourcer til at udøve deres funktioner effektivt. Det slovakiske nationale center for menneskerettigheder er den kompetente nationale menneskerettighedsinstitution samt ligestillingsorganet i Slovakiet. Det udarbejder og offentliggør en årsberetning om

⁷⁶ Public administration characteristics and performance in EU28, s. 905.

⁷⁷ Europa-Kommissionen, Country Report Slovakia 2020, SWD(2020) 524 final, s. 48.

⁷⁸ The Public Administration in the EU 27, s. 906.

⁷⁹ Europa-Kommissionen, Country Report Slovakia 2019, SWD(2019) 1024 final, s. 44.

⁸⁰ Det politiske manifest, s. 8.

⁸¹ Europa-Kommissionen, Country Report Slovakia 2020, SWD(2020) 524 final, s. 48.

⁸² Det politiske manifest, s. 77.

⁸³ Public administration characteristics and performance in EU28, s. 902.

⁸⁴ Det politiske manifest, s. 4-5.

⁸⁵ I henhold til artikel 5 i forfatningslov nr. 227/2002.

overholdelse af menneskerettighederne, herunder princippet om ligebehandling. Der er fortsat en vis bekymring over det nationale center for menneskerettigheders uafhængighed, og i 2018 offentliggjorde justitsministeriet et udkast til ændring af de retlige rammer for at sikre, at centret fuldt ud overholder FN's principper om nationale institutioners status ("Parisprincipperne")⁸⁶. Udkastet til ændringsforslag blev kritiseret af OSCE's Kontor for Demokratiske Institutioner og Menneskerettigheder⁸⁷, og lovforslaget blev forkastet i juni 2019⁸⁸. Finansieringen af det slovakiske nationale center for menneskerettigheder ligger i den lave ende sammenlignet med det europæiske gennemsnit, og manglende kompetence til at træffe juridisk bindende afgørelser eller pålægge sanktioner rejser tvivl om centrets generelle effektivitet⁸⁹.

Den slovakiske ombudsmand er et uafhængigt organ, der har mandat til at beskytte fysiske personers og juridiske enheders grundlæggende rettigheder og frihedsrettigheder i sager ved den offentlige forvaltning og andre offentlige organer, hvis virksomhed, beslutningstagning eller passivitet i organerne ikke er i overensstemmelse med den slovakiske retsorden. Ombudsmanden kan også indgive en klage til den slovakiske forfatningsdomstol, hvis en fysisk persons eller en juridisk enheds grundlæggende rettigheder eller frihedsrettigheder krænkes ved en generelt bindende retsakt. Ombudsmanden offentliggør endvidere en årlig aktivitetsrapport og har beføjelse til at udarbejde en ekstraordinær rapport, hvis han mener, at en krænkelse af grundlæggende rettigheder og frihedsrettigheder er væsentlig eller vedrører et større antal personer⁹⁰. I sin aktivitetsrapport for 2019 anførte ombudsmanden, at budgetmidlerne ikke var tilstrækkelige til at udføre alle opgaver korrekt⁹¹. OSCE's Kontor for Demokratiske Institutioner og Menneskerettigheder anbefalede i sin juridiske udtalelse om det slovakiske nationale center for menneskerettigheder at definere forholdet mellem ombudsmanden og det nationale center for menneskerettigheder, præcisere kompetencefordelingen mellem dem og fremme samarbejdet for at undgå overlappende mandater⁹².

Slovaکیets statsrevision har til opgave at overvåge de offentlige myndigheders ansvarlighed, kvalitet og arbejde. Formålet med statsrevisionen er at påpege uøkonomisk, ineffektiv og virkningsløs anvendelse af midler i den statslige og lokale forvaltning, statsejede virksomheder, statsejede aktieselskaber eller enheder, hvor staten har en egenkapitalinteresse, eller som varetager opgaver i offentlighedens interesse⁹³. I de seneste år har statsrevisionen forbedret hyppigheden og kvaliteten af sine forvaltningsrevisioner, men deres virkning har indtil nu været begrænset, fordi den kun kan gennemtvinge begrænsede ændringer⁹⁴. Regeringen har tilkendegivet, at den agter at styrke statsrevisionens beføjelser, og at

⁸⁶ Europa-Kommissionen, A comparative analysis of non-discrimination law in Europe 2019, s. 116, se endvidere principperne om de nationale institutioners status (Parisprincipperne), som blev vedtaget ved FN's Generalforsamlings resolution 48/134 af 20. december 1993.

⁸⁷ OSCE-ODIHR, Opinion on the Draft Amendments to the Act on Establishment of the Slovak National Centre for Human Rights, 2019.

⁸⁸ Det europæiske netværk af menneskerettighedsinstitutioner (2020), The rule of law in the European Union, s. 192.

⁸⁹ Europa-Kommissionen, Equality bodies making a difference, s. 103, 105 og 107.

⁹⁰ Bidrag fra Slovakiet til rapporten om retsstatssituationen 2020, punkt 39.

⁹¹ Ombudsmanden, Report on the Activities of the Public Defender of Rights for 2019, s. 44.

⁹² OSCE/ODIHR, Opinion on the Draft Amendments to the Act on Establishment of the Slovak National Centre for Human Rights, s. 4, 8 og 9.

⁹³ Slovaکیets statsrevision, Report Audit Activities, Results in 2019.

⁹⁴ Public administration characteristics and performance in EU28, s. 899.

den overvejer muligheden for at pålægge sanktioner, hvis kontrolorganet ikke afhjælper de mangler, der er konstateret ved kontrollen.

Slovakiets lovgivning om adgang til offentlige oplysninger sikrer aktindsigt i oplysninger, herunder administrative afgørelser. Denne politik kunne styrkes ved en holistisk tilgang, der også omfatter ansvarlighed og korruptionsbekæmpelse⁹⁵. Hvis de gennemføres fuldt ud, kan regeringens planer om at udvide aktindsigten og øge anvendelsen af offentlighed i forvaltningen⁹⁶ yderligere styrke Slovakiets gennemsigtheds politik.

Selv om Slovakiet har en gunstig ramme for civilsamfundet, har regeringen planer om at vedtage en politik, som skal styrke civilsamfundet yderligere⁹⁷. I sit politiske manifest bebudede den slovakiske regering, at den har til hensigt at styrke systemet for finansiering af NGO'er og støtte organisationer, der beskæftiger sig med bl.a. beskyttelse og fremme af menneskerettigheder, opbygning af demokratisk medborgerskab, afskaffelse af alle former for forskelsbehandling og afsløring af korruption⁹⁸.

Der er i stigende grad fokus på retsstatsprincippet i samfundet. Mordet på den undersøgende journalist Ján Kuciak og hans forlovede i februar 2018 udløste de største offentlige protester i Slovakiet siden fløjlsrevolutionen i 1989. Drabene blev generelt betragtet som et angreb på retsstatsprincippet, civilsamfundet og ytringsfriheden. De interesserede parter rapporterede, at denne udvikling giver Slovakiet mulighed for at bryde med sin fortid, som er karakteriseret ved en høj grad af politisk polarisering, hvilket har påvirket den måde, institutionerne og den offentlige forvaltning fungerer på. Regeringen har sat retsstatsprincippet øverst på sin politiske dagsorden, der blev vedtaget i april 2020, og har planer om vidtrækkende reformer på dette område. Desuden understregede Slovakiets præsident i sin første tale om republikkens tilstand i juni 2020 betydningen af retsstatsprincippet for samfundet og demokratiet⁹⁹.

⁹⁵ Se foregående fodnote, s. 909.

⁹⁶ Det politiske manifest, s. 6-7.

⁹⁷ CIVICUS Monitor anser civilsamfundets råderum i Slovakiet for at være "indsnævret". Jf. CIVICUS Monitor — Tracking Civic Space. Ratingen er inddelt i fem kategorier: åben, indsnævret, obstrueret, undertrykt og lukket. CIVICUS' seneste opdatering vedrørende Slovakiet er fra 2016.

⁹⁸ Det politiske manifest, s. 17-18.

⁹⁹ Republikkens præsident (2020), Report on the State of the Republic.

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).

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

CEPEJ (2017), Efficiency and Quality of the Slovak Judicial System.

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

CIVICUS Monitor — Tracking Civic Space: Slovakia. <https://monitor.civicus.org/country/slovakia/>.

Committee to Protect Journalist's analysis (2019), Mission Journal: One year on, Ján Kuciak murder seen as turning point by Slovak press. <https://cpj.org/2019/02/slovakia-jan-kuciak-murder-journalist-safety-anniversary/>.

Den Europæiske Unions Domstol, C-282/12, Kommissionen mod Ungarn.

Den Europæiske Unions Domstol, C-619/18, Kommissionen mod Polen (Indépendance de la Cour suprême).

Den Europæiske Unions Domstol, sag C-192/18, Kommissionen mod Polen (Indépendance des juridictions de droit commun).

Den slovakiske regering (2020), Bidrag fra Slovakiet til rapporten om retsstatssituationen 2020.

Den slovakiske regering (2020), *Programové vyhlásenie vlády Slovenskej republiky na obdobie rokov 2020-2024*.

Det Verdensøkonomiske Forum (2013-2020), The Global Competitiveness Report.

Domstolsrådet (13. november 2019, 23. marts 2020, 23. juni 2020), meddelelser om medlemmers udtrædelse. <http://www.sudnarada.gov.sk/sudna-rada-bude-mat-o-jedneho-clena-menej/>.
<http://www.sudnarada.gov.sk/clenstva-v-sudnej-rade-sa-vzdalo-pat-jej-clenov/>.
<http://www.sudnarada.gov.sk/predsednicka-sudnej-rady-sa-rozhodla-vzdat-svojej-funkcie/>.

Domstolsrådet (23. april 2020, 26. april 2020, 20. maj 2020), meddelelser om udnævnelse af medlemmer, <http://www.sudnarada.gov.sk/sudna-rada-ma-troch-novych-clenov/>.
<http://www.sudnarada.gov.sk/sudna-rada-v-takmer-kompletnej-zostave/>.
<http://www.sudnarada.gov.sk/sudna-rada-ma-opat-osemnast-clenov/>.

Europa-Kommissionen (2013, 2014, 2015, 2016, 2017, 2018, 2019, 2020), EU's resultattavle for retlige anliggender.

Europa-Kommissionen (2015), Country Report Slovakia, SWD(2015) 44/2 final.

Europa-Kommissionen (2018), Equality bodies making a difference.

Europa-Kommissionen (2019), Country Report Slovakia, SWD(2019) 1024 final.

Europa-Kommissionen (2019), Public administration characteristics and performance in EU28.

Europa-Kommissionen (2020), A comparative analysis of non-discrimination law in Europe 2019.

Europa-Kommissionen (2020), Country Report Slovakia, SWD(2020) 524 final.

Europa-Parlamentets beslutning af 19. april 2018 om beskyttelse af undersøgende journalister i Europa: sagen om den slovakiske journalist Ján Kuciak og Martina Kušnírová.

Europa-Parlamentets beslutning af 28. marts 2019 om situationen vedrørende retsstatsprincippet og bekæmpelse af korruption i EU, navnlig i Malta og Slovakiet.

Europarådet, platform for fremme af beskyttelse af journalistik og journalisters sikkerhed — Slovakiet. <https://www.coe.int/en/web/media-freedom/all-alerts/slovakia>.

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

Europarådet: Venedigkommissionen (2017), Slovakia — Opinion on questions related to the appointment of judges of the Constitutional Court (CDL-AD(2017)001-e).

European Network of Councils for the Judiciary and Council of Bars and Law Societies of Europe (2020), Survey among lawyers on the independence of judges 2018-2019. <https://pgwrk-websitemedia.s3.eu-west-1.amazonaws.com/production/pwk-web-encj2017-p/Reports/ENCJ%20Survey%20on%20Independence%20Accountability%20of%20the%20Judiciary%20among%20lawyers%20%202019.pdf>.

European Network of National Human Rights Institutions — ENNRHI (2020), The rule of law in the European Union.

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 — second compliance report on the Slovak Republic on corruption prevention in respect of members of parliament, judges and prosecutors.

I-CONnect and the Clough Center for the Study of Constitutional Democracy at Boston College (2019), 2018 Global Review of Constitutional Law.

Journalister uden Grænser, Slovakiet. <https://rsf.org/en/ranking>.

OECD (2012) Slovakia: Phase 3 Report on Implementing the OECD Anti-Bribery Convention in the Slovak Republic. <http://www.oecd.org/daf/anti-bribery/SlovakRepublicphase3reportEN.pdf>.

Ombudsmanden (2020) Report on the Activities of the Public Defender of Rights for 2019.

OSCE-ODIHR (2019) Opinion on the Draft Amendments to the Act on Establishment of the Slovak National Centre for Human Rights.

OSCE-ODIHR (2020), Slovak Republic — Parliamentary Elections, ODIHR Election Assessment Mission Final Report.

Rådet for Den Europæiske Union (2014), Rådets henstilling af 8. juli 2014 om Slovakiets nationale reformprogram for 2016 og med Rådets udtalelse om Slovakiets stabilitetsprogram for 2014, EUT C 247.

Rådet for Den Europæiske Union (2016), Rådets henstilling af 11. juli 2017 om Slovakiets nationale reformprogram for 2017 og med Rådets udtalelse om Slovakiets stabilitetsprogram for 2017, EUT C 261.

Rådet for Den Europæiske Union (2016), Rådets henstilling af 12. juli 2016 om Slovakiets nationale reformprogram for 2016 og med Rådets udtalelse om Slovakiets stabilitetsprogram for 2016, EUT C 299.

Rådet for Den Europæiske Union (2019), Rådets henstilling af 9. juli 2019 om Slovakiets nationale reformprogram for 2019 og med Rådets udtalelse om Slovakiets stabilitetsprogram for 2019, EUT C 301.

Republikkens præsident. (2020) Report on the State of the Republic. <https://www.prezident.sk/en/article/sprava-prezidentky-o-stave-republiky/>.

Slovakiets statsrevision (2019), Report Audit Activities, Results in 2019.

Transparency International Slovakia (2018), Let's judge the judges — How Slovakia opened its judiciary to unprecedented public control.

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

Bilag II: Landebesøget i Slovakiet

Kommissionens tjenestegrene afholdt i maj og juni 2020 virtuelle møder med:

- Corruption Prevention Department
- Ministry of Justice
- Ministry of the Interior
- National Crime Agency of the Police
- Office of the Prosecutor General
- Office of the Special Prosecutor
- Slovak Council for Broadcasting
- Transparency International Slovakia
- Via Iuris

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

- Amnesty International
- Civil Liberties Union for Europe
- Civil Society Europe
- Konferencen af Europæiske Kirker
- EuroCommerce
- European Center for Not-for-Profit Law
- Det Europæiske Center for Presse- og Mediefrihed
- Det Europæiske Borgerforum
- 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