



Bruxelles, den 30.9.2020  
SWD(2020) 304 final

**ARBEJDSDOKUMENT FRA KOMMISSIONENS TJENESTEGRENE**

**Rapport om retsstatssituationen 2020  
Landekapitlet om Tyskland**

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

**DA**

**DA**

## SAMMENDRAG

Det tyske retssystem er kendetegnet ved landets føderale struktur og delstaternes (*Länder*) vigtige rolle i retsplejen. Graden af opfattelsen af retssystemets uafhængighed er høj. Der er for nylig gennemført drøftelser af sikkerhedsforanstaltninger til sikring af anklageres uafhængighed. Det tyske retssystem fungerer i overvejende grad effektivt, selv om nogle indikatorer har vist et fald i den samlede præstation. Der gøres en særlig indsats for yderligere at udvikle digitaliseringen af retssystemet, hvilket vil bidrage til at øge systemets effektivitet og kvalitet. "Retsstatspagten" fra 2019 mellem forbundet og delstaterne vil indebære yderligere finansiering af retssystemet og oprettelse af 2 000 nye stillinger til dommere og anklagere ved udgangen af 2021. Dette er også relevant i betragtning af det stigende antal dommere og anklagere, der vil gå på pension i de kommende år.

Den retlige, lovgivningsmæssige og institutionelle ramme for bekæmpelse af korruption er i det store og hele på plads, og opgaverne med gennemførelse af repressive politikker til bekæmpelse af korruption og retsforfølgelse i straffesager ligger hos de forskellige delstater. Der findes en "svingdørspolitik" på forbundsniveau og i de fleste delstater. For så vidt angår lobbyvirksomhed mangler den obligatoriske registrering af kontakter med både medlemmer af Forbundsdagen og medlemmer af forbundsregeringen, selv om der overvejes reformer på dette område. Beskyttelse af whistleblowere i Tyskland er afhængig af et system, der er integreret i virksomhederne, og som gør det muligt for personer at anvende en rapporteringskanal som supplement til den institutionelle kanal.

Tyskland har veletableret lovgivning om mediefrihed og -pluralisme, som hovedsagelig henhører under delstaternes kompetence. De 14 medietilsynsmyndigheder er offentlige organer med en retlig garanti for uafhængighed af politisk og kommerciel indblanding. Gennemsigtigheden i ejerskabet af medieforetagender er høj, og der er indført beskyttelsesforanstaltninger for at forhindre politisk indblanding i medierne. Forfatningen og den afledte ret garanterer udtrykkeligt journalisters ret til at beskytte deres kilders fortrolighed og regulerer retten til adgang til oplysninger. I de seneste år har der været bekymring over et stigende antal angreb på journalister.

Systemet til regulering af den demokratiske kontrol og balance er veletableret. En ramme for konsekvensanalyser og inddragelse af interessenter bidrager til kvaliteten af lovgivningsprocessen. Kontrollen af forfatningsmæssighed foregår både på forbundsplan og på delstatsplan. Der er etableret en befordrende ramme for civilsamfundet og en politik til at gøre oplysninger tilgængelige for borgerne. Civilsamfundsorganisationer kan operere frit i Tyskland. Regelmæssige drøftelser om retsstatstemaer fremmes, både fra et nationalt og et europæisk perspektiv, herunder via en landsdækkende informations- og PR-kampagne, der blev gennemført i 2019 i forbindelse med "retsstatspagten", med fokus på at formidle betydningen af retsstatsprincippet og de garantier, det giver for både den enkelte borger og et demokratisk samfund.

## I. RETSSYSTEMET

Domstolssystemet i Tyskland er struktureret efter et forbundsprincip. Domsmyndigheden udøves af forbundsdomstole og af domstolene i de 16 delstater. Størstedelen af kompetencerne og arbejdsbyrden vedrørende retsplejen ligger hos delstaterne. Domstolsstrukturen er delt mellem de almindelige og de særlige domstole. De almindelige domstole består af de civile domstole og straffedomstolene. De særlige domstole er forvaltningsdomstolene, domstolene i skatte- og afgiftsretlige sager, arbejdsretterne og domstolene i socialretlige sager. Delstaternes domstole forvaltes generelt af deres respektive justitsministerier. Udnævnelse af dommere og anklagere, med undtagelse af til forbundsdomstolene, henhører under delstaternes kompetence. Selv om der er forskellige udnævnelsesprocedurer i delstaterne, deler de alle fælles centrale elementer, navnlig princippet om kvalifikation (*Leistungsprinzip*)<sup>1</sup> og den juridiske efterprøvelse af processen for og afgørelsen om udnævnelse. For forbundsdomstolene indstiller en dommerudvælgelseskomité (*Richterwahlausschuss*) dommere til regeringen, som herefter udnævner dem, og dommerrådene (*Präsidialräte*) for de relevante domstole skal høres i denne proces.<sup>2</sup> De almindelige domstole omfatter i øjeblikket 638 byretter, 115 regionale retter i første instans og 24 regionale appeldomstole. Derudover findes der 51 forvaltningsdomstole, 15 appeldomstole i forvaltningsretlige sager, 18 domstole i skatte- og afgiftsretlige sager, 108 arbejdsretter, 18 appeldomstole i arbejdsretlige sager, 68 domstole i socialretlige sager og 14 appeldomstole i socialretlige sager i de 16 delstater<sup>3</sup>. På forbundsplan har forbundsjustitsministeren ansvaret for forbundsdomstolen, forbundsdomstolen i forvaltningsretlige sager og forbundsdomstolen i skatte- og afgiftsretlige sager. Forbundsministeriet for arbejds- og socialretlige spørgsmål er ansvarligt for forbundsdomstolen i arbejdsretlige sager og forbundsdomstolen i socialretlige sager. Kontrollen af forfatningsmæssighed varetages af forbundsdomstolen i forfatningsretlige sager og delstaternes forfatningsdomstole. Anklagemyndigheden i Tyskland er en del af den udøvende magt på forbundsniveau sammen med rigsadvokaten ved forbundsdomstolen. Hver delstat sin egen anklagemyndighed. Der er 27 regionale advokatsamfund i Tyskland<sup>4</sup>. Paraplyorganisationen for alle 28 advokatsamfund i Tyskland er det føderale advokatsamfund i Berlin.

### **Uafhængighed**

**Opfattelsen af domstolenes og dommernes af uafhængighed er fortsat høj blandt den almindelige befolkning og virksomheder.** Samlet set opfatter 76 % af den almindelige befolkning og 73 % af virksomhederne graden af domstolenes og dommernes uafhængighed som "rimelig eller meget god"<sup>5</sup>. Denne høje grad af retssystemets opfattede uafhængighed har

<sup>1</sup> Dette er forankret i forfatningens § 33, stk. 2, og afhænger hovedsagelig af de karakterer, der er opnået i de to juridiske statseksaminer.

<sup>2</sup> Dommerudvælgelseskomitéen (*Richterwahlausschuss*) består i lige stort antal af de ansvarlige ministre i delstaterne og medlemmer valgt af forbundsparlamentet. Jf. lov om valg af dommere (*Richterwahlgesetz*) og den tyske lov om dommere (*Deutsches Richtergesetz*), §§ 54-55. Lignende komitéer findes i visse delstater. Desuden er processen for og beslutningen om udnævnelse eller det modsatte fuldt ud underlagt kontrol ved forvaltningsdomstolene.

<sup>3</sup> Forbundsministeriet for retlige anliggender og forbrugerbeskyttelse (2020).

<sup>4</sup> Desuden er der et særligt advokatsamfund for advokater, der har møderet i civilretlige sager ved forbundsdomstolen.

<sup>5</sup> Figur 44 og 46, EU's resultattavle for retlige anliggender 2020. Graden af opfattelsen af retssystemets uafhængighed er kategoriseret som følger: meget lav (under 30 % af de adspurgte opfatter retsvæsenets uafhængighed som værende rimelig god eller meget god), lav (mellem 30-39 %), middel (40-59 %), høj (60-75 %), meget høj (over 75 %).

været stabil i de seneste år<sup>6</sup>. Dette blev også bekræftet af interessenter såsom den tyske sammenslutning af dommere og anklagere, det tyske advokatsamfund og det føderale tyske advokatsamfund<sup>7</sup>. De tyske retssystemers uafhængighed sikres ved hjælp af flere garantier, der navnlig omfatter retslig kontrol med lovligheden af enhver beslutning vedrørende domstolene, såsom udnævnelser, faglige bedømmelser, forfremmelser, disciplinære sanktioner og afskedigelser<sup>8</sup>. Desuden indeholder det tyske retssystem en række elementer af retslig selvforvaltning<sup>9</sup>.

**Justitsministrenes ret til at give anklagere instrukser i individuelle sager er under drøftelse.** Der blev foreslået en ændring for at ophæve denne ret som reaktion på Den Europæiske Unions Domstols afgørelse om anvendelsen af den europæiske arrestordre<sup>10</sup>, som fastslog, at den tyske anklagemyndighed ikke i tilstrækkelig grad sikrer uafhængighed fra den udøvende magt i forbindelse med udstedelse af europæiske arrestordre. Dette ændringsforslag blev forkastet af Forbundsdagen den 28. maj 2020<sup>11</sup>. Strukturelt set udgør anklagemyndigheden en del af den udøvende magt. Derfor, og som fastsat i de relevante bestemmelser i loven om retssystemet<sup>12</sup>, har delstaternes justitsministre og forbundsjustitsministeren mulighed for at give anklagere instrukser i individuelle sager. Denne beføjelse er underlagt retsgarantier. Ud over legalitetsprincippet<sup>13</sup>, der afgrænser enhver handling fra anklagemyndighedens side, og retsstatsprincippet<sup>14</sup>, er der yderligere sikkerhedsforanstaltninger på forbunds- og delstatsniveau<sup>15</sup>. Den samlede virkning er at sikre, at eventuelle instrukser i en konkret sag under alle omstændigheder ikke går ud over lovens grænser<sup>16</sup>. Desuden forklarede begge myndigheder og interessenterne, at denne ret til at give instrukser rent faktisk kun udøves i meget sjældne tilfælde<sup>17</sup>. Sammen med de eksisterende

---

<sup>6</sup> EU's resultattavle for retlige anliggender 2013 til 2020

<sup>7</sup> Oplysninger indhentet i forbindelse med landebesøget og høringsprocessen i forbindelse med rapporten, f.eks. bidrag fra det føderale tyske advokatsamfund.

<sup>8</sup> Navnlig § 97 i forfatningen om retsvæsenets uafhængighed.

<sup>9</sup> Bidrag fra Tyskland til rapporten om retsstatssituationen 2020, under punkt 5.

<sup>10</sup> Den Europæiske Unions Domstol, dom af 27. maj 2019, OG og PI, forenede sager C-508/18 og C-82/19 PPU. Som reaktion på dommen udstedes europæiske arrestordre nu af en dommer i Tyskland. Se også Kommissionens rapport om gennemførelsen af Rådets rammeafgørelse af 13. juni 2002 om den europæiske arrestordre og om procedurerne for overgivelse mellem medlemsstaterne (COM(2020) 270 final, s. 5-6).

<sup>11</sup> Ændringsforslaget blev foreslået af et oppositionsparti og fandt ikke et parlamentarisk flertal. Deutscher Bundestag, *Plenarprotokoll 19/163*, 28.5.2020.

<sup>12</sup> Navnlig §§ 146-147 i den tyske lov om domstolssystemet (*Gerichtsverfassungsgesetz*).

<sup>13</sup> § 152 i den tyske strafferetsplejelov (*Strafprozessordnung*).

<sup>14</sup> § 20, stk. 3, i forfatningen.

<sup>15</sup> Figur 55, EU's resultattavle for retlige anliggender 2020. F.eks. har forbundsministeriet og regeringen i Sachsen afgivet tilsagn om ikke at udøve deres ret til at give instrukser. Ministeriet for Thüringen har forpligtet sig til ikke at give instrukser i individuelle sager, ministeriet i Nordrhein-Westfalen og regeringen i Niedersachsen har forpligtet sig til kun at give instrukser i individuelle sager i undtagelsestilfælde. Der er ingen forbundslove, men kun visse delstatslove samt forbunds- og delstatsregler og -retningslinjer, der indeholder bestemmelser om instrukser. Instrukser fra forbundsjustitsministeriet og ministerierne i Nordrhein-Westfalen og Thüringen skal være skriftlige, i Thüringen skal de også være begrundede, i Niedersachsen skal de være skriftlige, hvis der ikke opnås enighed, og i Schleswig-Holstein skal de dokumenteres skriftligt og indberettes til formanden for parlamentet.

<sup>15</sup> Bidrag fra Tyskland til rapporten om retsstatssituationen 2020.

<sup>16</sup> Bidrag fra Tyskland til rapporten om retsstatssituationen 2020, under punkt 8.

<sup>17</sup> Oplysninger indhentet i forbindelse med landebesøget og høringsprocessen i forbindelse med rapporten, f.eks. bidrag fra det tyske advokatsamfund.

retsgarantier synes denne praksis at mindske risikoen for misbrug af retten til at give instrukser<sup>18</sup>.

## Kvalitet

### **Digitaliseringen af retssystemet skrider fremad, men er en mere langsigtet udfordring.**

Den 1. januar 2018 trådte loven om indførelse af elektroniske filer i retsvæsenet og den yderligere forbedring af elektronisk retlig kommunikation i kraft. Ifølge denne lov vil domstole og offentlige anklagere være forpligtet til udelukkende at føre rets- og procesdokumenter som elektroniske filer senest den 1. januar 2026. Interessenter forklarede, at anvendelsen af It-værktøjer på nuværende tidspunkt kan variere fra den ene ret til den anden, uanset hvilken delstat der er tale om<sup>19</sup>. Delstaterne deltager i tre store netværk med henblik på at implementere den fulde digitalisering af retsdokumenter ("*elektronische Akte*")<sup>20</sup>. På forbundsniveau deltager man også i nogle af disse netværk, afhængigt af den respektive forbundsdomstol. Yderligere digitalisering vil styrke indsatsen for at fremme retssystemets kvalitet. Mere specifikt har Tyskland etableret tiltag til fremstilling af maskinlæsbare retsafgørelser, fremme af og incitamenter til anvendelse af alternative metoder til bilæggelse af tvister, ordninger, der gør retssystemet mere børnevenligt, uddannelse af dommere samt brug af og opfølgning på spørgeundersøgelser rettet mod domstolsbrugere<sup>21</sup>. Tyskland ser imidlertid ud til at have forholdsvis høje retsafgifter for visse kategorier af sager, såsom forbrugerklager for mindre beløb eller særlige handelsretlige sager, der involverer et grænseoverskridende element<sup>22</sup>.

**Et højt antal dommere og anklagere vil nå pensionsalderen i de kommende år.** Både myndigheder og interessenter anførte, at der i mange delstater, navnlig i den østlige del af Tyskland, vil ske en betydelig stigning i antallet af pensioneringer i de kommende år. Dette vil kræve, at både justits- og finansministre bliver opmærksomme på at sikre, at der ansættes et tilstrækkeligt antal nye dommere og anklagere. Interessenter har givet udtryk for visse betænkeligheder med hensyn til, hvad der anses for at være en mangel på konkurrencedygtige startlønninger til nye dommere og anklagere, navnlig når der sammenlignes med privat praksis, hvilket gør det sværere at tiltrække tilstrækkeligt mange kvalificerede kandidater til domstolene og anklagemyndigheden<sup>23</sup>. Denne udfordring kan være mere udtalt i visse dele af landet i betragtning af, at lønniveauet kan variere op til 17 % mellem delstaterne<sup>24</sup>.

---

<sup>18</sup> Se også anbefaling Rec(2000)19 fra Europarådets Ministerkomité, punkt 13(d): "*hvis regeringen har beføjelse til at give instrukser om at retsforfølge en bestemt sag, skal en sådan instruks indeholde tilstrækkelige garantier for, at gennemsigtighed og retfærdighed respekteres i overensstemmelse med national lovgivning*". Yderligere oplysninger om sikkerhedsforanstaltningerne findes i punkt 13 (litra d til e).

<sup>19</sup> Oplysninger indhentet i forbindelse med landebesøget og høringsprocessen i forbindelse med rapporten, f.eks. skriftligt bidrag fra det tyske advokatsamfund.

<sup>20</sup> eAS (Baden-Württemberg, Sachsen, Schleswig-Holstein, Thüringen), EIP (Bayern, Berlin, Brandenburg, Hamburg, Mecklenburg-Vorpommern), e<sup>2</sup>A (Bremen, Hessen, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Sachsen-Anhalt).

<sup>21</sup> Figur 29, 30, 31, 38, 39, 41, EU's resultatstavle for retlige anliggender 2020.

<sup>22</sup> Se foregående note, figur 24 og 25.

<sup>23</sup> Oplysninger indhentet i forbindelse med landebesøget og høringsprocessen i forbindelse med rapporten såsom et skriftligt bidrag fra den tyske sammenslutning af dommere og anklagere, s. 7.

<sup>24</sup> Myndigheder og interessenter understregede, at lønforskellene er blevet mindre i de seneste år efter en relevant afgørelse fra forbundsforfatningsdomstolen af 5.5.2015 (2 BvL 17/09), men at den stadig kan udgøre op til 17 % i på starttrinnet R1; se i denne forbindelse bidraget fra den tyske sammenslutning af dommere og anklagere til rapporten om retsstatssituationen 2020, s. 7.

Med henblik på at styrke retssystemet og retsstaten gennemfører Tyskland en "retsstatspakt"<sup>25</sup>, som omfatter yderligere ressourcer, både på forbundsplan og på delstatsplan. Forbunds niveauet og delstaterne nåede den 31. januar 2019 til enighed om "retsstatspagten". Sidstnævnte indebærer en yderligere finansiering på 220 mio. EUR fra forbunds niveau til delstaterne til oprettelse af 2 000 ekstra stillinger til dommere og anklagere, herunder de nødvendige administrative medarbejdere, inden den 31. december 2021. Derudover vil forbunds niveauet inden for sit kompetenceområde oprette yderligere 24 stillinger ved forbundsdomstolen og 71 stillinger i rigsadvokatens kontor ved forbundsdomstolen for at styrke retssystemet<sup>26</sup>. "Retsstatspagten" opfattes meget positivt af interessenterne, navnlig den tyske sammenslutning af dommere og anklagere, idet den imødekommer længe fremsatte krav om at styrke ressourcerne i retssystemet<sup>27</sup>, hvilket også er relevant i betragtning af de forventede yderligere udfordringer i forbindelse med den kommende bølge af pensioneringer.

## Effektivitet

Det tyske retssystem fungerer i overvejende grad effektivt, selv om nogle indikatorer har vist et fald i den samlede præstation. Førsteinstansretter i civil- og handelsretlige sager er i det store og hele i stand til at håndtere deres arbejdsbyrde, hvilket afspejles af en gennemførelsesprocent tæt på 100 %. I 2018 faldt gennemførelsesprocenten imidlertid til 97,2 %<sup>28</sup>. Varigheden af civil- og handelsretlige sager anlagt ved førsteinstansretter har været støt stigende siden 2012<sup>29</sup>. Dette er også blevet påpeget af interessenter<sup>30</sup>. Forvaltningsdomstolene fungerer for det meste effektivt, navnlig i tredje instans, hvor den tid, det tager at træffe en afgørelse, er betydeligt lavere end ved forvaltningsdomstolene i første og anden instans<sup>31</sup>. Forvaltningsdomstolene har imidlertid oplevet et forholdsvis højt niveau af indkomne sager<sup>32</sup>, hvilket også afspejles i et forholdsvis stort antal verserende sager<sup>33</sup>.

## II. RAMME FOR BEKÆMPELSE AF KORRUPTION

Tyskland har flere myndigheder med ansvar for forebyggelse og retsforfølgelse af korruption, herunder forbundsministeriet for indre anliggender, byggeri og samfund, forbundsministeriet for retlige anliggender og forbrugerbeskyttelse, den øverste revisionsmyndighed, den finansielle efterretningsenhed, forbundskontoret for retlige anliggender, forbundskriminalpolitiet og de kompetente myndigheder (anklagemyndigheder og domstole) i delstaterne. Nogle delstater har specialiserede anklagemyndigheder i korruptionssager, og andre har specifik korruptionsrelateret ekspertise fordelt på alle anklagemyndighedens kontorer. Direktivet om forebyggelse af korruption i forbundsforvaltningen udgør den retlige ramme for forebyggelse. Det suppleres af detaljerede retningslinjer og omfattende adfærdskodekser, der tager sigte på at forhindre korruption på forbundsplan.

---

<sup>25</sup> *Pakt für den Rechtsstaat*. Forbundsministeriet for retlige anliggender og forbrugerbeskyttelse (2019), retsstatspagten.

<sup>26</sup> Bidrag fra Tyskland til rapporten om retsstatssituationen 2020, under punkt 13.

<sup>27</sup> Bidrag fra den tyske sammenslutning af dommere og anklagere til rapporten om retsstatssituationen 2020, s. 9.

<sup>28</sup> Figur 11, EU's resultattavle for retlige anliggender 2020.

<sup>29</sup> Figur 6, EU's resultattavle for retlige anliggender 2020.

<sup>30</sup> Oplysninger indhentet under landebesøget og høringsprocessen i forbindelse med rapporten om retsstatssituationen 2020, f.eks. bidrag fra det tyske advokatsamfund.

<sup>31</sup> Figur 9, EU's resultattavle for retlige anliggender 2020.

<sup>32</sup> Figur 4, EU's resultattavle for retlige anliggender 2020.

<sup>33</sup> Figur 15, EU's resultattavle for retlige anliggender 2020.

**Tyskland scorede 80/100 i Transparency Internationals Corruption Perceptions Index og lå placeret som nr. 5 i Den Europæiske Union og nr. 9 på verdensplan.** 53 % af respondenterne i Eurobarometerundersøgelsen fra 2020 om korruption betragter korruption som udbredt i deres land (EU-gennemsnit: 71 %), men kun 9 % af dem føler sig personligt berørt af korruption i deres dagligdag (EU-gennemsnit: 26 %). Hvad angår virksomheder, så anser 31 % af virksomhederne korruption for at være udbredt (EU-gennemsnit: 63 %). Ifølge undersøgelserne mener 22 % af virksomhederne, at korruption er et problem i forbindelse med forretningsvirksomhed (EU-gennemsnit: 37 %). 33 % af befolkningen mener, at der er et tilstrækkeligt antal vellykkede retsforfølgelser til at afskrække folk fra korrupt adfærd (EU-gennemsnit: 36 %), mens 41 % af virksomhederne mener, at personer og virksomheder, der dømmes for bestikkelse af en højtstående tjenestemand, bliver behørigt straffet (EU-gennemsnit: 31 %).

**Tyskland har en omfattende institutionel ramme til bekæmpelse af korruption.** Den føderale institutionelle ramme for bekæmpelse af korruption omfatter forbundsministeriet for indre anliggender, byggeri og samfund, forbundsministeriet for retlige anliggender og forbrugerbeskyttelse, den øverste revisionsmyndighed og forbundskriminalpolitiet. Der er også etableret et netværk af kontaktpersoner til forebyggelse af korruption, hvilket OECD har betegnet som "god praksis", på internationalt plan<sup>34</sup>. Disse kontaktpersoner giver borgere og ansatte hjælp til og rådgivning om korruptionsrelaterede spørgsmål eller bekymringer<sup>35</sup>.

**Implementeringen af repressive politikker til bekæmpelse af korruption og retsforfølgelse af straffesager henhører under delstaterne.** Den officielle politirapport om korruptionstilfælde omfatter 4 894 korruptionssager, som er registreret af politiet i 2017<sup>36</sup>. Sammenlignet med det foregående år er dette et fald på 25 %. Antallet af mistænkte steg imidlertid med 15 %. De økonomiske skader forårsaget af korruption beløb sig til 291 mio. EUR, hvilket svarer til en stigning på 137 %. Nogle delstater har specialiserede anklagemyndigheder i korruptionssager, og andre har specifik korruptionsrelateret ekspertise fordelt på alle anklagemyndighedens kontorer. Hvad angår efterforskning af bestikkelse i udlandet, er Tyskland blevet vurderet til at være et af de lande, hvor håndhævelsen af konventionen om bekæmpelse af bestikkelse<sup>37</sup> er mest effektiv.

**Tyskland har en omfattende lovramme til forebyggelse af korruption.** Rammen til forebyggelse af korruption er medtaget i flere bestemmelser på både forbunds- og delstatsniveau. Direktivet om forebyggelse af korruption i forbundsforvaltningen (CPD) udgør den retlige ramme for forebyggelse af korruption i forbundsregeringen.<sup>38</sup> Gennemførelsen heraf overvåges af forskellige organer, f.eks. den ledende enhed i forbundsindenrigsministeriet og forbundsrevisionsretten. Forbundsindenrigsministeriet planlægger i øjeblikket en revision af CPD. CPD suppleres af detaljerede retningslinjer for gennemførelse (adfærdskodeks, vejledning til overordnede og offentlige myndigheder, fokus på risikovurdering). Derudover udvikler ministerierne deres egne retningslinjer for gennemførelsen (*Umsetzungsrichtlinie*).

---

<sup>34</sup> Forbundsministeriet for indre anliggender, byggeri og samfund (2019), Prevention of Corruption in the Federal Administration: Annual report for 2018.

<sup>35</sup> Forbundsministeriet for indre anliggender, byggeri og samfund (2019), Prevention of Corruption in the Federal Administration: Annual report for 2018.

<sup>36</sup> *Bundeskriminalamt, Bundeslagebild Korruption 2017, Bundeskriminalamt, 2019, s. 2.*

<sup>37</sup> Implementing the OECD anti-bribery convention, phase 4 report, 2018.

<sup>38</sup> *Die Bundesregierung, Richtlinie der Bundesregierung zur Korruptionsprävention in der Bundesverwaltung, 2004.*

**Tyskland har indført integritets- og forebyggelsesforanstaltninger for embedsmænd og offentligt ansatte.** Adfærdskodeksen mod korruption og vejledningen for ledere og administrationschefer indeholder regler om kontakter med tredjeparter, modtagelse af gaver, sekundær beskæftigelse og aktiviteter efter ansættelsesophør, som understøttes af bestemmelser i straffeloven, loven om forbundsansatte embedsmænd, loven om forbundsansatte embedsmænds status og den kollektive overenskomst for offentligt ansatte (TVöD). Lovovertrædelser i forbindelse med bestikkelse er bredt defineret, og der kan udløses strafferetligt ansvar ved blot at modtage gaver<sup>39</sup>.

**Reglerne om interessekonflikter og indberetning af aktiver for medlemmer af Forbundsdagen er blevet revideret.** Oplysning om lønnet sekundær beskæftigelse og andre eksterne tilknytninger for medlemmer af Forbundsdagen er reguleret af loven om medlemmer af Forbundsdagen<sup>40</sup>, adfærdskodeksen for medlemmer af Forbundsdagen og bestemmelserne om gennemførelse af adfærdskodeksen for medlemmer af Forbundsdagen<sup>41</sup>. De fleste delstater kræver, at medlemmer af Forbundsdagen oplyser om lønnet sekundær beskæftigelse, som ikke er forbudt, men nogle delstater mangler stadig lovgivning i denne henseende<sup>42</sup>. For så vidt angår økonomiske interesser og kontrakter med statslige myndigheder, er der ikke forbud mod eller restriktioner for, at medlemmer af Forbundsdagen har økonomiske interesser eller indgår kontrakter med statslige myndigheder<sup>43</sup>. Medlemmer af Forbundsdagen skal offentliggøre deres aktieposter, men dog kun hvis de overstiger 25 % af stemmerettighederne i et selskab. Antallet af ansatte i Forbundsagens administration med ansvar for overvågning af interessekonflikter og indberetning af aktiver blev øget i 2019. Greco bemærkede, at der er behov for at styrke ressourcerne for at gøre det muligt at foretage en effektiv kontrol af gennemførelsen af reglerne<sup>44</sup>. For så vidt angår medlemmerne af forbundsregeringen er de relevante bestemmelser indeholdt i loven om den juridiske status for medlemmerne af forbundsregeringen<sup>45</sup>. Ifølge denne lov må medlemmer af forbundsregeringen ikke bestride sekundære hverv, og de skal oplyse om gaver, de har modtaget i forbindelse med deres hverv<sup>46</sup>. Indberetning af aktiver og ejendomme er ikke reguleret. Tilsvarende gælder det for medlemmer af forbundsregeringen, at besiddelsen af aktiver eller økonomiske interesser ikke skal oplyses.

**Der findes en politik for "svingdørsproblematikker" på forbundsniveau og i de fleste delstater.** Der blev indført en lovpligtig karensperiode i 2015 for afgående forbundskanslere, ministre og statssekretærer. Nuværende og tidligere medlemmer af forbundsregeringen skal underrette forbundsregeringen, hvis de agter at arbejde uden for den offentlige sektor inden for 18 måneder efter, at de er udtrådt af forbundsregeringen. Statssekretærer skal underrette det ansvarlige medlem af forbundsregeringen<sup>47</sup>. Nogle delstater har også indført

---

<sup>39</sup> *Die Bundesregierung, Richtlinie der Bundesregierung zur Korruptionsprävention in der Bundesverwaltung*, 2004.

<sup>40</sup> *Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz, Gesetz über die Rechtsverhältnisse der Mitglieder des Deutschen Bundestages, Bundesamt für Justiz: Gesetze im Internet*.

<sup>41</sup> *Deutscher Bundestag, Verhaltensregeln für Mitglieder des Deutschen Bundestages*, bekendtgjort den 18.6.2013 (BGBl. I, S. 1645).

<sup>42</sup> Baden-Württemberg, Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Rheinland-Pfalz, Thüringen.

<sup>43</sup> I henhold til artikel 2 i adfærdskodeksen for medlemmer af Forbundsdagen skal medlemmer, der er advokater, dog underrette formanden for Forbundsdagen om repræsentation af Forbundsrepublikken Tyskland i eller uden for retten, hvis en sådan repræsentation udføres mod vederlag.

<sup>44</sup> GRECO Fourth Evaluation Round — Second Compliance Report, anbefaling IV, s. 6.

<sup>45</sup> *Bundesministergesetz* (BGBl. I S. 1328).

<sup>46</sup> Verdensbanken, Country Profile Germany.

<sup>47</sup> Bidrag fra Tyskland til rapporten om retsstatssituationen 2020, punkt 21.



karensperioder. Samlet set findes der sådanne bestemmelser i syv delstater, og indførelsen af karensperioder drøftes i tre<sup>48</sup>.

**Lobbyvirksomhed reguleres af forskellige regler for kontakter med tredjeparter for medlemmer af Forbundsdagen, forbundsministerier og embedsmænd i forbundsforvaltningen.** Med hensyn til kontakter mellem medlemmer af Forbundsdagen og lobbyister har Tyskland endnu ikke et lobbyregister. Der føres en offentlig liste af formanden for Forbundsdagen, og repræsentanter for sammenslutninger, der driver lobbyvirksomhed i Forbundsdagen eller forbundsregeringen, skal kun høres af Forbundsdagens udvalg, hvis de selv har registreret sig på denne liste. Registreringen sker på frivillig basis og indebærer kun en registreringsforpligtelse for repræsentanter for sammenslutninger, som ikke omfatter virksomheder, selvstændige lobbyister og andre kategorier<sup>49</sup>. Hvad angår embedsmænd i forbundsforvaltningen indeholder strategien til forebyggelse af korrupsion retningslinjer for kontakter mellem embedsmænd og tredjeparter.

**Der findes bestemmelser til beskyttelse af whistleblowere og indberetningsprocedurer for whistleblowere i forskellige sektorspecifikke love.** Efter de nuværende regler er der f.eks. en forpligtelse til at etablere indberetningskanaler for modtagelse og håndtering af visse oplysninger fra whistleblowere i sundhedssektoren<sup>50</sup>. Desuden har mange virksomheder indført ordninger til beskyttelse af whistleblowere på grundlag af anbefalinger fra den tyske kodeks for virksomhedsledelse<sup>51</sup>. Interessenter har udtrykt bekymring over risikoen for et utilstrækkeligt beskyttelsesniveau for whistleblowere, afhængigt af den gældende lovgivning.

### **III. MEDIEPLURALISME**

Ytringsfriheden, pressefriheden<sup>52</sup> og retten til information er sikret i forfatningen<sup>53</sup>. De 14 mediemyndigheders uafhængighed er nedfældet i mellemstatslige traktater på nationalt plan og i statsspecifikke radio-, tv- og medieretsakter i delstaterne<sup>54</sup>. Den tyske lovgivning fastsætter regler om gennemsigtighed, der kræver offentliggørelse af ejerskab i nyhedsmediesektoren og offentliggørelse af politiske partiers eventuelle engagement i medieforetagender.

**Indholdsrelateret medieregulering henhører under delstaternes kompetenceområde.** Private radio- og tv-stationer reguleres af de 14 forskellige uafhængige statslige tilsynsmyndigheder (*Medienanstalten*), som har ansvaret for at udstede licenser, tildele frekvenser og føre tilsyn med private radio- og tv-stationer<sup>55</sup>. De fører tilsyn med overholdelsen af reklamereglerne og bestemmelserne om beskyttelse af unge, og fremmer projekter til forbedring af mediekendskab. De understøtter desuden indførelsen af ny sendeteknologi og bidrager til at sikre mangfoldighed inden for privat radio-/tv-virksomhed<sup>56</sup>. De 14 mediemyndigheder er offentlige organer med en retlig garanti for uafhængighed af politisk og kommerciel indblanding. De har vidtrækkende reguleringsbeføjelser, og deres

<sup>48</sup> Brandenburg, Hamburg, Hessen, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Schleswig-Holstein og Thüringen har indført bestemmelser. Der er drøftelser i gang i Berlin, Mecklenburg-Vorpommern og Sachsen.

<sup>49</sup> GRECO Fourth Evaluation Round — Evaluation Report.

<sup>50</sup> Bidrag fra Tyskland til rapporten om retsstatssituationen 2020, s. 15.

<sup>51</sup> Bidrag fra Tyskland til rapporten om retsstatssituationen 2020, s. 14.

<sup>52</sup> Tyskland er placeret som nr. 11 i det internationale pressefrihedsindeks, som udarbejdes af Journalister Uden Grænser.

<sup>53</sup> § 5, stk. 1, i forfatningen.

<sup>54</sup> Medienanstalten, webside med retsgrundlag for mediemyndigheder.

<sup>55</sup> Public service radio- og tv-selskaber overvåges af deres egne tilsynsråd.

<sup>56</sup> Medienanstalten, mediemyndighedernes webside.

afgørelser kan indbringes for forvaltningsdomstolene. Ifølge Media Pluralism Monitor 2020 ("MPM 2020") betragtes risikoen for mediemyndighedens uafhængighed og effektivitet for at være meget lav i Tyskland<sup>57</sup>.

**Det tyske presseråd er et selvregulerende organ, der er oprettet af medieforetagender**<sup>58</sup>. Den effektive implementering af forfatningen, som sikrer pressefrihed og forbyder censur, sikrer, at pressen og dens selvregulerende organer er uafhængige af politisk indblanding. Presserådet er organiseret som en registreret forening bestående af to publicerings- og to journalistorganisationer: German Newspaper Publishers Association (BDZV), German Federation of Journalists (DJV), German Journalists Union (dju) under German United Trade Services Union (dju in ver.di) og Association of German Magazine Publishers (VDZ). Via behandling af klager over presseadfærd overvåger presserådet overholdelsen af de etiske regler for journalisters daglige arbejde, der er fastsat i den tyske presselov, og rådet kan offentligt irettesætte de respektive presseorganer for brud på presseloven. Presserådets arbejde finansieres af bidrag fra medlemsorganisationer, og klagenævnet finansieres af den tyske forbundsregering.

**For så vidt angår gennemsigtigheden i ejerskab indeholder den tyske lovgivning særlige bestemmelser om offentliggørelse af ejerskab i mediesektoren**<sup>59</sup>. Kommercielle radio/tv-selskaber skal indberette oplysninger om ejerskab for at ansøge om og besidde en sendetilladelse, og de skal rapportere om planer, der påvirker aktionærstrukturen. Online-medieenheder skal sikre gennemsigtighed ved at oplyse om ejerforhold på deres websted. For pressen er disse gennemsigtighedsforpligtelser for angivelse af oplysninger fastsat i de respektive staters presselove. Politiske partier skal offentliggøre deres engagement i medieforetagender i overensstemmelse med loven om politiske partier af 1967<sup>60</sup>. Ifølge Media Pluralism Monitor 2020 betragtes risikoen for gennemsigtigheden i medieejerskabsforhold som værende lav<sup>61</sup>.

**Tyskland har fungerende sikkerhedsforanstaltninger mod politiske partiers udøvelse af formel kontrol over medierne.** Risikoen for mediernes politiske uafhængighed angives som værende lav<sup>62</sup>. Den mellemstatslige traktat om radio- og tv-transmission forbyder generelt reklamer af politisk, ideologisk og religiøs karakter i radio, tv og video on demand-tjenester<sup>63</sup>. Politisk reklame er kun tilladt i valgperioder, hvor der skal gives sendetid til alle partier, der deltager i valget, i overensstemmelse med princippet om lige muligheder<sup>64</sup>. Sendetid for politiske reklamer er gratis, og der kan ikke købes ekstra sendetid. Distribution af politisk reklame online (ud over video on demand) er i øjeblikket ikke reguleret. Den nye mellemstatslige traktat om medier vil imidlertid omfatte en gennemsigtighedsbestemmelse om politisk reklame. Politikere og partier rapporterer almindeligvis ikke deres udgifter til reklame på onlineplatforme.

---

<sup>57</sup> Media Pluralism Monitor 2020. Tilsynsmyndighedernes gode omdømme og uafhængighed blev yderligere bekræftet af de oplysninger, der blev modtaget i forbindelse med landebesøget.

<sup>58</sup> Den relevante tyske pressekodeks er en selvregulerende ramme, der er etableret af det tyske presseråd.

<sup>59</sup> Afsnit 26 i den mellemstatslige traktat om radio- og tv-transmission.

<sup>60</sup> *Gesetz über die politische Parteien* (BGBI. I s. 149).

<sup>61</sup> 2020 Media Pluralism Monitor, s. 12. Denne konklusion blev også bekræftet af oplysninger modtaget i forbindelse med landebesøget.

<sup>62</sup> 2020 Media Pluralism Monitor, s. 13.

<sup>63</sup> Afsnit 7 og 58, punkt 3, i den mellemstatslige traktat om radio- og tv-transmission.

<sup>64</sup> Afsnit 42 i den mellemstatslige traktat om radio- og tv-transmission.

**Rammerne for beskyttelse af journalister er på plads, selv om der er visse bekymringer med hensyn til et stigende antal angreb på journalister.** Rammerne for beskyttelse af journalister er fastlagt i presse- og sendefriheden, der er sikret i forfatningen<sup>65</sup>. Dette suppleres yderligere af de relevante presse- og medielove i delstaterne. Journalister har ret til at beskytte deres kilder og nægte at vidne i strafferetlige, civilretlige og forvaltningsretlige sager. På grundlag af en legitim interesse er retten til adgang til oplysninger sikret af forfatningen, og adgangen til oplysninger fra forbundsregeringen reguleres af loven om informationsfrihed. 13 delstater har vedtaget lignende rammer. Journalister er beskyttet mod strafbare handlinger på grundlag af de strafferetlige love, der gælder for alle borgere. I øjeblikket findes der ikke nogen specifik lovgivning i Tyskland til beskyttelse af journalister mod kriminalitet eller til efterforskning af den pågældende forbrydelse. Politiets kriminalitetsstatistikker vurderer ikke angreb på journalister separat, men medtager forbrydelser mod medier i almindelighed. Ikke desto mindre mener de tyske myndigheder ikke, at der ser ud til at være behov for en særskilt lov til beskyttelse af journalister, og der synes ikke at være behov for et særskilt register over angreb på baggrund af de foreliggende statistikker om problemets omfang<sup>66</sup>. I Tyskland kan bagvaskelse straffes med fængsel, selv om det skal bemærkes, at dette kun forekommer meget sjældent i praksis<sup>67</sup>. Ifølge Media Pluralism Monitor 2020 er det journalistiske erhverv, herunder standarder og beskyttelse af journalister, ifølge de overordnede grundlæggende beskyttelsesindikatorer forbundet med lav risiko. Den relevante indikator for fysisk sikkerhed i Media Pluralism Monitor 2020 angiver imidlertid en høj risiko. Journalister Uden Grænser oplyste, at der blev indberettet mindst 22 voldelige angreb på journalister i 2018 og mindst 13 i 2019<sup>68</sup>. I 2019 og 2020 offentliggjorde Europarådets platform til fremme af beskyttelse af journalistik og journalisters sikkerhed fem indberetninger for Tyskland vedrørende tilfælde af angreb på journalisters fysiske sikkerhed, chikane og intimidering samt andre handlinger, der har dæmpende virkninger på mediefriheden<sup>69</sup>.

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

Tyskland er en føderal, demokratisk republik med 16 delstater (*Länder*). Magten er fordelt mellem forbundsregeringen og delstatsregeringerne. Magtens tredeling er forankret i Forbundsrepublikkens forfatning<sup>70</sup> og i delstaternes forfatninger. På forbundsniveau ligger den lovgivende magt hos Forbundsdagen (*Bundestag*) og hos delstaternes repræsentative organ (*Bundesrat*)<sup>71</sup>. Regeringen, *Bundesrat* eller medlemmerne af *Bundestag* kan fremsætte lovforslag.<sup>72</sup> Det tyske menneskerettighedsinstitut og forbundsagenturet til bekæmpelse af forskelsbehandling bidrager til at opretholde de grundlæggende rettigheder.

**Udarbejdelse af konsekvensanalyser og høring af interessenter er etableret praksis i forbindelse med vedtagelse af lovgivning.** I Tyskland har der siden 2006 været et nationalt

---

<sup>65</sup> § 5 i forfatningen.

<sup>66</sup> Bidrag fra Tyskland til rapporten om retsstatssituationen 2020, punkt 34.

<sup>67</sup> Media Pluralism Monitor 2020, MPM 2020, s. 9.

<sup>68</sup> Intimideringskampagner, navnlig via sociale medier, angreb fra højreekstremister, politi, der forhindrer journalister i at arbejde under demonstrationer. Journalister uden Grænser (2019, 2020), det internationale pressefrihedsindeks, s. 3.

<sup>69</sup> Europarådet, Platform til fremme af beskyttelse af journalistik og journalisters sikkerhed.

<sup>70</sup> § 20 i forfatningen.

<sup>71</sup> § 70 ff. i forfatningen.

<sup>72</sup> Forslag fra *Bundestag* kan fremsættes af (mindst) 5 % af medlemmerne. I praksis kommer de fleste forslag fra regeringen.

organ for bedre regulering, som skal rådgive forbundsregeringen om disse spørgsmål. For at øge gennemsigtigheden i lovgivningsprocessen på forbundsplan besluttede forbundsregeringen i november 2019 at offentliggøre alle bidrag til føderale lovforslag fra interessenter online. Denne udvikling blev også hilst velkommen af Europarådets Sammenslutning af Stater mod Korruption (Greco) som "*et vigtigt skridt i retning af større gennemsigtighed i lovgivningsprocessen hos forbundsregeringen*"<sup>73</sup>. Det er endvidere planlagt at samle dette tiltag på en enkelt platform, da det på nuværende tidspunkt er de enkelte forbundsministerier, der offentliggør sådanne bidrag på deres respektive websteder<sup>74</sup>.

**Respekten for de grundlæggende og de forfatningsmæssige rettigheder sikres på flere måder.** Forfatningsmæssig kontrol foregår både på forbundsplan og på delstatsplan. På forbundsplan indeholder forfatningen bestemmelser om en række forskellige procedurer, der giver forfatningsdomstolen mulighed for at foretage forfatningsmæssig kontrol<sup>75</sup>. Disse procedurer omfatter den abstrakte juridiske efterprøvning af statutterne, den specifikke juridiske efterprøvning af statutterne, tvister mellem forbundsniveauet og delstaterne, tvister mellem forfatningsorganer samt individuelle klager over manglende forfatningsmæssighed, der i undtagelsestilfælde også kan omfatte en forfatningsmæssig kontrol af statutterne. Forbundsforfatningsdomstolen kan også udstede foreløbige påbud. Der foretages også kontrol af overensstemmelse med forfatningen på delstatsniveau. For delstatslove udøves denne kontrol af de respektive forfatningsdomstole i delstaterne. Den generelle ordning for kontrol af overensstemmelse med forfatningen anses generelt for at være effektiv. Den nylige dom afsagt af forbundsforfatningsdomstolen den 5. maj 2020<sup>76</sup> har imidlertid givet udtryk for betænkeligheder med hensyn til omfanget af dens kontrol af overensstemmelse med forfatningen i forhold til Den Europæiske Unions retsorden<sup>77</sup>. Interessenter påpegede også specifikke aspekter vedrørende de mekanismer, der anvendes til overvågning af en tilfredsstillende fuldbyrdelse af domme afsagt af forbundsforfatningsdomstolen. Der er en vis bekymring for, at der ikke er nogen effektiv mekanisme til at sikre, at dommene fuldbyrdes inden for en bestemt periode, hvilket bevidnes af den manglende lovgivningsmæssige opfølgning i forbindelse med fuldbyrdelsen af en skelsættende dom om arveafgift fra 2014<sup>78</sup>, eller i nogle delstater, hvor den udøvende magt ikke har fuldbyrdet forvaltningsretlige domstolsafgørelser inden for EU-rettens område vedrørende luftkvalitet.<sup>79</sup> Et andet punkt, der blev rejst, er manglen på en hurtig forfatningsmæssig kontrol af nye love, hvor der hersker tvivl om deres overensstemmelse med forfatningen, og hvor der er grund til at tro, at lovgiveren ikke fuldt ud tager hensyn til tidligere domme afsagt af forbundsforfatningsdomstolen. Den eneste mulighed i dette tilfælde er at indgive en ny klage, hvilket kan medføre betydelige byrder for den klagende part<sup>80</sup>. I forbindelse med covid-19-pandemien blev forbundsforfatningsdomstolen inddraget vedrørende visse af de

<sup>73</sup> GRECO Fourth Evaluation Round — Second Compliance Report, punkt 38.

<sup>74</sup> Oplysninger indhentet i forbindelse med landebesøget og bidrag fra Tyskland til rapporten om retsstatssituationen 2020, punkt 21.

<sup>75</sup> §§ 93 og 100 i forfatningen; se også *Bundesverfassungsgericht*, webside med sagstyper.

<sup>76</sup> Dom afsagt af forbundsforfatningsdomstolen den 5.5.2020, 2 BvR 859/15.

<sup>77</sup> Den Europæiske Unions Domstol, pressemeddelelse nr. 58/20 af 8.5.2020; Erklæring fra kommissionsformand von der Leyen, Erklæring/20/846 af 10.5.2020.

<sup>78</sup> Dom afsagt af forbundsforfatningsdomstolen den 17.12.2014, 1 BvL 21/12.

<sup>79</sup> F.eks. bidraget fra den tyske sammenslutning af dommere og anklagere til rapporten om retsstatssituationen 2020, s. 14, med yderligere henvisninger, eller bidraget fra det tyske advokatsamfund til rapporten om retsstatssituationen 2020, s. 14, med yderligere henvisninger.

<sup>80</sup> Oplysninger indhentet i forbindelse med landebesøget og høringsprocessen i forbindelse med rapporten, f.eks. bidrag fra det tyske advokatsamfund.

foranstaltninger, der er truffet for at bekæmpe pandemien<sup>81</sup>, og den traf afgørelse om foreløbige forbud<sup>82</sup> mod visse foranstaltninger. Desuden blev forvaltningsdomstole forskellige steder i Tyskland inddraget i forbindelse med en sag om foreløbige forholdsregler eller påbud angående visse offentlige foranstaltninger i forbindelse med covid-19-pandemien, i nogle tilfælde med succes, mens hovedsagen stadig verserer<sup>83</sup>.

### **Uafhængige myndigheder spiller en rolle i sikringen af de grundlæggende rettigheder.**

Det tyske nationale menneskerettighedsinstitut har fået tildelt *A-status* af den globale alliance af nationale menneskerettighedsinstitutioner i overensstemmelse med de såkaldte Paris-principper<sup>84</sup>. Hvad angår forbundsagenturet til bekæmpelse af forskelsbehandling, som er det nationale ligestillingsorgan, synes der i proceduren til udnævnelse af agenturets ledere at være en tendens til forsinkelser og gnidninger. Siden april 2018 har agenturet kun været ledet på ad interim-basis.<sup>85</sup> Ud over forbundsagenturet til bekæmpelse af forskelsbehandling har otte delstater også oprettet organer til bekæmpelse af forskelsbehandling.

**Der er en befordrende ramme for civilsamfundet og en politik for at gøre oplysninger tilgængelige for borgerne.** Civilsamfundsorganisationer kan operere frit i Tyskland.<sup>86</sup> Der er diskussioner om en dom afsagt af forbundsdomstolen i skatte- og afgiftsretlige sager fra 2019 om kriterierne for, at civilsamfundsorganisationer kan drage fordel af skattefordele for non-profit-organisationer med et almenyttigt formål.<sup>87</sup> Interessenter, herunder det nationale menneskerettighedsinstitut, mener, at denne dom indsnævrer civilsamfundets råderum.<sup>88</sup>

**Regelmæssige debatter og publikationer om retsstatstemaer, både fra et nationalt og et europæisk perspektiv, bidrager til at fremme en dynamisk retsstatkultur.** En velkendt platform for drøftelser om spørgsmål vedrørende retsstatsprincippet<sup>89</sup> har i de senere år fået større betydning og er blevet et forum for både nationale og europæiske drøftelser om retsstatsprincippet. I 2019 gennemførte forbundsministeriet for retlige anliggender og forbrugerbeskyttelse som led i "retsstatspagten" en landsdækkende informations- og PR-kampagne. Denne kampagne fokuserede på at formidle betydningen af retsstatsprincippet og de dermed forbundne garantier for den enkelte borger og for et demokratisk samfund, og dette afspejles yderligere i det tyske rådsformandskabs program (2020).

---

<sup>81</sup> Tyskland erklærede ikke nødretstilstand og vedtog ikke en særlig nødordning. Der blev truffet foranstaltninger på forbundsniveau på grundlag af loven om epidemier samt på delstatsniveau. Forfatningsdomstolen.

<sup>82</sup> Dette omfattede en midlertidig ophævelse af et fuldstændigt forbud mod religiøse tjenester, forbundsforfatningsdomstolens afgørelse af 29.4.2020, 1 BvQ 44/20; se også forfatningsdomstolens afgørelse af 15.4.2020, 1 BvR 828/20, om forsamlingsfrihed. En række andre forelæggelser er blevet afvist.

<sup>83</sup> Eksempler på sådanne vellykkede indsigelser er sag nr. 1 S 1623/20 af 5.5.2020 ved appeldomstolen i forvaltningsretlige sager i Baden-Württemberg (VGH Baden-Württemberg) vedrørende det vejledende kriterium for det tilladte antal kunder (20 m<sup>2</sup> pr. person, inklusive personale), der anses for sandsynligvis at være ulovligt, og sag nr. 1 S 2087/20 af 30.7.2020 ved appeldomstolen i forvaltningsretlige sager i Baden-Württemberg (VGH Baden-Württemberg) vedrørende en ubetinget forpligtelse til at foretage test af medarbejdere på et slagteri (to gange ugentligt), som blev kendt uforholdsmæssig.

<sup>84</sup> FN's Højkommissariat for Menneskerettigheder (1993), Principles relating to the Status of National Institutions (The Paris Principles).

<sup>85</sup> Bidrag fra forbundsagenturet til bekæmpelse af forskelsbehandling i rapporten om retsstatssituationen 2020, s. 11.

<sup>86</sup> Civilsamfundets råderum vurderes til at være åbent. Se CIVICUS' rating, som er en skala med fem kategorier: åben, indsnævret, obstrueret, undertrykt og lukket.

<sup>87</sup> Dom afsagt af forbundsdomstolen i skatte- og afgiftsretlige sager den 10.1.2019, V R 60/17.

<sup>88</sup> Bidrag fra det europæiske netværk af menneskerettighedsinstitutioner til rapporten om retsstatssituationen 2020, s. 109.

<sup>89</sup> *Verfassungsblog*.

## 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).*

Bundeskriminalamt (2018), Bundeslagebild Korruption 2017. <https://www.bka.de/SharedDocs/Downloads/DE/Publikationen/JahresberichteUndLagebilder/Korruption/korruptionBundeslagebild2017.html?nn=28078>.

Bundesregierung (2004), Richtlinie der Bundesregierung zur Korruptionsprävention in der Bundesverwaltung. [http://www.verwaltungsvorschriften-im-internet.de/bsvwvbund\\_30072004\\_04634140151.html](http://www.verwaltungsvorschriften-im-internet.de/bsvwvbund_30072004_04634140151.html).

Bundestag (2020), Plenarprotokoll 19/163.

Bundesverfassungsgericht, website med sagstyper. [https://www.bundesverfassungsgericht.de/EN/Verfahren/Wichtige-Verfahrensarten/wichtige-verfahrensarten\\_node.html](https://www.bundesverfassungsgericht.de/EN/Verfahren/Wichtige-Verfahrensarten/wichtige-verfahrensarten_node.html).

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

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

Den Europæiske Unions Domstol (2020), pressemeddelelse efter den tyske forfatningsdomstols dom af 5. maj 2020, nr. 58/20.

Den Europæiske Unions Domstol, dom af 27. maj 2019, OG og PI, forenede sager C-508/18 og C-82/19.

Den tyske regering (2020), bidrag fra Tyskland til rapporten om retsstatssituationen 2020.

Den tyske sammenslutning af dommere og anklagere (2020), bidrag fra den tyske sammenslutning af dommere og anklagere til rapporten om retsstatssituationen 2020.

Der Spiegel (2017), Was Abgeordnete nebenher verdienen. <https://www.spiegel.de/politik/deutschland/nebeneinkuenfte-in-den-landtagen-das-sind-die-top-verdiener-a-1136866.html>.

Det føderale tyske advokatsamfund (2020), bidrag fra det føderale tyske advokatsamfund til rapporten om retsstatssituationen 2020.

Det europæiske netværk af menneskerettighedsinstitutioner (2020), bidrag fra det europæiske netværk af menneskerettighedsinstitutioner til rapporten om retsstatssituationen 2020.

Det tyske advokatsamfund (2020), bidrag fra det tyske advokatsamfund til rapporten om retsstatssituationen 2020.

Det tyske presseråd, German Press Codex. <https://www.presserat.de/pressekodex.html>.

Die Linke, forslag om indførelse af et obligatorisk åbenhedsregister: <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/19/000/1900015.pdf>.

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

Europa-Kommissionen (2019), Rapport fra Kommissionen til Europa-Parlamentet og Rådet hvori det vurderes, i hvilket omfang medlemsstaterne har truffet de foranstaltninger, der er nødvendige for at efterkomme Rådets rammeafgørelse 2003/568/RIA af 22. juli 2003 om bekæmpelse af bestikkelse i den private sektor, COM(2019) 355 final.

Europa-Kommissionen (2020), Rapport om gennemførelsen af Rådets rammeafgørelse af 13. juni 2002 om den europæiske arrestordre og om procedurerne for overgivelse mellem medlemsstaterne.

Europarådet, Platform til fremme af beskyttelse af journalistik og journalisters sikkerhed. <https://www.coe.int/en/web/media-freedom>.

Europarådet: Ministerkomiteén (2000), Recommendation Rec(2000)19 of the Committee of Ministers to member states on the role of public prosecution in the criminal justice system.

European University Institute, Centre for Media Pluralism and Media Freedom, Media Pluralism Monitor 2020, 2020.

Federal Discrimination Agency (2020), bidrag fra Federal Discrimination Agency til rapporten om retsstatssituationen 2020.

FN's Højkommissariat for Menneskerettigheder (1993), Principles relating to the Status of National Institutions (The Paris Principles) — Adopted by General Assembly resolution 48/134 of 20 December 1993.

FN's Kontor for Narkotikakontrol og Kriminalitetsbekæmpelse (2019), Review of implementation of the United Nations Convention against Corruption — Executive summary: Germany. <https://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/WorkingGroups/ImplementationReviewGroup/17-18December2019/V1911805e.pdf>.

Forbundsdomstolen i skatte- og afgiftsretlige sager, dom af 10. januar 2019, V R 60/17.

Forbundsforfatningsdomstolen, afgørelse af 15. april 2020, 1 BvR 828/20.

Forbundsforfatningsdomstolen, afgørelse af 29. april 2020, 1 BvQ 44/20.

Forbundsforfatningsdomstolen, dom af 17. december 2014, 1 BvL 21/12.

Forbundsforfatningsdomstolen, dom af 5. maj 2015, 2 BvL 17/09.

Forbundsforfatningsdomstolen, dom af 5. maj 2020, BvR 859/15.

Forbundskriminalpolitiet (2019), *Bundeslagebild Korruption 2018*.

Forbundsministeriet for indre anliggender, byggeri og samfund (2019), Prevention of Corruption in the Federal Administration: Annual report for 2018. [https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/EN/themen/moderne-verwaltung/korruption-prevention-report-2018.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=2](https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/EN/themen/moderne-verwaltung/korruption-prevention-report-2018.pdf?__blob=publicationFile&v=2).

Forbundsministeriet for retlige anliggender og forbrugerbeskyttelse (2017), Courts of the federal and state Governments. [https://www.bmjv.de/SharedDocs/Downloads/DE/PDF/Anzahl\\_der\\_Gerichte\\_des\\_Bundes\\_und\\_der\\_Laender.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](https://www.bmjv.de/SharedDocs/Downloads/DE/PDF/Anzahl_der_Gerichte_des_Bundes_und_der_Laender.pdf?__blob=publicationFile).

Forbundsministeriet for retlige anliggender og forbrugerbeskyttelse (2019), Pact for the Rule of Law. [https://www.bmjv.de/SharedDocs/Artikel/DE/2019/020119\\_Rechtstaat.html](https://www.bmjv.de/SharedDocs/Artikel/DE/2019/020119_Rechtstaat.html).

Formand for Europa-Kommissionen Ursula von der Leyen (2020), erklæring fra kommissionsformand von der Leyen, erklæring/20/846.

Generaldirektoratet for Kommunikation (2019, 2020), Flash Eurobarometer 482: businesses' attitudes towards corruption in the EU.

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

GRECO (2015), Fourth Evaluation Round — Evaluation Report on Germany on corruption prevention in respect of members of Parliament, judges and prosecutors.

GRECO (2019), Fourth Evaluation Round — Second Compliance Report on Germany on corruption prevention in respect of members of Parliament, judges and prosecutors.

Journalister uden Grænser (2019, 2010), det internationale pressefrihedsindeks. <https://rsf.org/en/ranking/2019>. <https://rsf.org/en/ranking/2020>.

Medienanstalten, mediemyndighedernes webside. <https://www.die-medienanstalten.de/en/about-the-media-authorities>.

Medienanstalten, webside med retsgrundlag for mediemyndigheder. <https://www.die-medienanstalten.de/service/rechtsgrundlagen>.

OECD (2018), Implementing the OECD anti-bribery convention — Phase 4 report: Germany. <https://www.oecd.org/corruption/anti-bribery/Germany-Phase-4-Report-ENG.pdf>.

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

Verdensbanken, Country Profile: Germany. <https://star.worldbank.org/sites/star/files/germany-ad-country-profile.pdf>.

Verfassungsblog: On matters constitutional. <https://verfassungsblog.de/>.

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



## **Bilag II: Landebesøg i Tyskland**

Kommissionens tjenestegrene holdt virtuelle møder i juni 2020 med:

- Den bayerske delstatsregerings kontor
- Det europæiske udvalg for konferencen for justitsministre i delstaterne
- Forbundskriminalpolitiet
- Forbundsministeriet for retlige anliggender og forbrugerbeskyttelse
- Forbundsministeriet for indre anliggender
- Det fælles forvaltningskontor for mediemyndighederne
- Den tyske sammenslutning af dommere
- Det tyske advokatammer (BRAK)
- Det tyske advokatsamfund (DAV)
- Transparency International Germany

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

- Amnesty International
- Civil Liberties Union for Europe
- Civil Society Europe
- 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
- Journalister uden Grænser
- Den Internationale Juristkommission
- Det Internationale Menneskerettighedsforbund
- Det Internationale Presseinstitut
- Konferencen af Europæiske Kirker
- Platformen for livslang læring
- Open Society Justice Initiative/Open Society European Policy Institute
- Transparency International EU

