



NYHEDSBREV | 2020-2021 | 28. JULI 2021

Fortsatte bekymringer vedrørende overholdelse af retsstatsprincippet i EU

Den 20. juli præsenterede Kommissionen sin årlige rapport om overholdelsen af retsstatsprincippet i EU. Om end der er fremskridt i en række medlemslande fortsætter den negative udvikling i særligt Polen og Ungarn. Og Kommissionen ser væsentlige problemer med korruptionsbekæmpelsen i Ungarn, hvilket kan pege i retning af, at Kommissionen vil foreslå en suspension af udbetaling af midler til landet.

Nogle fremskridt – men det går tilbage de forkerte steder

2021-rapporten ([her](#)) vedrørende overholdelsen af retsstatsprincippet i EU er den kun anden rapport om emnet efter Kommissionen lancerede processen i 2020 (for en gennemgang af redskabet og 2020-rapporten se [EU-note E 4 \(2020/2021\)](#)). Rapporten er dermed også den første rapport, hvor det er muligt at se på udviklingen fra år til år.

Den generelle tendens – om end udviklingen ikke er kvantificerbar – synes at være, at de fleste medlemslande har noteret sig kritikpunkterne fra 2020 og forsøgt at adressere i hvert fald dele heraf. Der peges i rapporten således på igangværende reformer i en række medlemslande. Der peges dog også på, at der i nogle medlemslande – særligt Polen og Ungarn – aktivt gennemføres reformer, der tjener til at svække retsstatsprincippet.

Hvad er retsstatsprincippet?

Kommissionens rapport indeholder ikke en egentlig definition af retsstatsprincippet, men der peges på, at en række elementer er centrale heri. Det drejer sig om lovlighed, retssikkerhed, forbud mod arbitrær magtanvendelse, effektiv juridisk beskyttelse i kraft af upartiske domstole, der respekterer de grundlæggende rettigheder, magtadskillelse, at offentlige myndigheder er underlagt love og procedurer og lighed for loven. I rapporten ses der konkret på fire dimensioner:

1. Retsvæsenet.
2. Korruptionsbekæmpelse.
3. Mediepluralisme og -frihed.
4. Institutionelle balancer og andre udviklinger.

Retsvæsenet

Særligt for så vidt angår retsvæsenet synes en række medlemslande at have igangsat reformer. Der peges blandt andet på, at der arbejdes på et større svensk reformarbejde, der forventes gennemført i 2023, ligesom en række medlemslande har gennemført mindre, målrettede reformer med fokus på at sikre retsvæsenets uafhængighed.

I rapporten er der ligeledes fokus på anklagemyndighedens uafhængighed. På baggrund af konkrete kritikpunkter i 2020-rapporten har Cypern, Østrig, Luxembourg og Portugal planer om mindre reformer. Men i Spanien, Polen og Ungarn er der fortsat udestående. I Spanien består problemerne i metoden for udpegelse af chefanklageren, mens det i Polen fortsat er justitsministerens dobbeltrolle som minister og chefanklager, der skaber bekymring for politisk indblanding. I Ungarn er anklagemyndigheden formelt uafhængig, men der peges på, at der i praksis mangler sikkerhed for, at der ikke kan ske politisk indblanding.

Generelt er det største problemområde i forhold til retsvæsenet dets uafhængighed. Om end problemerne er størst i Polen og Ungarn er der også problemer i en række andre lande. Netop dette udgjorde en væsentlig kritik af Rumænien i 2020, men her forsøges der nu gennemført reformer. Der er dog fortsat udfordringer i Bulgarien, Slovakiet, Kroatien, Slovenien, Spanien og Litauen.

I lyset af den teknologiske udvikling og senest Covid-19-krisen er der også behov for et væsentligt fokus på digitalisering af retsvæsenet. Den kommende danske digitale database med domme fremhæves som et godt eksempel. Samtidig er der dog væsentlige ressourceproblemer i forbindelse med digitaliseringen i særligt Malta, Belgien, Italien, Grækenland, Portugal og Cypern.

Korruptionsbekæmpelse

Korruptionsbekæmpelse fremhæves ligeledes som et område, hvor der er behov for et stort fokus. Generelt er situationen god (der måles på

opfattelsen af omfanget af korruption) og i bedring; medlemslandene er over en bred kam blandt de lande i verden med mindst korruption. Men i 3 medlemslande går udviklingen den forkerte vej. Således er der sket en væsentlig stigning i oplevet korruption i Polen, Malta og Ungarn.

Hvorfor er rapportens bemærkninger vedrørende korruption særligt interessante?

Rådet og Europa-Parlamentet vedtog i 2020 en retsstatsmekanisme knyttet til EU's budget. Mekanismen består – let forenklet – i, at EU-midler til et medlemsland kan tilbageholdes, såfremt der er en systemisk risiko for, at der sker misbrug af EU-midler, og at dette misbrug ikke retsforfølges. Mekanismen, der gælder fra 1. januar 2021, men vil først kunne tages i brug fra efteråret 2021, idet de konkrete retningslinjer for anvendelsen af mekanismen endnu ikke er vedtaget.

Når Kommissionen i rapporten om retsstatsprincippet overholdelse har særligt fokus på netop korruptionsproblemer i særligt Polen og Ungarn kan det hænge sammen med denne retsstatsmekanisme.

Mediepluralisme og -frihed

Uafhængige og stærke medier er en nødvendighed for at sikre overholdelsen af retsstatsprincippet. 2021 har været et udfordrende år på grund af det pres, som Covid-19 har sat på de uafhængige medier. En den forbindelse fremhæves blandt andet den danske støtte til medierne i under Covid-19-krisen som positiv.

Til trods for, at en række medlemslande har gennemført reformer vedrørende gennemsigtighed i ejerforhold af medier, er det fortsat et område, hvor der generelt er problemer på tværs af EU.

Institutionelle balancer og andre udviklinger

Der er en generel udfordring med manglende høring og involvering af interessenter i en række medlemslande. Mens problemerne ikke nødvendigvis er store i alle lande, er der konkrete problemer, som bør adresseres i Ungarn (for hurtige ændringer i lovgivningen), Polen (forkortede vedtagelsesprocedurer), Bulgarien (vedtagelse af lovgivning gennem ændringsforslag til andre ikke-relaterede lovforslag) og Rumænien (selvmodsigende lovgivning).

En særligt bekymrende udvikling, der identificeres i rapporten, er de spørgsmålstejn, der i løbet af 2020/2021 er rejst vedrørende EU-rettens forrang. Konkret har Kommissionen den 9. juni indledt en traktatkrænkelssag mod Tyskland, som reaktion på den tyske forfatningsdomstols afgørelse af 5. maj 2020 (vedrørende ECBs opkøb af statsobligationer), ligesom den polske forfatningsdomstols afgørelse af 14. juli 2021 er grundlag for stor bekymring. Der har ligeledes været mindre sager i Frankrig (samspil mellem national og EU-lovgivning) og Rumænien (manglende accept af en præliminær afgørelse fra EU-Domstolen).

Situationen i de enkelte medlemslande

Som bilag til rapporten er der lavet landespecifikke rapporter, der gennemgår udviklingen i de enkelte medlemslande mere detaljeret. Samtlige landerapporter kan findes [her](#) (findes aktuelt på engelsk og lokalsproget). I det nedenstående gennemgås kort rapporterne for Danmark, Polen og Ungarn.

Danmark

[Landerapporten om Danmark](#) er yderst positiv, og det understreges blandt andet, at opfattelsen af retsvæsenets uafhængig fortsat – som i 2020 – er meget høj. Danmark klarer sig ligeledes godt, når det kommer til niveauet af korruption, ligesom medier har gode vilkår. Videre roses den parlamentariske håndtering af Covid-19-krisen, hvor der, trods et større antal hastebehandlede lovforslag, har været taget foranstaltninger til at sikre styrket parlamentarisk kontrol blandt andet i form af Folketingets Epidemiuvalg. Det giver også anledning til ros, at Danmark har ageret på de udfordringer, der i 2020 blev konstateret for så vidt angår digitaliseringen af retsvæsenet.

Mens vurderingen således overordnet er meget positiv, finder Kommissionen dog også enkelte områder, hvor der er rum for forbedring. Disse modsvarer i høj grad de områder, hvor Kommissionen også fandt anledning til kritik i 2020, og hvor der ikke ses de store positive udviklinger.

Kommissionen påpeger således, at en meget væsentlig del af den danske antikorrupsionsindsats består af en solid kultur og uformelle indsatser. Der er få formelle regler. Det bemærkes således, at der ikke er foretaget regulering af svingdørs- og lobbyvirksomhed, hvilket bør adresseres, ligesom lovgivningen om anonym partistøtte bør skærpes.

I forhold til offentlighed i forvaltningen og mediers arbejdsforhold bemærkes – som i 2020 – at offentlighedsloven giver anledning til visse betænkeligheder.

Polen

Kommission retter i [landerapporten](#) en meget betydelig kritik af Polen. For så vidt angår udviklingen inden for retsvæsenet peges der på, at der, jævnfør TEU art. 7-sagen mod Polen, er sket en løbende forværring af tilstanden siden 2015. Siden landerapporten fra 2020 er der sket en yderligere forværring af situationen ikke mindst i lyset af den seneste udvikling i juli 2021, hvor den polske forfatningsdomstol erklærede, at EU-domstolens domme vedrørende det polske retsvæsen var i strid med den polske forfatning. Der er fortsatte problemer med politisk indflydelse på de polske domstole og EU's menneskerettighedsdomstol fandt i maj 2021, at der havde været uregelmæssigheder i udnævnelsesproceduren til forfatningsdomstolen.

Lovgivningen og de institutionelle rammer er på plads, når det kommer til korruptionsbekæmpelse. Men der er betydelig bekymring vedrørende, hvorvidt højtstående embedsmænd og politikere retsforfølges for korruption, ikke mindst fordi en række af de institutioner, der skal stå for retsforfølgelsen ikke er tilstrækkeligt uafhængige. Eksempelvis er det justitsministeren, der er chefanklager, hvilket kan hæmme viljen til at forfølge politiske sager.

Også når det kommer til mediefrihed og -pluralisme er der en negativ udvikling i gang. Der er bekymringer vedrørende at statsejede virksomheder sætter sig på mediebilledet og parallelt hermed gøres det vanskeligere for udenlandske medier at etablere sig i landet.

Ungarn

[Landerapporten vedrørende Ungarn](#) er yderst kritisk. Som et positivt element fremhæves det, at lønningerne til landets dommere og anklagere går frem, men her ud over identificeres meget få positive udviklinger.

For så vidt angår retsvæsenets uafhængighed støtter Kommissionen op om de betragtninger, som Europa-Parlamentet gjorde sig i forbindelse med Sargentini-rapporten ([her](#)) fra 2018, der startede art. 7, stk. 1-proceduren mod Ungarn, og understreger, at der er sket yderligere negative udviklinger siden da. Disse negative udviklinger omfatter blandt andet valget af en ny formand for forfatningsdomstolen uden om normale procedurer og til trods for kritik fra det nationale juridiske råd.

Ungarn har lanceret en anti-korruptionsstrategi, men implementeringen heraf er begrænset. Der er udfordringer, når det kommer til finansiering af de politiske partier, lobbyisme og svingdørsproblematikken. Der er en reel risiko for nepotisme og andre former for ikke-meritbaseret forfremmelse. Der er videre væsentlige udeståender når det kommer til at efterforske og retsforfølge fremtrædende embedsmænd og politikere for korruption.

Der er fortsatte bekymringer vedrørende mediepluralismen. Myndighederne med ansvar for medier er ikke tilstrækkeligt uafhængige, hvilket er kommet til udtryk i forbindelse med lukningen af de sidste uafhængige radiostation i landet. Under Covid-19-krisen har der ikke været givet støtte til medierne, men staten har i stedet valgt at købe store mængder reklameplads hos de regeringsvenlige medier. Regeringskritiske medier og journalister hindres i deres arbejde og udsættes for trusler.

Civilsamfundet er fortsat under alvorligt pres og Kommissionen har indledt en traktatkrænkelssag vedrørende loven vedrørende åbenhed i forhold til udenlandsk finansiering af NGO'ere.

Produceret og skrevet af:

Mathias Grønbek Lydholm, EU-chefkonsulent, tlf. 5907