



Bruxelles, den 30.9.2020
SWD(2020) 308 final

ARBEJDSDOKUMENT FRA KOMMISSIONENS TJENESTEGRENE

**Rapport om retsstatssituationen 2020
Landekapitlet om Spanien**

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

DA

DA

SAMMENDRAG

Det spanske retssystem står over for udfordringer med hensyn til effektivitet og lange behandlingstider for retssager. For at løse dette problem og fremskynde behandlingen af straffesager er man nu i færd med at udarbejde en ny strafferetsplejelov og et lovforslag om processuelle og teknologiske foranstaltninger. Anvendelsen af elektroniske værktøjer er veletableret i retssystemet, og der indføres nu yderligere forbedringer, mens andre problemer endnu ikke er afhjulpet, især med hensyn til interoperabilitet mellem de systemer, der anvendes i landets forskellige regioner. Domstolsrådets situation udgør en yderligere udfordring, især fordi de nye medlemmer endnu ikke er blevet udpeget. Forholdet mellem rigsadvokaten og den udøvende magt er til diskussion, navnlig udnævnelsesproceduren og mandatperiodens varighed for rigsadvokaten samt registreringen af kommunikationen med justitsministeren.

Spanien har styrket sine rammer for korruptionsbekæmpelse i de seneste år, både med hensyn til forebyggelse og bekæmpelse. Spanien har ikke en overordnet strategi for korruptionsbekæmpelse, men den nationale strategi for bekæmpelse af alvorlig og organiseret kriminalitet, der blev vedtaget i februar 2019, sigter mod at øge efterforskningskapaciteten og adgangen til finansielle databaser samt at forbedre samarbejdet mellem de forskellige instanser. Selv om straffeloven og strafferetsplejeloven blev revideret i februar 2019, er man i færd med at udarbejde et nyt lovforslag om ændring af sidstnævnte. Spanien har således forbedret den retlige ramme for integritet i den offentlige sektor, styrket integritetsmekanismerne i parlamentet og strammet op på ordningen for indberetning af aktiver, interessekonflikter og inkompatibilitet for højtstående embedsmænd i centraladministrationen. Forældelsesfristen for alvorlige lovovertrædelser er blevet forlænget, og korruptionsrelaterede forbrydelser kan straffes hårdere, bl.a. med en længere periode med udelukkelse fra at kunne bestride et offentligt embede. Der er stillet forslag til lovændringer vedrørende lobbyisme, en styrkelse af beskyttelsen af informanter og en omnibuslov om korruptionsbekæmpelse, men disse er endnu ikke vedtaget. I april 2019 blev der vedtaget en ny etisk kodeks for medlemmer af parlamentet, og der oprettes et parlamentarisk kontor for interessekonflikter, som skal føre tilsyn med gennemførelsen af kodeksen.

Forfatningen sikrer ytrings- og mediefriheden samt retten til information. Tv- og radiosektoren er underlagt større krav om gennemsigtighed med hensyn til ejerskab, men dette er ikke tilfældet for sektoren for trykte medier. De oplysninger, der er tilgængelige i virksomhedsregistret (*registrao mercantil*), er de samme som for alle andre typer virksomheder i Spanien og er vanskelige at forstå for offentligheden. Der er udtrykt bekymring over en ny lovgivning om offentlig sikkerhed, som angiveligt begrænser informations- og ytringsfriheden.

Processen for vedtagelse af lovgivning indeholder garantier for gennemsigtighed og inddragelse af interessenter, navnlig gennem offentlige høringer. Rammerne for gennemsigtighed er endnu ikke fuldt gennemført, og alle spanske regioner har nu deres egne retlige rammer på dette område. Regeringens lovgivningsinitiativ og ret til at udstede lovdekreter er underlagt parlamentets og forfatningsdomstolens kontrol. Ombudsmanden har et omfattende mandat, som den pågældende kan udøve i forbindelse med sit forsvar af borgernes rettigheder. Regeringen har udviklet offentlige politikker for at inddrage borgerne yderligere i udformningen af disse politikker.

I. RETSSYSTEMET

Det spanske retssystem består af almindelige domstole¹ og særlige domstole² og er struktureret i overensstemmelse med landets territoriale struktur. Den øverste domstol er den højeste retsinstans inden for alle retsområder. Forfatningsdomstolen har kompetence i forfatningsanliggender og ved individuelle anmodninger om overholdelse af de grundlæggende rettigheder. Domstolsrådet, som er oprettet ved den spanske forfatning, er et selvstyrende organ, der sikrer domstolenes og dommernes uafhængighed³. Det er som sådan ikke en del af selve retsvæsenet. Det træffer disciplinære foranstaltninger og har kompetence til at udnævne, forflytte og forfremme dommere, samtidig med at det har ansvaret for uddannelse og rekruttering af dommere. Anklagemyndigheden er en fuldt selvstændig del af retsvæsenet, der arbejder for at fremme retfærdighed og forsvarer lovgivningen, borgernes rettigheder og offentlighedens interesser. Rigsadvokaten udpeges af kongen på forslag af regeringen og efter høring af domstolsrådet⁴. De lokale advokatsamfund er offentligtretlige, faglige organisationer, som er selvstændige i forhold til den offentlige forvaltning og ikke afhængige af de offentlige myndigheders budgetter, og deres aktiver er ikke offentlige. De har beføjelse til at tilrettelægge deres erhverv og deres adfærdskodeks samt vedtage deres egen etiske kodeks.

Uafhængighed

Domstolsrådet har siden december 2018 udøvet sine funktioner på et foreløbigt grundlag. Ifølge forfatningen består domstolsrådet af præsidenten for den øverste domstol (der er formand) og 20 personer — 12 dommere eller anklagere og otte advokater eller andre jurister med anerkendt kompetence og over 15 års erhvervs erfaring⁵. Parlamentet er ansvarligt for at udnævne de juridiske medlemmer af domstolsrådet⁶, hvilket sker på baggrund af en liste fra domstolsrådet over kandidater, som støttes af enten en dommersammenslutning eller 25 dommere⁷. Nye medlemmer af domstolsrådet udnævnes ved kvalificeret flertal på tre femtedele. I forbindelse med de to parlamentsvalg i 2019 blev der ikke opnået flertal, og domstolsrådets medlemmer sidder derfor på et foreløbigt grundlag, indtil der vælges et nyt råd. Faglige sammenslutninger har opfordret til en fornyelse af rådet⁸ og har retligt anfægtet det fungerende råds kompetence til fortsat at udnævne personer til ledende stillinger inden for retsvæsenet⁹. Det er fastsat i loven, at domstolsrådet skal være

¹ Dækker områderne civilret, strafferet, forvaltningsret og socialret. I alt er der 2 269 almindelige domstole i første instans.

² Handelsretter, EU-varemærkedomstole, domstole med særlige opgaver i straffesager, ungdomsdomstole, domstole i sager vedrørende vold mod kvinder og andre særlige domstole, der kan oprettes ved afgørelse truffet af domstolsrådet. I alt er der 1 465 retter med særlig kompetence.

³ Artikel 117 i den spanske forfatning knæsetter princippet om dommeres og anklageres uafhængighed.

⁴ Artikel 124, stk. 4, i den spanske forfatning.

⁵ Ifølge forfatningen skal der udnævnes otte advokater og andre jurister med tre femtedeles flertal i hvert af parlamentets kamre (fire af deputeretkammeret og fire af senatet), men det præciseres ikke, hvordan de medlemmer, der repræsenterer dommere, skal udpeges (artikel 122, stk. 3, i den spanske forfatning).

⁶ Af de 12 medlemmer, der skal være dommere eller anklagere, vælges seks af deputeretkammeret og seks af senatet fra en liste med 36 kandidater, der foreslås af dommersammenslutninger eller dommere uden for sammenslutninger (artikel 567 i organisk lov nr. 6/1985).

⁷ Figur 51 og 52, EU's resultatattavle for retlige anliggender for 2020. Det skal bemærkes, at mindst halvdelen af medlemmerne af disse råd ifølge Europarådets henstillinger skal være dommere, som skal vælges af deres kolleger (anbefaling CM/Rec(2010)12 fra Europarådets Ministerkomité, punkt 27).

⁸ El País, *Los jueces exigen al ministro la renovación cuanto antes del Poder Judicial*, 20. februar 2020.

⁹ Kendelse afsagt af den øverste domstols afdeling for civile sager af 5. juni 2019.

fuldt funktionsdygtigt, indtil et nyt er udnævnt¹⁰, men rådet besluttede i januar 2020 at suspendere udnævnelserne til stillinger i retsvæsenet¹¹. I maj 2020 genoptog rådet imidlertid udnævnelserne¹². Den fungerende formand for domstolsrådet har gentagne gange gjort parlamentet opmærksom på nødvendigheden af at få udnævnt rådets medlemmer¹³. Den fungerende formand har også henvist til de nuværende omstændigheder som en "institutionel anomali" og advaret om, at hvis denne situation trækker ud, kan det bringe domstolsrådet i miskredit¹⁴. Europarådet har bemærket, at denne udvikling bekræfter vigtigheden af at sikre, at domstolsrådet ikke opfattes som værende sårbart over for politisering¹⁵.

Retsvæsenets uafhængighed opfattes som gennemsnitlig. Siden 2016 har der været store udsving i borgernes og virksomhedernes opfattelse af domstolens og dommernes uafhængighed. I 2020 skete der en mindre forbedring sammenlignet med det foregående år, både i den brede offentlighed (44 % opfatter den som "meget god" eller "rimelig god") og hos virksomhederne (42 % opfatter den som "meget god" eller "rimelig god")¹⁶.

Forholdet mellem rigsadvokaten og den udøvende magt er til diskussion. Rigsadvokaten udpeges af kongen på forslag af regeringen blandt fremtrædende spanske jurister, der har mere end 15 års effektiv praksis bag sig. Før regeringen foreslår en kandidat, skal den have hørt domstolsrådet, og kandidatens egnethed skal vurderes af det relevante udvalg i deputeretkammeret¹⁷. Den øverste domstol kan efterfølgende kontrollere, om udnævnelserne er lovlige. Regeringen har ikke beføjelse til at afskedige rigsadvokaten. Rigsadvokatens mandat udløber samtidig med regeringens¹⁸. Dette system har været genstand for kritik, navnlig fordi sammenfaldet i embedsperioden kan påvirke opfattelsen af uafhængighed¹⁹. Europarådet har fremhævet, at det af hensyn til offentlighedens tillid ikke kun er afgørende, at anklagemyndigheden, er, men også synes at være upartisk, objektiv og fri for enhver form for indflydelse, navnlig af politisk karakter²⁰. Europarådet anerkendte, at dette spørgsmål var blevet drøftet indgående, men opfordrede indtrængende myndighederne til at foretage mere omfattende forbedringer for at opnå større selvstændighed for anklagemyndigheden, navnlig med hensyn til gennemsigtighed i kommunikationen med regeringen²¹. Rigsadvokaten handler uafhængigt og upartisk og kan ikke modtage instrukser eller ordrer fra regeringen eller nogen anden forvaltning eller retslig myndighed. Regeringen kan dog henlede rigsadvokatens opmærksomhed på relevante foranstaltninger til beskyttelse af offentlighedens

¹⁰ Artikel 570 i organisk lov nr. 6/1985 af 1. juli. Domstolsrådet er ikke i sine midlertidige funktioner begrænset i sine beføjelser, bortset fra muligheden for at vælge en ny formand.

¹¹ Pressemeddelelse fra domstolsrådet af 16. januar 2020.

¹² Udnævnelserne blev indstillet i juli. Domstolsrådet meddelte, at de vil blive genoptaget i september.

¹³ Pressemeddelelse fra domstolsrådet af 15. juli 2020.

¹⁴ Pressemeddelelse fra domstolsrådet af 23. december 2019.

¹⁵ GRECO, Fourth Evaluation Round — Corruption prevention in respect of members of Parliament, judges and prosecutors, Second interim compliance report, anbefaling v. (punkt 29 og 32 om behovet for at fjerne valget af dommere fra politikerne).

¹⁶ Figur 44 og 46, EU's resultatstavle for retlige anliggender for 2020. Opfattelsen af retsvæsenets uafhængighed kategoriseres som følger: meget lav (under 30 % af de adspurgte opfatter retsvæsenets uafhængighed som rimelig god eller meget god). lav (mellem 30-39 %), middel (40-59 %), høj (60-75 %), meget høj (over 75 %).

¹⁷ Udtalelserne fra domstolsrådet og deputeretkammeret er rådgivende.

¹⁸ Artikel 31, stk. 1, litra e), i lov nr. 50/1981 af 30. december.

¹⁹ GRECO Fourth Evaluation Round — Evaluation Report, punkt 126.

²⁰ GRECO (2013), Fourth Evaluation Round — Corruption prevention in respect of members of Parliament, judges and prosecutors, Evaluation Report, punkt 126.

²¹ GRECO (2019), Fourth Evaluation Round — Second Interim Compliance report, punkt 54.

interesser²². Selv om loven fastslår, at al kommunikation mellem den udøvende myndighed og anklagemyndigheden skal foregå mellem justitsministeren og rigsadvokaten²³, er der ikke noget krav om, at denne kommunikation skal offentliggøres, eller at den skal registreres skriftligt. Dette er også blevet påpeget af Sættelsen af Stater mod Korruption (GRECO)²⁴. Det ser dog ud til, at der er praksis for at offentliggøre nogle af disse meddelelser gennem pressemeddelelser på justitsministeriets websted²⁵. Interessenter gør opmærksom på vigtigheden af at sikre denne offentliggørelse for at fjerne ethvert indtryk af politisk indblanding i anklagemyndigheden fra den udøvende magts side og styrke offentlighedens tillid til det strafferetlige system²⁶.

Kvalitet

Forslag til lovgivning om ændring af strafferetsplejeloven er under udarbejdelse. Justitsministeriet indledte i april 2020 en revision af strafferetsplejeloven. Navnlig overvejer man at foretage en gennemgribende ændring af efterforskningsfasen, som vil gøre det muligt for anklagere at lede den retslige efterforskning. I øjeblikket har undersøgelsesdommeren beføjelse til at lede undersøgelsen, mens anklagerne kun kan kræve, at dommeren træffer forebyggende eller efterforskningsmæssige foranstaltninger²⁷. De berørte parter kritiserer det nuværende system og mener, at dette er årsagen til den manglende effektivitet i straffesager²⁸. Allerede i juli 2020 blev artikel 324 i strafferetsplejeloven ændret med henblik på at forlænge efterforskningsfristerne. Interessenterne havde opfordret til denne revision, da man mente, at de stramme tidsfrister betød, at der ikke kunne udvises den nødvendige omhu ved efterforskning af komplekse sager²⁹.

Anvendelsen af IKT-værktøjer er veletableret i retssystemet, og der investeres fortsat i digitalisering. Navnlig projektet "Justicia Digital", der især har fokus på modernisering af administrationen og brug af digitale løsninger i retsplejen, er gennemført fuldt ud. Det er imidlertid fortsat problemer med interoperabiliteten mellem de forvaltningssystemer, der anvendes i de forskellige selvstyrende regioner. Formålet med projektet "Justicia 2030" er at sikre en mere effektiv integration af IKT-tjenester på det retslige område³⁰ og at udvikle en ny model for kommunikation med borgerne, der automatisk og proaktivt kan levere de ønskede tjenester. Projektet omfatter også udvikling af alternative metoder til tvistbilæggelse. Selv om den digitale omstilling af retsvæsenet i Spanien skal forbedres yderligere, er der bred

²² Artikel 8 i lov nr. 50/1981 af 30. december. Når rigsadvokaten modtager en meddelelse fra regeringen, træffer han afgørelse om gennemførligheden eller hensigtsmæssigheden af de foranstaltninger, der anmodes om, efter høring af bestyrelsen for anklagerkammeret ved den øverste domstol, hvorefter han fremlægger sin begrundede afgørelse for regeringen.

²³ Artikel 8, stk. 2, i lov nr. 50/1981 af 30. december.

²⁴ GRECO (2019), Fourth Evaluation Round — Second interim compliance report, anbefaling ix.

²⁵ GRECO bifaldt denne praksis (GRECO Fourth Evaluation Round — Second interim compliance report, punkt 57).

²⁶ Se f.eks. Asociación de Fiscales (2020), *Contestación de la Asociación de Fiscales a la consulta realizada por la Comisión Europea para el 'Annual Rule of Law Report - stakeholder consultation' (Informe Anual sobre el Estado de Derecho)*.

²⁷ Artikel 5 i lov nr. 50/1981 af 30. december.

²⁸ Asociación de Fiscales (2020), *Contestación de la Asociación de Fiscales a la consulta realizada por la Comisión Europea para el "Annual Rule of Law Report - stakeholder consultation" (Informe Anual sobre el Estado de Derecho)*.

²⁹ Asociación de Fiscales (2020), *Contestación de la Asociación de Fiscales a la consulta realizada por la Comisión Europea para el "Annual Rule of Law Report - stakeholder consultation" (Informe Anual sobre el Estado de Derecho)*.

³⁰ Bidrag fra Spanien til rapporten om retsstatssituationen 2020.

adgang til IKT til sagsstyring³¹. Spanien er også blandt de medlemsstater, der har indført flest systemer til udarbejdelse af maskinlæsbare retsafgørelser³². Spanien har fået støtte fra Europa-Kommissionen til at øge adgangen til og kvaliteten af retsvæsenet ved at fremme elektronisk sagsbehandling gennem en strategisk, videncentreret tilgang samt en omfattende ændring af forvaltningen og strømlining af eller fuld interoperabilitet mellem de respektive IKT-systemer hos justitsministeriet og de selvstyrende regioner. Spanien har også fået støtte fra Den Europæiske Union og Europarådet til at forbedre indsamlingen af statistik på retsområdet og øge kapaciteten i kontoret for støtte til ofre (IKT og institutionel støtte)³³. I projektets anden og nuværende fase vil Europarådet støtte nogle af projekterne under Justicia 2030, såsom muligheden for at indføre elektroniske processuelle normer og udarbejde en håndbog i gennemførelsen af digitale projekter.

Covid-19-pandemien har påvirket retssystemets funktion. Spanien indførte nødretstilstand den 14. marts³⁴. Derefter blev domstolens virke begrænset i de tre måneder, hvor den var i kraft, der blev kun truffet procesafgørelser i hastesager, og de processuelle frister blev suspenderet. Interessenter udtrykte bekymring over, at disse foranstaltninger kan påvirke retssystemets kapacitet til at håndtere det deraf følgende efterslæb og den forventede stigning i antallet af retstvister, navnlig i lyset af de allerede eksisterende udfordringer med hensyn til effektivitet³⁵. Der gøres en indsats for at minimere covid-19-pandemiens indvirkning på retssystemet. Der er navnlig vedtaget ny lovgivning med særlige processuelle og organisatoriske foranstaltninger³⁶, men også specifikke regler for konkursprocedurer³⁷. De planlagte foranstaltninger omfatter desuden en mere udbredt anvendelse af digitale teknologier i forbindelse med procesafgørelser.

Effektivitet

Retssager tager længere og længere tid i Spanien. Behandlingstiden for civil-, handels- og forvaltningsretlige sager i første instans har været stigende siden 2016³⁸. For civile og handelsretlige sager ved den øverste domstol er behandlingstiden særligt lang, over 600 dage³⁹. Desuden falder andelen af afsluttede sager. I civile og handelsretlige sager faldt gennemførelsesprocenten til 86,7 % i 2018⁴⁰. Også ved forvaltningsdomstolene i første instans

³¹ Figur 40, EU's resultattavle for retlige anliggender for 2020.

³² Figur 29, EU's resultattavle for retlige anliggender for 2020.

³³ Samarbejdsprogram mellem Den Europæiske Union og Europarådet, Promoting cyber justice in Spain through change management and improvement of data collection, fase I (november 2018 til november 2019, budget: 250 000 EUR) og fase II (juni 2020 til februar 2022, budget: 370 000 EUR).

³⁴ Kongeligt dekret 463/2020 om indførelse af alarmberedskab som følge af den sundhedskrise, der er affødt af covid-19.

³⁵ Oplysninger modtaget under landebesøget og høringsprocessen i forbindelse med udarbejdelsen af rapporten. Se også pressemeddelelsen fra erhvervsorganisationen Juezas y Jueces para la Democracia af 18. maj 2020. Kommissionen har ligeledes behandlet dette spørgsmål i forbindelse med det europæiske semester. Betragtning 28, Rådets henstilling om Spaniens nationale reformprogram for 2020 og med Rådets udtalelse om Spaniens stabilitetsprogram for 2020. https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2020/07/20/european-semester-2020-country-specific-recommendations-adopted/?utm_source=dsms-auto&utm_medium=email&utm_campaign=European+Semester+2020%3a+country-specific+recommendations+adopted.

³⁶ F.eks. blev det bestemt, at den 11.-31. august skulle anvendes til processuelle formål.

³⁷ Kongeligt lovdekret nr. 16/2020 af 28. april.

³⁸ Figur 5, EU's resultattavle for retlige anliggender for 2020.

³⁹ Figur 7, EU's resultattavle for retlige anliggender for 2020.

⁴⁰ Figur 11, EU's resultattavle for retlige anliggender for 2020. Figur 11, EU's resultattavle for retlige anliggender for 2020, faktablad med kvantitative data.

er denne faldet til under 100 %. I takt med at der kommer flere sager ind i systemet, end der afsluttes, skaber dette en stigende ophobning af sager⁴¹. Spanien har et godt effektivitetsniveau inden for visse specifikke områder af EU-retten. Navnlig for så vidt angår sager om krænkelse af EU-varemærker blev sagsbehandlingstiden halveret i 2018⁴². Med hensyn til forbrugerbeskyttelse er den gennemsnitlige varighed af domstolsprøvelsen kort og stabil⁴³.

Spanien træffer foranstaltninger for at øge domstolenes effektivitet. Navnlig har man påbegyndt udarbejdelsen af en ny strafferetsplejelov, som skal fremskynde behandlingen af straffesager. Justitsministeriet arbejder ligeledes på et lovforslag om processuelle og teknologiske foranstaltninger samt indførelse af alternative tvistbilæggelsesprocedurer. Formålet med disse foranstaltninger er at fremskynde sagsbehandlingen ved domstolene, forbedre effektiviteten og gennemføre foranstaltninger, der garanterer, at det nuværende retsplejesystem rimeligt og effektivt sikrer borgerne retsbeskyttelse⁴⁴.

II. RAMME FOR BEKÆMPELSE AF KORRUPTION

Flere retshåndhævende myndigheder deler kompetencen til og ansvaret for udvikling og gennemførelse af politikker til korruptionsbekæmpelse samt forebyggelse, afsløring, efterforskning og retsforfølgelse af korruptionssager. Kontoret for interessekonflikter, som blev oprettet i 2015, har ansvaret for at kontrollere indberetning af aktiver, mens rådet for gennemsigtighed og god regeringsførelse, der blev oprettet i 2014, overvåger adgangen til oplysninger samt overholdelsen af gennemsigtighedsforpligtelser og god regeringsførelse.

Spanien ligger som nr. 62 ud af 100 i Transparency Internationals Corruption Perceptions Index 2019, som nr. 10 i Den Europæiske Union og som nr. 30 på verdensplan⁴⁵. 94 % af respondenterne i den særlige Eurobarometerundersøgelse om korruption fra 2020 opfatter korruption som udbredt (EU-gennemsnit: 71 %) ⁴⁶, og 58 % føler sig personligt berørt af korruption i deres dagligdag (EU-gennemsnit: 26 %). 34 % af befolkningen mener, at der er tilstrækkeligt mange vellykkede retsforfølgelser til at afskrække folk fra korrupt adfærd (EU-gennemsnit: 36 %). Næsten ni ud af ti spanske virksomheder (88 %) mener, at korruption er meget eller temmelig udbredt (EU-gennemsnit: 63 %) ⁴⁷. Mere end halvdelen af de virksomheder, der deltog i undersøgelsen (52 %), mener, at korruption er et problem i forbindelse med deres forretningsvirksomhed (EU-gennemsnit: 37 %), mens 21 % af virksomhederne mener, at mennesker og virksomheder, der tages i at bestikke en højtstående tjenestemand, bliver behørigt straffet (EU-gennemsnit: 31 %).

Spanien har styrket sin retlige ramme, så den i vid udstrækning dækker kriminaliseringen og retsforfølgelsen af korruptionsrelaterede lovovertrædelser samt retlige enheders strafferetlige ansvar for bestikkelse og korruption i forbindelse med internationale handelstransaktioner. Der er gennemført to store reformer af straffeloven i de seneste fem år. Definitionen af utilbørlig påvirkning i forhold til udenlandske offentligt ansatte er blevet ændret, og definitionen af lovovertrædelser "privat kommerciel bestikkelse"

⁴¹ Figur 13, EU's resultattavle for retlige anliggender for 2020.

⁴² Figur 18, EU's resultattavle for retlige anliggender for 2020.

⁴³ Figur 19, EU's resultattavle for retlige anliggender for 2020.

⁴⁴ Bidrag fra Spanien til rapporten om retsstatssituationen 2020.

⁴⁵ Transparency Internationals Corruption Perceptions Index (2019).

⁴⁶ Særlig Eurobarometerundersøgelse 502 (2020).

⁴⁷ Flash Eurobarometer 482 (2020).

er udvidet til at omfatte personer, som tager imod et løfte om modydelser eller fordele⁴⁸. Endvidere er virksomhedernes strafferetlige ansvar blevet udvidet til at omfatte underslæb med offentlige midler⁴⁹ og dermed til juridiske personer, som forvalter offentlige midler eller er ansvarlige for sådanne offentlige ressourcer. Der er indført en udvidet forældelsesfrist for alvorlige lovovertrædelser, og korruptionsrelaterede forbrydelser kan straffes hårdere, herunder med en længere udelukkelsesperiode fra et offentligt embede.

Der findes ikke nogen specifik strategi for korruptionsbekæmpelse. I strategien for bekæmpelse af organiseret kriminalitet og alvorlig kriminalitet, der blev vedtaget i februar 2019, fastlægges bekæmpelse af korruption dog som en prioritet. Strategien definerer bl.a. behovet for at styrke adgangen til finansielle data, samarbejde og koordinering mellem de forskellige aktører, der er involveret i bekæmpelsen af denne form for kriminalitet, og gennemførelse af foranstaltningerne i den strafferetlige konvention om korruption. Dette spørgsmål er også blevet fremhævet af Greco, som bemærkede, at de retshåndhavende myndigheder, navnlig politiet og civilgarden, kunne forbedre deres koordinering og i fællesskab udvikle en korruptionsbekæmpelsesstrategi for at styrke mekanismerne for intern overholdelse⁵⁰.

Efterforskning og retsforfølgelse af korruption varetages af forskellige retshåndhavende myndigheder. Den særlige anklagemyndighed for korruption og organiseret kriminalitet (ACPO) under anklagemyndigheden har som sin vigtigste opgave at efterforske alle større sager vedrørende økonomisk kriminalitet og korruptionsrelaterede lovovertrædelser begået af offentlige embedsmænd i forbindelse med udøvelsen af deres officielle hverv⁵¹. Ud over at foretage efterforskning forud for retsforfølgelse kan ACPO gribe direkte ind i straffesager i konkrete korruptionssager, f.eks. underslæb med offentlige midler, utilbørlig påvirkning og bestikkelse i udlandet, der hører under dens jurisdiktion⁵². Efterforskningsarbejdet suppleres af fire enheders analysekapacitet, nemlig skatteinspektører, tilsynsførende, retshåndhavende myndigheder og specialiserede politifolk. De resterende sager behandles af andre afdelinger og territoriale enheder under anklagemyndigheden⁵³. ACPO råder over 29 anklagere, herunder chefanklageren. På grund af de manglende ressourcer, der er beskrevet i årsrapporten for 2018⁵⁴, øgede regeringen ACPO's kapacitet med yderligere ni stillinger i april 2019⁵⁵. Greco har udtrykt betænkelighed med hensyn til anklagemyndighedens og den særlige anklagemyndighed for korruptions uafhængighed, eftersom det er justitsministeriet, der træffer afgørelse om personaletildeling⁵⁶. Ifølge oplysninger fra domstolsrådet førte 91 korruptionssager (71 %) i 2019 til domfældelse, mens dommen lød på frifindelse i 26 sager (29 %).

⁴⁸ Artikel 286a i lov nr. 1/2019.

⁴⁹ Artikel 435 i lov nr. 1/2019.

⁵⁰ GRECO Fifth Evaluation Round — Evaluation Report.

⁵¹ Lov 10/1995 af 24. april om ændring af lov 50/1981 af 30. december, som regulerer den offentlige anklagemyndigheds organiske statut og opretter en særlig anklagemyndighed for bekæmpelse af økonomisk kriminalitet i forbindelse med korruption: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1995-10066>.

⁵² Artikel 19, stk. 4, i anklagemyndighedens organiske statut.

⁵³ OECD, Specialised Anti-Corruption Institutions — Review of Models, Anti-Corruption Network for Eastern Europe and Central Asia.

⁵⁴ Anklagemyndigheden for bekæmpelse af korruption (2018), årsberetning 2018, s. 468.

⁵⁵ Kongeligt dekret 255/2019 af 12. april 2010.

⁵⁶ GRECO, Fourth Evaluation Round — Second interim compliance report.

Reglerne om indberetning af aktiver, interessekonflikter og uforenelighed er ikke konsekvente på tværs af forskellige myndighedsniveauer og kategorier af tjenestemænd.

Med hensyn til korruptionsforebyggelse mangler der på regionalt og lokalt plan skræddersyede, forebyggende strategier. Der er nu indført et system for indberetning af aktiver, og kravene til offentliggørelse af aktiver, interesser og uforenelighed for højtstående embedsmænd og regeringsmedlemmer er fastsat i lov 3/2015 af 30. marts 2015. Kontoret for interessekonflikter (*Oficina de Conflictos de Intereses* — OCI) blev oprettet i 2006 og udvidet i 2015. Det har ansvaret for at kontrollere indberetning af aktiver samt uforenelighed og interessekonflikter for politisk udnævnte personer samt for at forvalte uforenelighedssystemet for offentligt ansatte. OCI er tilknyttet ministeriet for territorial politik og offentlig tjeneste, og som fastlagt i lovgivningen er det fuldstændig uafhængigt i sit virke⁵⁷. Kontoret har fået flere og flere beføjelser i årenes løb. Der er ikke nogen permanent mekanisme for løbende samarbejde med lignende strukturer på regionalt plan. OCI bistår dog på anmodning de regionale kontorer⁵⁸.

Rådet for åbenhed og forsvarlig forvaltning overvåger adgangen til information, overholdelse af gennemsigtighedsforpligtelser og god forvaltningspraksis. Som Greco har gjort opmærksom på, står rådet over for udfordringer vedrørende finansielle og menneskelige ressourcer⁵⁹. Visse regionale love kræver, at højtstående embedsmænd offentliggør deres kalender.

Der er vedtaget bestemmelser om etik og interessekonflikter for regeringen og højtstående embedsmænd. Bortset fra disse bestemmelser⁶⁰ findes der imidlertid ingen selvstændig kodeks for alle valgte tjenestemænd. Greco bemærkede i denne forbindelse, at der er behov for en fælles adfærdskodeks, som skal være tilgængelig for offentligheden og blandt andet indeholde praktiske foranstaltninger til gennemførelsen⁶¹. Den 28. februar 2019 godkendte deputeretkammeret sin første adfærdskodeks⁶². Adfærdskodeksen fastsætter principperne for stedfortræderes adfærd og bestemmer, at de skal træffe alle nødvendige foranstaltninger for at undgå, at de selv kommer i en interessekonflikt. Et parlamentarisk kontor for interessekonflikter har ansvaret for at kontrollere indholdet af erklæringerne i registret over interessekonflikter. En af ændringerne i denne adfærdskodeks er, at hver enkelt stedfortræder skal offentliggøre sin institutionelle dagsorden på deputeretkammerets åbenhedsportal. Dette omfatter møder med repræsentanter for alle enheder, der har status af interessegruppe. Kodeksen indeholder desuden en procedure for indførelse af sanktioner over for stedfortrædere i tilfælde af overtrædelser.

Beskyttelse af informanter og lobbyisme kræver opmærksomhed. Selv om beskyttelsen af vidner og eksperter giver garantier for personer, der føler sig fysisk truet⁶³, har Spanien ikke en generel ramme for beskyttelse af informanter på trods af visse sektorspecifikke regler. I 2019 blev der fremsat et nyt lovforslag, som skal afhjælpe nogle af systemets mangler, nemlig loven om beskyttelse af informanter, som endnu ikke er vedtaget. I juni 2020 begyndte regeringen det forberedende arbejde til et nyt lovforslag om beskyttelse af informanter. Med hensyn til lobbyvirksomhed har Spanien ingen specifik lovgivning. Nogle

⁵⁷ Ifølge lov nr. 3/2015.

⁵⁸ Europa-Kommissionen, 2018 Country Report Spain, SWD(2018) 207 final.

⁵⁹ GRECO, Fifth Evaluation Round — Evaluation Report.

⁶⁰ Lov nr. 3/2015 og lov nr. 19/2013.

⁶¹ GRECO, Fifth Evaluation Round — Evaluation Report: s. 16.

⁶² Pressemeddelelse af 2. april 2019 fra deputeretkammeret.

⁶³ Lov nr. 19/1994.

selvstyrende regioner og kommuner har dog vedtaget særlige bestemmelser om lobbyvirksomhed⁶⁴. Dette spørgsmål er også blevet rejst af Greco⁶⁵.

III. MEDIEPLURALISME

Forfatningen værner om retten til ytringsfrihed og mediefrihed. Desuden har Spanien vedtaget en række progressive love og udviklet en omfattende retlig ramme for at sikre mediepluralisme. Et uafhængigt organ varetager funktionen som audiovisuel myndighed. Spanien har et nationalt register over udbydere af kommunikationstjenester på det audiovisuelle område, som offentligheden frit kan få adgang til, og som indeholder oplysninger om ejere med en betydelig andel af tjenesteudbydernes kapital⁶⁶.

Reguleringsbeføjelserne for audiovisuelle medietjenester er tillagt CNMC (den nationale markeds- og konkurrencekommission). CNMC er en sammenlægning af flere forskellige regulerende organer og blev oprettet ved lov⁶⁷ i 2013 med det formål at konsolidere en række eksisterende tilsynsorganer i én enhed, som nu har ansvar for at føre tilsyn med flere områder (konkurrence, energi, telekommunikation, posttjenester, audiovisuelle medier samt jernbaner og lufthavne). Formålet med denne sammenlægning var at styrke de respektive organers uafhængighed og højne retssikkerheden og den institutionelle tillid gennem et bredt syn på lovgivningsmæssige og konkurrencemæssige aspekter og dermed fremme moderniseringen af økonomien til gavn for forbrugerne. CNMC har fire undersøgelsesdirektorater (konkurrence, energi, telekommunikation og den audiovisuelle sektor samt transport- og postsektoren), som refererer til formanden. Det relevante undersøgelsesdirektorat varetager den praktiske behandling af sager vedrørende audiovisuelle medier. CNMC har to styrende organer: rådet og formanden, der er formand for rådet. Rådet er CNMC's kollektive besluttende organ. Det består af ti medlemmer, der udnævnes af regeringen blandt anerkendte personer med relevante kvalifikationer inden for CNMC's aktivitetsområder. Deres udnævnelse skal godkendes af parlamentet efter vurdering af deres egnethed og eventuelle interessekonflikter. Deres mandatperiode er på seks år, kan ikke forlænges og er underlagt strenge egnethedsbetingelser. Årsager til mandatets ophør er anført i artikel 23 i loven af 2013⁶⁸. I overensstemmelse med loven af 2013 er den regulerende myndighed selvstændig og fuldstændig uafhængig af regering, offentlige myndigheder og alle forretningsmæssige og kommercielle interesser⁶⁹. CNMC har opnået et godt omdømme og anses for at være fuldkommen effektivt og uafhængigt i sit arbejde. I overensstemmelse hermed vurderer observatoriet for mediepluralisme (MPM 2020) i rapporten for Spanien⁷⁰, at der er en lav risiko for mediemyndighedens uafhængighed og effektivitet.

⁶⁴ Derudover har en række offentlige nationale enheder og virksomheder vedtaget adfærdskodekser, som omhandler aspekter af lobbyvirksomhed.

⁶⁵ GRECO (2019), Fourth Evaluation Round — Second interim compliance report.

⁶⁶ Spanien er som i 2019 nr. 29 i det internationale pressefrihedsindeks for 2020. Se Journalister uden Grænser (2020), det internationale pressefrihedsindeks — Spanien.

⁶⁷ Lov nr. 3/2013 af 4. juni 2013 om oprettelse af det nationale markeds- og konkurrenceudvalg (*Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia*), <https://www.cnmc.es/file/64267/download>.

⁶⁸ Lov nr. 3/2013, artikel 23, stk. 1, bl.a. litra f) "som følge af bortvisning krævet af regeringen på grund af en alvorlig tilsidesættelse af de opgaver, der påhviler dem, og deres forpligtelser med hensyn til uforenelighed, interessekonflikter og tavshedspligt. Bortvisningen kræves af regeringen uafhængigt af de sanktionsregler, der måtte finde anvendelse efter en undersøgelse foretaget af ministeren for økonomi og konkurrenceevne".

⁶⁹ Lov nr. 3/2013, præambel og artikel 2.

⁷⁰ Observatoriet for mediepluralisme 2020.

Bestemmelser vedrørende gennemsigtighed i medieejerskab er nedfældet i den almindelige lov om audiovisuel kommunikation⁷¹. Ved denne lov oprettes et nationalt register for udbydere af kommunikationstjenester på det audiovisuelle område⁷², som offentligheden frit kan få adgang til⁷³. Med hensyn til aktiebesiddelse kræves det i artikel 33, stk. 2, i denne lov, at ejere af *væsentlige kapitalandele*⁷⁴ i tjenesteudbydere også skal være opført i registret med angivelse af, hvor stor en procentdel af kapitalen de ejer. Oplysningerne findes også i virksomhedsregistret (*registrao mercantil*), men er ikke udtømmende. Det beskrives i MPM 2020, at det er vanskeligt selv for eksperter at danne sig et klart overblik over, hvem der præcis står bag den enkelte virksomhed, og det anslås, at der er middel risiko for mediepluralismen under denne indikator⁷⁵.

Lovbestemmelser regulerer indgåelse af kontrakter om statslig annoncering og institutionelle kampagner⁷⁶. Ministeren for kommunikation kontrollerer, at medieplanerne overholder objektive kriterier for fordelingen og vægten af de forskellige medier. Generaldirektoratet for rationalisering og centralisering af offentlige indkøb under finansministeriet (DGRCC) centraliserer kontrakter om medieplaner og -kampagner foreslået af de forskellige administrative organer og agenturer i centraladministrationen. Afhængigt af kampagnens målgruppe eller formål kan der undertiden fastsættes andre kriterier, så længe disse ikke skaber uligheder, i overensstemmelse med den doktrin, der er fastlagt i forfatningsdomstolens afgørelse nr. 104 og nr. 130/2014.

Mediefriheden er beskyttet ved lov. For så vidt angår rammerne for beskyttelse af journalister er forfatningen grundlaget, da den knæsetter pressefriheden, retten til ytringsfrihed samt retten til aktindsigt i dokumenter, der befinder sig hos offentlige myndigheder. Desuden har Spanien vedtaget en række progressive love og udviklet en omfattende retlig ramme for at sikre mediepluralisme. Fængselsstraf er blandt de foreslåede sanktioner for alvorlige ærekrænkelser mod visse medlemmer af den kongelige familie i forbindelse med disses udøvelse af deres hverv⁷⁷. Desuden er der i de seneste år blevet registreret tilfælde af fjendtlighed over for journalister, herunder situationer, hvor journalister var mål for trusler eller vold⁷⁸.

Civilsamfundet har givet udtryk for bekymring med hensyn til beskyttelsen af informationsfriheden. NGO'er anfægter forskellige aspekter af 2015-reformen af straffeloven⁷⁹, den organiske lov nr. 2/2015 samt den organiske lov om beskyttelse af den offentlige sikkerhed⁸⁰, fordi de angiveligt begrænser informationsfriheden⁸¹. Desuden

⁷¹ Lov nr. 7/2010 (*Ley General de la Comunicación Audiovisual*). I præambelen fastslås det, at et af hovedmålene er at beskytte borgerne mod dominerende meningsholdninger eller begrænsninger i adgangen til universelt indhold af bred interesse eller værdi" [...], "der sikrer pluralisme og beskyttelse af borgerlige rettigheder; samtidig fastlægges der klare regler for gennemsigtighed og konkurrence i en situation med sameksistens mellem den offentlige og den private sektor og liberalisering af audiovisuelle aktiviteter".

⁷² Reguleret ved kongeligt dekret 847/2015.

⁷³ Der er adgang til registret på <https://sedeaplicaciones.minetur.gob.es/RuecaListadosPublicos/>.

⁷⁴ Ved væsentlig kapitalandel forstås, at den direkte eller indirekte repræsenterer: a) 5 % af kapitalen, b) 30 % af stemmerettighederne eller mindre, hvis det vil gøre det muligt at udpege over halvdelen af bestyrelsesmedlemmerne i de 24 måneder, der følger efter erhvervelsen.

⁷⁵ Observatoriet for mediepluralisme 2020.

⁷⁶ Lov nr. 29/2005 af 29. december om institutionel annoncering og kommunikation og kongeligt dekret nr. 947/2006.

⁷⁷ Center for mediepluralisme og pressefrihed (2019), Decriminalisation of Defamation — Factsheet.

⁷⁸ Journalister uden Grænser (2019), Alarm about growing violence against reporters in Catalonia.

⁷⁹ Lov nr. 1/2015.

⁸⁰ Lov nr. 4/2015. Disse tre love benævnes almindeligvis "mundkurvsloven".

⁸¹ PDLI et al., 2019, citeret i 2020 Media Pluralism Monitor.

påpeger Journalister uden Grænser, at der hos de retslige myndigheder og i politiet er en stigende tendens til at tilsidesætte beskyttelsen af journalisters kilder og hindre undersøgende journalistik⁸². Hindringer for effektiv adgang til oplysninger, som f.eks. et politisk partis målrettede afslag på medieakkreditering, og tilfælde, hvor journalisters sikkerhed er blevet truet, såsom fysiske overfald, går også igen i indberetningerne om Spanien til Europarådets platform til fremme af beskyttelse af journalistik og journalisters sikkerhed⁸³. Der blev foretaget seks indberetninger i 2019 og tre i 2020⁸⁴.

IV. ANDRE INSTITUTIONELLE SPØRGSMÅL VEDRØRENDE DEN DEMOKRATISKE KONTROL OG BALANCE

Spanien er et parlamentarisk monarki med et tokammerparlament ("*Cortes Generales*")⁸⁵. Spanien er en decentraliseret enhedsstat, hvor staten og de selvstyrende regioner (*Comunidades Autónomas*) har både enekompetence og delt kompetence⁸⁶. Forfatningsdomstolen kontrollerer, om love er i overensstemmelse med forfatningen. Begge kamre — deputeretkammeret og senatet — har lovgivningskompetence, som de kan uddelegere til regeringen med visse begrænsninger⁸⁷. Regeringen, de to kamre i parlamentet, de selvstyrende regioners forsamlinger og en gruppe på mindst 500 000 borgere kan fremsætte et lovgivningsinitiativ.

Spanien har et såkaldt blandet system til forfatningsmæssig kontrol af love. Forfatningsdomstolen har enekompetence til at kontrollere, om lovgivningen er i overensstemmelse med forfatningen. Generelt betyder forfatningsdomstolens afgørelse om, at en lov er forfatningsstridig, at den erga omnes er ugyldig, og dette har tilbagevirkende kraft. De almindelige domstole kan også kontrollere forfatningsmæssigheden af love på et lavere niveau, f.eks. regeringsbekendtgørelser. I sidstnævnte tilfælde begrænses virkningen af kontrollen til en erklæring om, at bestemmelsen ikke finder anvendelse i det konkrete tilfælde. Der findes imidlertid også en særlig retslig procedure, som under visse omstændigheder gør det muligt at erklære bestemmelsen for ugyldig. Regeringschefen, ombudsmanden, 50 kongresmedlemmer, 50 senatorer, anklagemyndigheden, de selvstyrende regioner og domstolene har mulighed for at anmode om en forfatningsmæssig kontrol. Enkeltpersoner kan indbringe en sag for forfatningsdomstolen, men ikke lovgivning⁸⁸. Muligheden for at anmode om en forfatningsmæssig kontrol blev anvendt i maj 2020 af en gruppe på over 50 kongresmedlemmer, som ved forfatningsdomstolen anfægtede forfatningsmæssigheden af en række retlige bestemmelser vedtaget i forbindelse med nødretstilstanden, der blev indført i forbindelse med den sundhedskrise, som opstod på grund af covid-19-pandemien⁸⁹.

⁸² Journalister uden Grænser (2020), det internationale pressefrihedsindeks — Spanien.

⁸³ Se også anbefaling CM/Rec(2016)4 fra Europarådets Ministerkomité.

⁸⁴ Europarådets platform til fremme af beskyttelse af journalistik og journalisters sikkerhed. Indberetninger til platformen kommer fra NGO'er og andre berørte aktører. Pr. august 2020 var 16 indberetninger fortsat "aktive", og heraf var kilden til truslen i syv tilfælde "ikkestatslig" eller "ukendt". Myndighederne har allerede afgivet svar på seks af dem.

⁸⁵ Det består af deputeretkammeret (underhuset) og senatet (overhuset). Begge vælges ved direkte valg.

⁸⁶ De selvstyrende regioner har politisk og økonomisk selvstyre, og deres institutionelle struktur er baseret på en lovgivende forsamling, et styrelsesråd med udøvende og forvaltningsmæssige funktioner samt en præsident, der vælges af forsamlingen blandt dens medlemmer. De selvstyrende regioner har beføjelse til at vedtage love på en lang række områder, hvor de har enekompetence, men også til at vedtage afledt ret inden for visse områder, der henhører under statens kompetence, samt til at gennemføre bekendtgørelser.

⁸⁷ Artikel 82 i den spanske forfatning.

⁸⁸ Enkeltpersoner kan indbringe en sag for forfatningsdomstolen i tilfælde af påståede krænkelser af grundlæggende rettigheder, når alle andre retsmidler er udtømt.

⁸⁹ Forfatningsmæssig klage nr. 2054-2020. Sagen er endnu ikke afgjort.

Interessenter inddrages i lovgivningsproceduren, og der er garantier for gennemsigtighed. Loven indeholder en forpligtelse til at gennemføre offentlige høringer, hvortil der er afsat en minimumsperiode på 15 dage⁹⁰. Desuden skal lovforslag ledsages af en konsekvensanalyse, som skal indeholde et sammendrag af de indlæg, der er modtaget i forbindelse med den offentlige høring. Loven fastlægger også de konkrete tilfælde, hvor domstolsrådet og anklagemyndigheden skal høres under lovgivningsprocessen. Deputeretkammeret og senatet offentliggør alle oplysninger om lovgivningsinitiativer og lovforslag på de respektive portaler. Alle spanske regioner har deres egen retlige ramme for gennemsigtighed⁹¹.

Der er anvendt ekstraordinære beføjelser i forbindelse med covid-19-pandemien. Regeringen erklærede nødretstilstand⁹², som efterfølgende blev meddelt til deputeretkammeret⁹³. Deputeretkammeret gav tilladelse til seks forlængelser af nødretstilstanden⁹⁴. Forfatningen giver regeringen ret til at lovgive gennem lovdekreter ved ekstraordinære og presserende behov og inden for et nærmere defineret materielt anvendelsesområde⁹⁵. Regeringen er forpligtet til at forelægge deputeretkammeret et sådant lovdekret, og deputeretkammeret har beføjelse til at fravige det. Forfatningsdomstolen kan også efterprøve, om regeringen har overskredet sine skønsmæssige beføjelser med hensyn til definitionen af presserende behov, og vurdere forholdet mellem de givne omstændigheder og de vedtagne foranstaltninger.

Beskyttelsen af de grundlæggende rettigheder sikres af uafhængige myndigheder. Ombudsmanden (*Defensor del Pueblo*) er den nationale menneskerettighedsinstitution i Spanien. I 2018 blev ombudsmanden akkrediteret med A-status af den globale alliance af nationale menneskerettighedsinstitutioner (GANHRI) for så vidt angår overholdelsen af FN's Parisprincipper⁹⁶. Ombudsmanden udnævnes af parlamentet og sikrer, at alle borgeres grundlæggende rettigheder i forhold til forvaltningen overholdes⁹⁷. Ombudsmanden er en uafhængig institution, Den modtager ikke instrukser fra nogen myndighed og udfører sine opgaver selvstændigt. Hvert år fremsender den en rapport til parlamentet om sine aktiviteter⁹⁸, og den kan også fremlægge rapporter om ethvert emne, som den måtte finde særlig alvorligt eller presserende. Ombudsmanden har også kompetence til at indlede forfatningsmæssig kontrol og sager vedrørende personlig frihed⁹⁹. Af hensyn til

⁹⁰ Denne periode kan afkortes til syv dage, når dette er begrundet i særlige omstændigheder, eller når der er tale om en hasteprocedure.

⁹¹ De regionale portaler og retlige rammer findes på https://transparencia.gob.es/transparencia/transparencia_Home/index/MasInformacion/Administraciones-publicas.html#casm.

⁹² Kongeligt dekret 463/2020 af 14. marts om indførelse af nødretstilstand i forbindelse med forvaltningen af sundhedskrisen som følge af covid-19. Nødretstilstanden er den mindst indgribende af de tre mulige nødsituationer, der er fastsat i den spanske forfatning. Den suspenderer ikke den generelle gyldighed af de grundlæggende rettigheder, der er fastsat i forfatningen, selv om visse særlige friheder kan begrænses.

⁹³ Artikel 116, stk. 2, i den spanske forfatning og artikel 6 og 8 organisk lov nr. 4/1981 af 1. juni 1981.

⁹⁴ Selv om det udelukkende er regeringen, der har kompetence til at indføre nødretstilstand, skal den udtrykkeligt godkendes af deputeretkammeret, der kan fremsætte forslag om, i hvilket omfang og på hvilke betingelser nødretstilstanden kan udvides. Se også kongeligt dekret 476/2020 af 27. marts 2020. Kongeligt dekret nr. 487/2020 af 10. april 2020. Kongeligt dekret nr. 492/2020 af 24. april 2020. Kongeligt dekret nr. 514/2020 af 8. maj 2020. Kongeligt dekret nr. 537/2020 af 22. maj 2020. Kongeligt dekret 555/2020 af 5. juni 2020. Nødretstilstanden ophørte den 21. juni 2020.

⁹⁵ Artikel 86 i den spanske forfatning.

⁹⁶ ENNHRI (2020), State of the Rule of Law in Europe, Reports from National Human Rights Institutions.

⁹⁷ Artikel 54 i den spanske forfatning.

⁹⁸ Artikel 3 i lov nr. 3/1981.

⁹⁹ Dvs. muligheden for at anfægte en frihedsberøvelse.

gennemsigtigheden offentliggøres alle relevante undersøgelser og klager på ombudsmandens websted i realtid.

Spanien har udarbejdet såkaldte "planer for åbenhed i forvaltningen". Regeringen har siden 2013 indført normer for åbenhed i forvaltningen¹⁰⁰ med det formål at styrke forbindelsen mellem borgerne og myndighederne og udvikle en permanent dialog for i højere grad at inddrage borgerne i udformningen af offentlige politikker. I denne forbindelse har Spanien udarbejdet "planer for åbenhed i forvaltningen"¹⁰¹. Sigtet med disse er at forenkle procedurerne og forbedre informationsgennemsigtigheden og adgangen til bedre oplysninger for borgerne på en lang række politikområder, herunder inden for retsvæsenet. Et særligt initiativ i denne forbindelse var oprettelsen af det åbne regeringsforum. Dette forum, der består af repræsentanter for de offentlige myndigheder og civilsamfundet, har til formål at skabe dialog med civilsamfundet og stille oplysninger til rådighed for borgerne. Alle aftaler, protokoller og andre dokumenter fra møderne i dette forum offentliggøres på gennemsigtighedsportalen¹⁰². Den fjerde åbne regeringshandlingsplan, der skal godkendes i tredje kvartal 2020, skal informere offentligheden om den åbne forvaltnings værdier og bidrage til opfyldelsen af 2030-dagsordenens mål for bæredygtig udvikling¹⁰³. Dette initiativ er også relevant i betragtning af, at civilsamfundets råderum i Spanien betragtes som værende indsnævret¹⁰⁴.

¹⁰⁰ Lov nr. 19/2013 om gennemsigtighed, adgang til offentlig information og god forvaltningspraksis.

¹⁰¹ I 2011 kom Spanien med i partnerskabet om åbenhed i forvaltningen. Spanien har hidtil udarbejdet tre planer for åbenhed i forvaltningen; <https://www.opengovpartnership.org/members/spain/>.

¹⁰² Bidrag fra Spanien til rapporten om retsstatssituationen 2020.

¹⁰³ Se tidligere fodnote.

¹⁰⁴ Se CIVICUS' rating, som er en skala med fem kategorier: åben, indsnævret, obstrueret, undertrykt og lukket. Se også afsnit III.

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 Prosecutor's Office (2018), Annual Report 2018 — https://www.fiscal.es/documents/20142/183863/memoria2018_fiscalia_anticorrupcion.pdf/f6fb3789-9dde-d9cf-eb39-c7223e13794f.

Asociación de Fiscales (13. januar 2020), pressemeddelelse. <http://asociaciondefiscales.es/index.php/general/actividades-a-f/comunicados?start=14>.

Asociación de Fiscales (2020), Contestación de la Asociación de Fiscales a la consulta realizada por la Comisión Europea para el "Annual Rule of Law Report - stakeholder consultation" (Informe Anual sobre el Estado de Derecho). <http://asociaciondefiscales.es/images/Pdf/200521%20-%20Cuestionario%20Unión%20Europea.pdf>.

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

CEPEJ (2018), European judicial systems: efficiency and quality of justice.

CIVICUS (2020), Spain country profile. <https://monitor.civicus.org/country/spain/>.

Consejo General de la Abogacía Española (2020), bidrag til onlinehøringen af interessenter i forbindelse med rapporten om retsstatssituationen 2020.

Den Europæiske Unions Agentur for Grundlæggende Rettigheder (2020), Submission to the European Commission in the context of the preparation of the first annual Rule of Law Report.

Den spanske regering (2020), bidrag fra Spanien til rapporten om retsstatsprincippet 2020.

Deputeretkammeret (2. april 2019), pressemeddelelse. http://www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/Congreso/SalaPrensa/NotPre?piref73_7706063_73_1337373_1337373.next_page=/wc/detalleNotaSalaPrensa?idNotaSalaPrensa=32975&mostrarvolver=N.

Det Europæiske Netværk af Domstolsadministrationer (2020), bidrag fra Det Europæiske Netværk af Domstolsadministrationer til høringen af interessenter i forbindelse med rapporten om retsstatssituationen 2020.

Domstolsrådet (15. juli 2020), pressemeddelelse: <http://www.poderjudicial.es/cgpj/es/Poder-Judicial/Consejo-General-del-Poder-Judicial/En-Portada/El-presidente-del-TS-y-del-CGPJ-recuerda-por-cuarta-vez-al-Congreso-y-al-Senado-la-necesidad-de-renovar-el-organo-de-gobierno-de-los-jueces->.

Domstolsrådet (16. januar 2020), pressemeddelelse: <http://www.poderjudicial.es/cgpj/es/Poder-Judicial/Consejo-General-del-Poder-Judicial/Oficina-de-Comunicacion/Archivo-de-notas-de-prensa/El-CGPJ-decide-paralizar-temporalmente-el-nombramiento-de-cargos-judiciales-en-la-confianza-de-una-pronta-renovacion-de-la-institucion>.

Domstolsrådet (23. december 2019), pressemeddelelse: <http://www.poderjudicial.es/cgpj/es/Poder-Judicial/Consejo-General-del-Poder-Judicial/Oficina-de-Comunicacion/Archivo-de-notas-de-prensa/El-presidente-del-TS-y-del-CGPJ-recuerda-de-nuevo-al-Congreso-y-al-Senado-la-necesidad-de-renovar-el-organo-de-gobierno-de-los-jueces>.

El País (20. februar 2020), *Los jueces exigen al ministro la renovación cuanto antes del Poder Judicial*. https://elpais.com/politica/2020/02/19/actualidad/1582142956_826283.html.

Europa-Kommissionen (2013-2020), EU's resultattavle for retlige anliggender.

Europa-Kommissionen (2020), EU's resultattavle for retlige anliggender — faktablad med kvantitative oplysninger

Europapress (13. november 2019), Vox mantendrá el veto a medios en sus sedes y, si le obligan a rectificar, suspenderá las ruedas de prensa. <https://www.europapress.es/nacional/noticia-vox-mantendra-veto-medios-sedes-si-le-obligan-rectificar-suspendera-ruedas-prensa-20191113140316.html>.

Europarådet (1999), Criminal Law Convention on Corruption.

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

Europarådets Ministerkomité (2000), Recommendation Rec(2000)19 of the Committee of Ministers to Member States on the Role of Public Prosecution in the Criminal Justice System.

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), Recommendation CM/Rec(2016)4 of the Committee of Ministers to member States on the protection of journalism and safety of journalists and other media actors.

European Commission (2020), Country report Spain, SWD/2020/508 final.

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

Financial Action Task Force (2014), Anti-money laundering and counter-terrorist financing measures, Mutual Evaluation Report on Spain, 2014. <http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/mer4/Mutual-Evaluation-Report-Spain-2014.pdf>.

Forfatningsdomstolen i Spanien (8. maj 2020), kendelse om antageligheden af Recurso de Inconstitucionalidad n.º 2054-2020, contra los artículos 7, 9, 10 y 11 del Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estaldo de alarma para la gestión de la situación de crisis ocasionada por el COVID-19; el Real Decreto 465/2020, de 17 de marzo; el Real Decreto 476/2020, de 27 de marzo; el Real Decreto 487/2020, de 10 de abril; el Real Decreto 492/2020, de 24 de abril; y la Orden SND/298/2020, de 29 de marzo, por la que se establecen medidas excepcionales en relación con los velatorios y ceremonias fúnebres para limitar la propagación y el contagio por el covid-19. <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2020-4875>.

Generaldirektoratet for Kommunikation (2016-2020), Eurobarometer: perceived independence of the national justice system in the EU among the general public.

Generaldirektoratet for Kommunikation (2020), Flash Eurobarometer 482: Businesses' attitudes towards corruption in the EU.

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

GRECO (2013), Fourth Evaluation Round — evaluation report on Spain on preventing corruption in respect of members of Parliament, judges and prosecutors.

GRECO (2019), Fifth Evaluation Round — evaluation report on Spain on preventing corruption and promoting integrity in central Governments (top executive functions) and law enforcement agencies.

GRECO (2019), Fourth Evaluation Round — second interim compliance report on Spain on preventing corruption in respect of members of Parliament, judges and prosecutors.

Journalister uden Grænser (2019), Alarm about growing violence against reporters in Catalonia. <https://rsf.org/en/reports/alarm-about-growing-violence-against-reporters-catalonia>.

Journalister uden Grænser (2020), 2020 RSF Index: Europe's journalists face growing dangers. <https://rsf.org/en/2020-rsf-index-europes-journalists-face-growing-dangers>.

Juezas y Jueces para la Democracia (18. maj 2020), pressemeddelelse: <http://www.juecesdemocracia.es/2020/05/18/comunicado-jjpd-reclama-la-inmediata-reanudacion-la-actividad-judicial/>.

OECD (2008), Specialised Anti-Corruption Institutions — Review of Models, Anti-Corruption Network for Eastern Europe and Central Asia.

Spaniens øverste domstol, afdelingen for civile sager (5. juni 2019), kendelse. [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:82019ES0605\(53\)&from=EN](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:82019ES0605(53)&from=EN).

Transparency International Corruption Perceptions Index (2019). <https://www.transparency.org/en/cpi/2019/results/esp>.

Union Progresista de Fiscales (2020), bidrag til høringen af interessenter i forbindelse med rapporten om retsstatssituationen 2020.

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

Bilag II: Landebesøg i Spanien

Kommissionens tjenestegrene afholdt virtuelle møder i juni 2020 med:

- Akademiske eksperter
- Sammenslutningen "Abogados del Estado"
- Sammenslutningen af anklagere
- Registratorkollegiet
- Det nationale markeds- og konkurrenceudvalg
- Revisionsretten
- Det Europæiske Journalistforbund
- FEPA
- Notarrådet
- Det spanske advokatsamfund
- Domstolsrådet
- Det uafhængige retsforum
- Sammenslutningen af dommere og anklagere "Francisco de Vitoria"
- Judges for Democracy
- Madrid Press Association
- Udenrigsministeriet
- Justitsministeriet
- Rigsadvokaturen
- Platform til forsvar for informationsfrihed
- Den faglige og uafhængige sammenslutning af anklagere
- Den faglige sammenslutning af dommere og anklagere
- Den progressive sammenslutning af anklagere
- Rådet af anklagere
- Den øverste domstol
- Anklagemyndighedens tekniske kabinet
- Rådet for gennemsigtighed
- Transparency International Spain

* 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