



EUROPEISKA
KOMMISSIONEN

Luxemburg den 13.7.2022
COM(2022) 500 final

**MEDDELANDE FRÅN KOMMISSIONEN TILL EUROPAPARLAMENTET,
RÅDET, EUROPEISKA EKONOMISKA OCH SOCIALA KOMMITTÉN SAMT
REGIONKOMMITTÉN**

**2022 års rapport om rättsstatsprincipen
Situationen i fråga om rättsstatsprincipen i EU**

{SWD(2022) 501 final} - {SWD(2022) 502 final} - {SWD(2022) 503 final} -
{SWD(2022) 504 final} - {SWD(2022) 505 final} - {SWD(2022) 506 final} -
{SWD(2022) 507 final} - {SWD(2022) 508 final} - {SWD(2022) 509 final} -
{SWD(2022) 510 final} - {SWD(2022) 511 final} - {SWD(2022) 512 final} -
{SWD(2022) 513 final} - {SWD(2022) 514 final} - {SWD(2022) 515 final} -
{SWD(2022) 516 final} - {SWD(2022) 517 final} - {SWD(2022) 518 final} -
{SWD(2022) 519 final} - {SWD(2022) 520 final} - {SWD(2022) 521 final} -
{SWD(2022) 522 final} - {SWD(2022) 523 final} - {SWD(2022) 524 final} -
{SWD(2022) 525 final} - {SWD(2022) 526 final} - {SWD(2022) 527 final}

1. INLEDNING

Europeiska unionen är en värdeunion: grundläggande rättigheter, demokrati och rättsstatsprincipen. Det är grundvalen i vårt samhälle och vår gemensamma identitet¹. Rättsstatliga utmaningar i en medlemsstat påverkar rättsordningen och EU:s funktion som helhet. Rättsstaten gynnar alla i EU, och det är tydligt att medborgare i alla medlemsstater helt stöder rättsstatens principer².

Under de senaste åren har vi sett hur rättsstatliga utmaningar tornar upp sig både här i EU och i världen. Covid-19-pandemin prövade de nationella systemens motståndskraft i fråga om att upprätthålla rättsstatsprincipen i kristider och satte press på de etablerade systemen för konstitutionella kontroller och motvikter liksom demokratiska institutioners och deras väktares förmåga att utföra sitt arbete.

Rysslands provocerade och oberättigade militära aggression mot Ukraina och dess folk utgör en direkt utmaning för EU:s värden och den regelbaserade världsordningen. Det är en grov kränkning av folkrätten och principerna i FN-stadgan och undergräver demokratin liksom rättsstatsprincipen, utöver europeisk och global säkerhet och stabilitet. Skydd och upprätthållande av våra demokratiska institutioner och värden är ett gemensamt ansvar för medlemsstater och EU-institutioner. Detta är än viktigare nu när EU och medlemsstaterna hotas av fientliga utländska aktörer som använder desinformation och cyberattacker för att försöka undergräva våra demokratier.

Kommissionen tar fasta på att den har en särskild roll för att förverkliga detta gemensamma ansvar, både genom att driva på förändringar, leda samarbeten och framhålla och agera mot misslyckanden. Rollen fullgörs på olika sätt genom de olika instrument som kommissionen har att tillgå, men målet är alltid tydligt: att få till stånd en verklig förändring av hur medborgarna känner av rättsstatens betydelse i deras dagliga liv. Kommissionen har även säkerställt att faciliteten för återhämtning och resiliens prioriterar att driva på medlemsstaternas reformer av domstolsväsendet, regelverken för korruptionsbekämpning, offentlig förvaltning och digitalisering av rättssystemen, vilket är avgörande för ett starkt investeringsklimat.

Under det senaste året har rättsstaten varit en framträdande fråga på den europeiska dagordningen, och 2021 års rapport om rättsstatsprincipen bidrog i hög grad till att ge underlag till den politiska liksom den tekniska debatten på både EU-nivå och nationell nivå. Den årliga rapporten om rättsstatsprincipen är verkligen central för våra insatser för att främja och skydda rättsstaten i EU i praktiken. Genom att ta vederbörlig hänsyn till nationella traditioner, säkerställa likabehandling och grunda rapporten på en transparent och objektiv metod har den möjliggjort konstruktiva diskussioner och ett givande utbyte av bästa praxis bland medlemsstaterna, både i rådet och på teknisk nivå, liksom inom ramen för diskussioner i Europaparlamentet och i nationella parlament med kommissionen på grundval av 2021 års rapport. Genom att lära av varandras erfarenheter blir medlemsstaterna bättre rustade för att

¹ ”Unionen ska bygga på värdena respekt för människans värdighet, frihet, demokrati, jämlikhet, rättsstaten och respekt för de mänskliga rättigheterna, inklusive rättigheter för personer som tillhör minoriteter. Dessa värden ska vara gemensamma för medlemsstaterna i ett samhälle som kännetecknas av mångfald, icke-diskriminering, tolerans, rättvisa, solidaritet och principen om jämställdhet mellan kvinnor och män.” (fördraget om Europeiska unionen, artikel 2).

² Eurobarometer 508 om EU-medborgarnas värden och identiteter (2021) visar att 82 % av européerna stöder dessa principer.

hitta det bästa sättet att gå vidare och förhindra att rättsstatliga utmaningar växer fram eller fördjupas.

I denna tredje upplaga av rapporten tas nästa steg i kommissionens engagemang för rättsstaten: det är den första som innehåller konkreta rekommendationer till medlemsstaterna, vilket tillkännagavs av ordförande Ursula von der Leyen i talet om tillståndet i unionen 2021³. Målet med rekommendationerna, i linje med rapportens förebyggande karaktär, är att stödja medlemsstaterna i deras insatser för att gå vidare med pågående och planerade reformer, uppmuntra positiv utveckling och hjälpa dem att fastställa var förbättringar eller uppföljningar av aktuella förändringar eller reformer kan krävas. I vissa fall är syftet även att behandla systemomfattande utmaningar.

Kommissionen har varit mycket noga med att utarbeta rekommendationer som är fokuserade och förankrade i europeisk lagstiftning och europeiska normer, samtidigt som hänsyn har tagits till särdragen i nationella rättssystem. Lika viktigt är samstämmighet och synergieffekter med andra processer och instrument, såsom den europeiska planeringsterminen, den generella villkorlighetsordningen för skydd av unionsbudgeten samt faciliteten för återhämtning och resiliens. I senare upplagor av rapporten om rättsstatsprincipen kommer uppföljningen av rekommendationerna att undersökas.

Liksom i de tidigare upplagorna behandlar 2022 års rapport om rättsstatsprincipen utvecklingen med koppling till följande:

- **Domstolsväsendena** i medlemsstaterna, med fokus på deras oberoende, kvalitet och effektivitet. Det är centrala faktorer som säkerställer att tillämpningen och verkställandet av EU-lagstiftningen är effektiv, att rättsstatsprincipen upprätthålls och att ömsesidigt förtroende bevaras. Valfungerande och fullt oberoende rättssystem är av yttersta vikt för att säkerställa att rättvisan fungerar till förmån för medborgare och företag. De är även avgörande för det rättsliga samarbetet i hela EU, den inre marknadens funktion och EU:s rättsordning i sin helhet⁴.
- **Regelverket för korruptionsbekämpning**, med fokus på hur effektiva de nationella strategierna för korruptionsbekämpning är och bedömning av centrala åtgärder som vidtagits av medlemsstaterna för att förebygga och bekämpa korruption. Effektiva regelverk för korruptionsbekämpning samt öppenhet och integritet vid utövandet av statens makt stärker rättssystemen och medborgares och företags förtroende för offentliga myndigheter.
- **Mediernas mångfald och oberoende**, med fokus på grundläggande områden såsom medietillsynsmyndigheters oberoende, insyn i medieäggande, insyn och rättvisa när det gäller fördelning av statlig reklam, journalisters säkerhet och tillgång till information. Årets rapport innehåller för första gången en systematisk genomgång av public service-medier. En mediemiljö som präglas av mångfald och oberoende är av central betydelse för rättsstatsprincipen, demokratisk ansvarsskyldighet och kampen mot korruption. Vikten av mediernas mångfald och oberoende har lett till flera aktuella initiativ på EU-nivå⁵.

³ [Talet om tillståndet i unionen 2021.](#)

⁴ Resultattavlan för rättsskipningen i EU 2022.

⁵ Kommissionens rekommendation om säkerställande av journalisters och andra mediearbetares skydd, säkerhet och egenmakt i Europeiska unionen, C(2021) 6650, 16.9.2021, förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om skydd för personer som deltar i den offentliga debatten mot uppenbart ogrundade rättsprocesser och rättegångsmissbruk (*strategiska rättsprocesser för att hindra offentlig debatt*), COM(2022) 177,

- **Institutionella frågor som rör kontroller och motvikter**, med fokus på områden av stor vikt för rättsstaten såsom den nationella lagstiftningsprocessens kvalitet och inkludering, rollen för författningsdomstolar och oberoende myndigheter såsom ombudsmannen, likabehandlingsorgan⁶ och nationella människorättsinstitutioner samt civilsamhällesorganisationers roll i fråga om att skydda rättsstaten. De föränderliga konsekvenserna av och åtgärderna mot covid-19-pandemin är ytterligare en faktor som inbegrips i analysen. Årets rapport innehåller för första gången en översikt över genomförandet av domar från Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna.

I rapporten om rättsstatsprincipen redovisas även betydande utveckling på EU-nivå, och den bör vidare ses i det bredare sammanhang som utgörs av andra arbetsområden som bidrar till att upprätthålla demokratiska värden och mänskliga rättigheter både inom och utanför EU. Kommissionens användning av viktiga verktyg såsom faciliteten för återhämtning och resiliens, villkorlighetsförordningen⁷ och resultattavlan för rättskipningen i EU sammanfattas i rapporten. Kommissionen inleder även överträdelseförfaranden när rättsstatliga problem utgör överträdelser av EU:s lagstiftning.

Ett annat exempel på kompletterande åtgärder är arbetet för att främja de grundläggande rättigheterna: årsrapporten 2022 om tillämpningen av EU-stadgan om de grundläggande rättigheterna⁸ kommer att fokusera på det demokratiska utrymmet och dess roll i att skydda och främja dessa rättigheter. Civilsamhället är en viktig partner för EU när det gäller genomförandet av politiken på området grundläggande rättigheter, och det förs nu diskussioner på EU-nivå om hur man kan öka stödet och deras deltagande på EU-nivå.

Rysslands invasion av Ukraina visade på vikten av demokratiska värden, mänskliga rättigheter och rättsstaten. EU har en särskild roll i att föra ut dessa värden i världen, som ett alternativ till auktoritära modeller som kränker internationell rätt och mänskliga rättigheter. Det är dessutom ett viktigt inslag i utvidgningsprocessen. Trovärdigheten hos vår externa politik bygger på rättsstatsprincipen i EU.

2. CENTRALA ASPEKTER PÅ DEN RÄTTSSTATLIGA SITUATIONEN I MEDLEMSSTATERNA

I denna rapport beskrivs viktiga gemensamma teman och trender, särskilda utmaningar och exempel på positiv utveckling inom ramen för de fyra pelarna. De exempel som ges, och som återspeglar dessa trender, har hämtats från bedömningarna i de 27 landskapitlen. De är en

27.4.2022 och kommissionens rekommendation om skydd för journalister och människorättsförsvarare som deltar i den offentliga debatten mot uppenbart ogrundade rättsprocesser och rättegångsmissbruk (*strategiska rättsprocesser för att hindra offentlig debatt*), C(2022) 2428, 27.4.2022. Kommissionen genomför även handlingsplanen för medier och den audiovisuella sektorn som stärker EU:s ekonomiska stöd till projekt för mediernas mångfald och oberoende.

⁶ Under 2022 kommer kommissionen att föreslå åtgärder för att stärka likabehandlingsorganens roll och oberoende.

⁷ Förordning (EU, Euratom) 2020/2092 av den 16 december 2020 om en generell villkorlighetsordning för skydd av unionsbudgeten, EUT L 433I, 22.12.2020, s. 1.

⁸ Beräknas offentliggöras i december 2022.

integrerad del av rapporten och återger sammanhangen i varje medlemsstat i detalj⁹. Rapporten innehåller även konkreta rekommendationer till medlemsstaterna¹⁰.

Metod för rapporten om rättsstatsprincipen och tillhörande rekommendationer

Bedömningen i landskapitlen har utarbetats i enlighet med det tillämpningsområde och den metod som uppdaterades efter diskussioner med medlemsstaterna¹¹. Landskapitlen är baserade på kommissionens egen kvalitativa bedömning och ger en sammanfattning av de väsentligaste inslagen i utvecklingen sedan juli 2021. De innehåller både utmaningar och positiva aspekter som har identifierats i medlemsstaterna. I varje landskapitel fokuserar analysen främst på områden där det skett en väsentlig utveckling, eller där de stora utmaningar som fastställdes i den förra rapporten fortfarande består under rapporteringsperioden.

I linje med rapportens förebyggande karaktär är målet med rekommendationerna att bistå och stödja medlemsstaterna i deras insatser för att gå vidare med reformer och fastställa var förbättringar eller uppföljning av aktuella förändringar och reformer kan krävas, utifrån kontinuerlig dialog med dem¹².

Under arbetet med rekommendationerna i rapporten har följande principer iakttagits:

- Alla medlemsstater är föremål för landsspecifika rekommendationer, med full respekt för principerna om likabehandling och proportionalitet.
- Rekommendationerna är integrerade i rapporten och grundas på en ingående bedömning i landskapitlen. I bedömningen används objektiva kriterier med sin grund i EU:s lagstiftning eller europeiska och internationella normer.
- Rekommendationerna är proportionerliga i förhållande till de utmaningar som har identifierats. De uppmuntrar även till att fortsätta med positiva reformsatser.
- Rekommendationerna är tillräckligt specifika för att göra det möjligt för medlemsstaterna att göra en konkret och användbar uppföljning, med beaktande av nationella befogenheter, rättssystem och institutionellt sammanhang när så är relevant.
- När kommissionen utarbetade rekommendationerna ägnade den särskild uppmärksamhet åt samstämmighet och synergieffekter med andra processer såsom den europeiska planeringsterminen, villkorlighetsförordningen och de nationella återhämtnings- och resiliensplanerna¹³.
- Senare upplagor av rapporten om rättsstatsprincipen kommer att innehålla uppföljningen av rekommendationerna.

⁹ Landskapitlen finns [här](#).

¹⁰ Det hänvisas till rekommendationerna i fotnoter i hela rapporten. De förtecknas även i bilagan och inbegrips i de enskilda landskapitlen.

¹¹ Metoden uppdaterades efter diskussioner med medlemsstaterna, i synnerhet för att tydligare ange användningen av källor för bedömningen och ta hänsyn till att rekommendationer inbegrips i rapporten. Metoden finns [här](#).

¹² Rekommendationerna påverkar inte eventuella förfaranden som kommissionen kan inleda inom ramen för andra rättsliga instrument, såsom överträdelseförfaranden och villkorlighetsförordningen.

¹³ Kommissionens etablerade ståndpunkter inom ramen för dessa processer med anknytning till medlemsstaten i fråga anges i förekommande fall före rekommendationerna.

Rapporten har utarbetats i nära samarbete med medlemsstaterna och både nationella, internationella och andra källor har använts¹⁴. Alla medlemsstater inbjöds att delta i processen, lämna in skriftliga underlag¹⁵ och delta i särskilda landsbesök som ägde rum mellan februari och april 2022¹⁶. Ett samråd som riktade sig till berörda parter gav också värdefulla bidrag, både övergripande och landsspecifika¹⁷. Vidare bidrog Europarådet med en översikt över sina senaste yttranden och rapporter om EU:s medlemsstater¹⁸. Innan rapporten antogs har medlemsstaterna fått möjlighet att lämna uppdaterade faktauppgifter till sitt landskapitel.

2.1 Domstolsväsende

Oberoende, kvalitet och effektivitet är viktiga faktorer för ett effektivt domstolsväsende. Effektiva domstolsväsenden är oerhört viktiga för tillämpningen och verkställandet av EU:s lagstiftning och upprätthållande av rättsstaten. Domstolsväsendets oberoende är avgörande för att rättsliga förfaranden ska vara rättvisa. Det är ett krav som härrör från principen om ett effektivt domstolsskydd, som det hänvisas till i artikel 19 i fördraget om Europeiska unionen (EU-fördraget), och från rätten till ett effektivt rättsmedel inför en domstol som fastslås i artikel 47 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna¹⁹. Oberoende domare och domstolar säkerställer att de rättigheter som enskilda har till följd av EU-lagstiftningen skyddas och att de värden som är gemensamma för medlemsstaterna och som fastställs i artikel 2 i EU-fördraget, särskilt rättsstatsprincipen, skyddas²⁰. När medlemsstaterna reformerar sina domstolsväsenden måste de till fullo respektera de krav som fastställs i EU-lagstiftningen och i EU-domstolens rättspraxis²¹.

Uppfattningen om domstolsväsendets oberoende i hela EU

Uppfattningen om oberoende bland företag stärktes i omkring två tredjedelar av medlemsstaterna jämfört med 2021, enligt resultattavlan för rättsskipningen i EU 2022 och Eurobarometerundersökningar som genomförts 2022²². Bland allmänheten pekade dock undersökningarna på en försämring när det gäller uppfattningen om domstolsväsendets oberoende i mer än hälften av medlemsstaterna. Det skedde inte några större förändringar i de relativa uppfattningarna mellan medlemsstaterna. I Finland, Danmark, Österrike, Luxemburg, Nederländerna och Tyskland ligger det uppfattade oberoendet fortfarande på en särskilt hög nivå bland allmänheten (över 75 %) samtidigt som det fortfarande ligger på en mycket låg nivå i Slovakien, Polen och Kroatien (under 30 %).

¹⁴ De källor som använts för den årliga rapporten om rättsstatsprincipen inbegriper i synnerhet skriftliga underlag från medlemsstaterna, skriftliga bidrag som mottagits i samband med de riktade samråden med berörda parter och information som framställts av internationella organisationer och mottagits från nationella myndigheter och berörda parter i samband med landsbesök. Källorna utgör underlag för kommissionens bedömning, och representerar inte, som sådana, kommissionens ståndpunkt.

¹⁵ [2022 års rapport om rättsstatsprincipen – bidrag från medlemsstater](#).

¹⁶ Information om landsbesöken finns i varje landskapitel. Under dessa landsbesök förde kommissionen diskussioner med medlemsstaternas nationella myndigheter, däribland rättsliga och oberoende myndigheter, polisen och berörda parter, som journalistförbund och civilsamhället.

¹⁷ Samrådet genomfördes mellan december 2021 och januari 2022. [2022 års rapport om rättsstatsprincipen – riktat samråd med berörda parter](#).

¹⁸ [2022 års rapport om rättsstatsprincipen – Europarådets bidrag](#).

¹⁹ [EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna](#).

²⁰ EU-domstolens dom av den 24 juni 2019, kommissionen/Polen, C-619/18, ECLI:EU:C:2019:531, punkterna 44 och 58.

²¹ En hänvisning till de viktigaste domarna sedan den senaste rapporten finns i avsnitt 4.

²² Figuren 50 och 52, 2022 års resultattavla för rättsskipningen i EU.

Domstolsråd och förfaranden för att utse domare som centrala garantier för domstolsväsendets oberoende

Domstolsråd kan vara särskilt viktiga garantier för domstolsväsendets oberoende, såsom konstateras i EU-domstolens rättspraxis²³. De kan fungera som buffert mellan domstolsväsendet och övriga maktgrenar i frågor såsom utnämning av och karriär för domare liksom deras roll i förvaltningen av domstolsväsendet. Viktiga europeiska normer har tagits fram inom ramen för Europarådet och berör hur domstolsråd bör inrättas för att på bästa sätt skydda deras oberoende, däribland när det gäller deras sammansättning²⁴. Domstolsråd behöver även tillräckliga resurser för att fungera på ett effektivt sätt och fullgöra sina uppdrag.

Lagstiftningsrelaterade insatser för att stärka domstolsrådets oberoende inleddes i ett antal medlemsstater. I [Luxemburg](#) har lagstiftningsändringar lagts fram för att anpassa det framtida domstolsrådets sammansättning till europeiska normer. Ändringarna skulle klargöra domstolsrådets befogenheter när det gäller hantering av domares karriärer och införa ett nytt disciplinsystem. I [Kroatien](#) stärker de senaste ändringarna de två rådets roll i valet av domare och statliga åklagare. I [Italien](#) har en ny lag nyligen antagits för att reformera domstolsväsendet. I lagen fastställs att ett domstolsråd ska inrättas och hur det ska fungera, däribland på vilket sätt medlemmarna väljs ut. I [Cypern](#) har reformer av domstolsrådets sammansättning röstats igenom av parlamentet. I [Nederländerna](#) övervägs möjliga ändringar av sammansättningen av och utnämningar till domstolsrådet. I [Sverige](#) har en undersökningskommitté med företrädare för samtliga riksdagspartier sedan 2020 undersökt hur domstolarnas oberoende ska stärkas. Rapporten förväntas överlämnas senast i februari 2023.

Utveckling som rör nationella domstolsråd är ett centralt tema i flera medlemsstater. I [Spanien](#) kvarstår oro när det gäller den försenade förnyelsen av domstolsrådet, och det har kommit ytterligare uppmaningar om att ändra rådets utnämningssystem. I [Bulgarien](#) ökar farhågorna kring hur det högsta domarrådet fungerar och behovet av att ta itu med dess sammansättning. I [Irland](#) ger den föreslagna sammansättningen i den planerade kommissionen för domarutnämning upphov till viss oro. I [Slovakien](#) har domarrådet fått nya uppgifter efter den konstitutionella reformen, men oro kvarstår över reglerna för avsättande av ledamöter. I [Portugal](#) har slutförandet av den rättsliga ramen för höga rådet för förvaltnings- och skattedomstolarna fått vänta sedan 2004, och nya åtgärder vidtogs för att ta itu med problem rörande tilldelning av mål i domstolarna²⁵.

I andra medlemsstater har strukturella eller systemomfattande problem inte behandlats. I [Polen](#) har allvarliga farhågor när det gäller det nationella domstolsrådets oberoende fortfarande inte behandlats, trots att de har framhållits i ett antal av EU-domstolens och Europeiska domstolens för de mänskliga rättigheternas domar. Det bekräftar de farhågor som identifierades av kommissionen i samband med förfarandet enligt artikel 7.1 i EU-fördraget. Dessa farhågor återspeglas även i de bredare landsspecifika rekommendationerna inom ramen för den europeiska planeringsterminen om att skydda domstolsväsendets oberoende. I [Ungern](#) står det nationella domarrådet fortfarande inför utmaningar med att agera motvikt mot de befogenheter som ordföranden för det nationella domstolsverket har när det gäller förvaltning av

²³ EU-domstolen har erkänt att ett domstolsråd kan utgöra en garanti för domstolsväsendets oberoende, förutsatt att detta organ är tillräckligt oberoende av lagstiftande och verkställande makter och från det organ till vilket det lämnar yttranden. Se t.ex. domen av den 2 mars 2021, A.B. m.fl. (Nomination des juges à la Cour suprême - Recours), C-824/18, punkterna 123–125 och citerad rättspraxis.

²⁴ Se särskilt Europarådets rekommendation CM/Rec(2010)12.

²⁵ Rekommendationerna berör Bulgarien, Irland, Spanien, Italien, Cypern, Luxemburg, Portugal, Slovakien och Sverige.

domstolarna, och den landsspecifika rekommendationen om att stärka domstolsväsendets oberoende, som lämnades inom ramen för den europeiska planeringsterminen, liksom de farhågor som har uttryckts i samband med förfarandet enligt artikel 7.1 i EU-fördraget, har ännu inte behandlats²⁶.

Sättet som domare utnämns på kan ha en avgörande inverkan på domstolsväsendets oberoende och allmänhetens uppfattning om oberoende. För att garantera domstolsväsendets oberoende, enligt vad som fastställs av EU-domstolen, måste materiella villkor och förfaranderegler för utnämningar till domstolar vara tillräckliga för att förhindra rimliga tvivel avseende de berörda domarnas oemottaglighet för externa faktorer och om deras neutralitet som domare²⁷.

Sedan den senaste rapporten har vissa medlemsstater börjat förbättra förfarandena för utnämning av domare. I [Irland](#) begränsar det nya lagförslaget om utnämningar av domare regeringens bestämmanderätt i förfarandet. I [Kroatien](#) slutfördes processen för att utnämna Högsta domstolens ordförande, och förfarandet som reglerar urvalsförfarandet ändrades för att undvika en potentiell framtida låsning. I [Tjeckien](#) syftar ändrad lagstiftning till att inrätta ett transparent och enhetligt system för rekrytering och urval av domare och domstolsordförande. I [Cypern](#) har parlamentet nyligen röstat om reformen av utnämningssförfaranden för domare och ordförande i den nya föreslagna högsta författningsdomstolen och högsta domstolen. I [Nederländerna](#) övervägs flera förändringar för att ytterligare stärka domstolsväsendets oberoende, bland annat rörande utnämning av domare till Högsta domstolen.

I andra medlemsstater som har vidtagit åtgärder för att förbättra dessa förfaranden kvarstår fortfarande utmaningar, i synnerhet när det gäller utnämning till högre domstolar och till befattningar som domstolsordförande. I [Malta](#) har åtgärder vidtagits för att avpolitisera utnämningen av överdomaren, men domstolsväsendet är fortfarande inte delaktigt. I [Grekland](#) kvarstår farhågor när det gäller utnämningssförfarandet för de högre befattningarna för domare och åklagare, bland annat faktumet att domstolsväsendet inte är delaktigt i urvalsprocessen. I [Österrike](#) har en reform av utnämningssförfarandet för Högsta domstolens ordförande och vice ordförande tillkännagivits för att råda bot domstolsväsendets bristande medverkan i förfarandet, men farhågor kvarstår när det gäller domstolsväsendets begränsade medverkan i utnämningen av domstolsordförande och vice ordförande vid förvaltningsdomstolar²⁸.

Utnämningssförfaranden för högre tjänster i domstolsväsendet är fortfarande ett centralt problem. I [Litauen](#) har utnämningen av Högsta domstolens ordförande varit under behandling sedan september 2019, eftersom lagstiftningen inte föreskriver tidsfrister för urvalsförfarandet i fråga och ger republikens president beslutanderätt när det gäller tidpunkten för urvalsförfaranden för Högsta domstolen. I [Lettland](#) kännetecknades parlamentets förkastande av en kandidat till befattningen som domare vid Högsta domstolen av kontroverser rörande möjligt otillbörlig politisk inblandning. I [Polen](#) har särskilda utnämningar till Högsta domstolen varit föremål för viktiga avgöranden från EU-domstolen och Europeiska domstolen för de

²⁶ Rekommendationerna berör Ungern.

²⁷ Se Europeiska unionens domstols dom av den 2 mars 2021, A.B. m.fl. (Nomination des juges à la Cour suprême - Recours), C-824/18, punkterna 117, 119 och 123 samt citerad rättspraxis. Deltagande när det gäller oberoende organ, såsom domstolsråd, i processen för att utnämna domare kan i princip bidra till att göra den processen mer objektiv förutsatt att ett sådant organ i sig är tillräckligt oberoende i förhållande till den lagstiftande och verkställande makten (se domarna av den 15 juli 2021, kommissionen/Polen, C-791/19, punkterna 98–108; av den 20 april 2021, Repubblica och Il-Prim Ministru, C-896/19, punkt 66; av den 2 mars 2021, A.B. m.fl. (Nomination des juges à la Cour suprême - Recours), C-824/18, punkterna 66, 124 och 125 samt av den 19 november 2019, A. K., förenade målen C-585/18, C-624/18 och C-625/18, punkterna 137 och 138).

²⁸ Rekommendationerna berör Grekland, Cypern, Malta och Österrike.

mänskliga rättigheterna. I [Ungern](#) rör farhågorna i synnerhet möjligheten att fatta beslut efter eget gottfinnande när det gäller utnämningar och befordran av domare, däribland val av Högsta domstolens ordförande, tilldelning av mål och bonusar. I [Bulgarien](#) leder avsaknaden av vanlig konkurrens vid utnämning av domare till högre tjänster, i kombination med omfattande användning av förordnanden, till risker för domstolsväsendets oberoende²⁹.

Åklagarmyndigheters självständighet och oberoende är avgörande för att det straffrättsliga systemet ska fungera väl

Även om det inte finns någon enhetlig modell i EU för åklagarväsendets institutionella struktur behövs alltid institutionella skyddsåtgärder för att säkerställa att åklagarväsendet är tillräckligt oberoende och kan genomföra effektiva och objektiva utredningar och föra ärenden inför domstol utan några politiska påtryckningar. Detta är inte bara väsentligt för nationell och europeisk straffrätt, utan även för många andra viktiga frågor såsom skyddet av EU:s ekonomiska intressen och kampen mot hatpropaganda i den digitala miljön.

Flera medlemsstater har börjat genomföra reformer för att stärka åklagarmyndighetens oberoende. I [Österrike](#) fortsätter det förberedande arbetet inför en reform av åklagarmyndigheten som syftar till att stärka dess oberoende. Den reform som förbereds i [Tjeckien](#) skulle inrätta en fast mandattid för riksåklagaren och andra chefsåklagare och fastställa tydliga villkor för att avskeda dem. I [Bulgarien](#) har regeringen, inom ramen för återhämtnings- och resiliensplanen, åtagit sig att inrätta en effektiv mekanism för ansvarsskyldighet och straffrättsligt ansvar för riksåklagaren och hans eller hennes biträdande åklagare liksom en rättslig prövning av åklagares beslut om att inte inleda en utredning. I [Spanien](#) har lagstiftningsändringar antagits i syfte att öka insynen i förbindelserna mellan regeringen och riksåklagaren. Samtidigt kvarstår farhågor när det gäller faktumet att riksåklagarens och regeringens mandattid sammanfaller. I [Slovakien](#) förbereder justitieministeriet en ändring som syftar till att begränsa riksåklagarens befogenhet att upphäva åklagares beslut i enskilda fall, efter att oro framfördes angående beslut om att avsluta flera korruptionsärenden på hög nivå³⁰.

I vissa medlemsstater finns dock farhågor rörande åklagarmyndigheternas oberoende och självständighet. I [Slovenien](#) har oro uttryckts när det gäller inverkan på åklagares oberoende arbete av inrikesministerns befogenhet att ge instruktioner till polisen i enskilda ärenden. I [Polen](#) kvarstår farhågor när det gäller åklagarmyndighetens funktion, i och med att befattningarna som justitieminister och riksåklagare innehas av samma person. Polska domstolar har även framhållit oro över att praxisen att förordna åklagare kan betraktas som en form av degradering och diskriminering. I [Ungern](#) har reglerna om avsättning av riksåklagaren ändrats, men Grecos rekommendation om att undanröja möjligheten att låta riksåklagaren sitta kvar efter att hans eller hennes mandattid har löpt ut har fortfarande inte behandlats och bristen på ansvarsskyldighet för att inte inleda eller avsluta utredningar är oroväckande³¹.

Disciplinära regelverk och ansvarsskyldighet för domare och åklagare

EU-domstolen har fortsatt att utveckla rättspraxis om viktiga garantier för att säkerställa att det disciplinära regelverket inte kan användas som instrument för politisk kontroll av rättsliga

²⁹ Rekommendationerna berör Bulgarien, Lettland, Litauen och Ungern.

³⁰ Rekommendationerna rör Tjeckien, Spanien, Österrike och Slovakien. I Bulgariens återhämtnings- och resiliensplan finns en relevant milstolpe.

³¹ Rekommendationerna berör Polen.

avgöranden³². Dessa garantier inbegriper tydliga regler som definierar det agerande som utgör en disciplinär överträdelse och tillämpliga sanktioner. Disciplinära förfaranden måste genomföras med medverkan av ett oberoende organ, och förfarandena måste garantera de rättigheter som slås fast i artiklarna 47 och 48 i stadgan, däribland rätten till försvar. Slutligen måste det finnas regler som säkerställer att de beslut som fattats av disciplinära instanser kan överklagas till domstol³³.

I vissa medlemsstater pågår reformer för att stärka skyddsåtgärderna för rättsväsendets oberoende i disciplinära förfaranden. I [Spanien](#) har ett nytt disciplinärt regelverk för åklagare fastställts. I [Slovenien](#) förbereds ändringar, på domstolsväsendets initiativ, för att förbättra det disciplinära regelverket. I [Belgien](#) har standardformulär för att rapportera om disciplinåtgärder rörande domare och åklagare införts, och en första konsoliderad rapport om disciplinära förfaranden kommer att utarbetas av högsta rättsliga rådet under 2022.

I andra medlemsstater kvarstod oro över att disciplinära förfaranden skulle kunna utnyttjas för att inskränka rättsväsendets oberoende. I planen för återhämtning och resiliens åtog sig [Polen](#) att genomföra reformer av det disciplinära regelverket för domare, avveckla Högsta domstolens avdelning för disciplinära mål och inrätta prövningsförfaranden för domare som påverkats av beslut från den avdelningen³⁴. Planen syftar till att stärka vissa aspekter av domstolsväsendets oberoende. Samtidigt, trots domstolens avgöranden, fortsatte avdelningen för disciplinära mål att fatta beslut i ärenden som rörde domare, bland annat genom att stänga av dem från arbetet. I [Rumänien](#) har tillämpningen av disciplinära påföljder och rättsinspektionens roll fortsatt gett upphov till oro, men lagstiftningsförslag som nu utarbetas förväntas reformera det disciplinära regelverket. Andra mekanismer för ansvarsskyldighet kräver likaså skyddsåtgärder. I [Kroatien](#) gav nya lagar som krävde regelbundna säkerhetskontroller av domare och statliga åklagare, utförda av den nationella säkerhetstjänsten, upphov till betänkligheter. I [Slovakien](#) kvarstår oro när det gäller regelverket för domares straffrättsliga ansvar för "rättsmissbruk". I [Slovenien](#) saknas skyddsåtgärder för domares och statsåklagares oberoende i reglerna om parlamentariska utredningar³⁵.

Investeringar i rättssystemets kvalitet och effektivitet

Ett effektivt domstolsväsende kan hantera ärendebelastningen och eftersläpande mål och utfärdar beslut utan onödigt dröjsmål. Det finns många skillnader bland och inom medlemsstater beroende på typ av förfaranden (t.ex. civilrättsliga och kommersiella, straffrättsliga, administrativa) och domstolsinstanser, men alltför utdragna förfaranden och betydande eftersläpningar undergräver medborgares och företags förtroende för nationella domstolsväsenden och effektiv korruptionsbekämpning (se även avsnitt 2.2). Att det finns lämpliga personalresurser och ekonomiska resurser är avgörande för domstolsväsendets kvalitet och effektivitet. Ett antal medlemsstater har erkänt detta genom att anslå ytterligare resurser för att stärka rättssystemens resiliens i deras nationella återhämtnings- och resiliensplaner och genom att investera i digitaliseringen av rättsskipningen.

³² Domstolen erinrade senast om denna princip i mål som berörde avdelningen för disciplinära mål vid Polens Högsta domstol (dom av den 15 juli 2021, Europeiska kommissionen/Republiken Polen, C-791/19) och den rumänska domar- och åklagarinspektionen (dom av den 18 maj 2021, Asociația "Forumul Judecătorilor din România" m.fl./Inspekția Judiciară and Others, förenade målen C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19 och C-397/19).

³³ EU-domstolens dom av den 25 juli 2018, LM, C-216/18 PPU, punkt 67.

³⁴ Ett antal lagstiftningsändringar antogs i juni 2022.

³⁵ Rekommendationerna rör Kroatien, Portugal, Rumänien, Slovenien och Slovakien. När det gäller Polen har det disciplinära regelverket för domare varit föremål för överträdelseförfaranden. En relevant milstolpe inbegrips i den nationella återhämtnings- och resiliensplanen.

Investeringar i personalresurser och ekonomiska resurser och digitalisering av domstolsväsendet är avgörande för att bemöta de bredare effektivitetsutmaningar som förekommer i ett antal medlemsstater. I [Kroatien](#), [Cypern](#), [Malta](#) och [Portugal](#) pågår initiativ för att ta itu med långvariga utmaningar med koppling till domstolsväsendets effektivitet, bland annat med avseende på långdragna domstolsförfaranden. I [Italien](#) har omfattande civilrättsliga och straffrättsliga reformer antagits i syfte att förbättra domstolsväsendets kvalitet och effektivitet, däribland när det gäller eftersläpningar och förfarandenas längd. I [Grekland](#) har ny lagstiftning om domstolars organisering och domares status nyligen antagits för att ta itu med utmaningarna som berör rättssystemets effektivitet och kvalitet. I [Ungern](#) har en ny lag om ekonomisk ersättning för förseningar i civilrättsliga förfaranden trätt i kraft. I lagen föreskrivs ersättning i händelse av överträdelser av den grundläggande rätten till att civilrättsliga förfaranden avslutas inom rimlig tid. I [Irland](#) har ett lagförslag om inrättande av ett ersättningssystem för orimligt långa domstolsförfaranden lagts fram.

En del av att säkerställa rättssystemets långsiktiga resiliens handlar om att säkerställa att yrkena inom domstolsväsendet är attraktiva, bland annat genom tillräcklig ersättning, och att minimera antalet lediga tjänster för domare, åklagare och domstolspersonal. I [Belgien](#), gjordes insatser för att öka de resurser som anslås till domstolsväsendet. I [Tyskland](#) har en förlängning av ”pakten för rättsstatsprincipen” meddelats för att tillhandahålla ytterligare resurser till domstolsväsendet och digitalisering, men mer långsiktiga utmaningar kvarstår när det gäller rekrytering och lönenivån för domare. I [Portugal](#) och [Frankrike](#) vidtar regeringen åtgärder för att avhjälpa bristen på mänskliga resurser som anslås till domstolsväsendet, men utmaningar kvarstår. I [Slovenien](#) har regeringen, utan att rådfråga rättsliga myndigheter, minskat den tidigare överenskomna budgeten för domstolar, domarrådet och den statliga åklagarmyndigheten, och domarrådet inledde förfaranden för konstitutionell översyn av domares löner. I [Danmark](#) utgör de begränsade utgifterna för domstolsväsendet som procentandel av BNP och det lilla antalet domare en mer långsiktig utmaning, i synnerhet för att säkerställa effektiv ärendehantering³⁶.

Initiativ för att förbättra digitaliseringen av domstolsväsendet pågår i många medlemsstater, ofta utifrån erfarenheter i samband med covid-19-pandemin. Det är viktigt att säkerställa att digitala verktyg är effektiva i praktiken. I [Belgien](#), [Bulgarien](#) och [Malta](#) kvarstår utmaningar, men förbättringar planeras enligt deras respektive återhämtnings- och resiliensplaner. I [Italien](#) görs framsteg med digitaliseringen vid tvistemålsdomstolar, men utmaningar kvarstår vid brottmålsdomstolar och åklagarmyndigheter. Medlemsstater med pågående projekt för att ytterligare förbättra digitaliseringen av rättsskipningen inbegriper [Sverige](#), [Nederländerna](#), [Lettland](#), [Portugal](#), [Estland](#), [Danmark](#), [Österrike](#), [Rumänien](#), [Slovenien](#), [Spanien](#) och [Finland](#)³⁷.

Advokater som centrala aktörer för domstolsväsenden på grundval av rättsstatsprincipen

Advokater och deras yrkesorganisationer spelar en grundläggande roll för att stärka rättsstaten och säkerställa skyddet av de grundläggande rättigheterna, bland annat rätten till en rättvis rättegång. Vissa medlemsstater vidtog åtgärder för att underlätta tillgången till advokater. I [Lettland](#) bekräftade Högsta domstolen att advokaters medverkan i domstolsförfaranden är väsentligt för att säkerställa rätten till en rättvis rättegång och dömde till fördel för advokaters rätt till tillgång till information för att utföra sina uppgifter. I [Luxemburg](#) utarbetades lagstiftning för att göra rättshjälp mer tillgänglig gemensamt av justitieministeriet och advokatförbundet. I [Litauen](#) förbereds en reform av systemet för rättshjälp. I [Irland](#) ger höga

³⁶ Rekommendationerna berör Belgien, Danmark, Tyskland, Frankrike och Malta.

³⁷ Rekommendationerna berör Frankrike, Italien, Nederländerna och Finland.

rättegångskostnader och brister inom systemet för rättshjälp fortsatt upphov till oro, men arbetet för att ta itu med dessa utmaningar pågår³⁸.

Respekt för sekretessen mellan advokat och klienter är en viktig faktor för deras frihet att utöva sitt yrke. Europarådets rekommendationer klargör att eventuella undantag från principen om sekretess måste vara förenliga med rättsstatliga principer. I [Litauen](#) har frågor rörande respekt för advokaters tystnadsplikt anhängiggjorts vid Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna.

2.2 Regelverk för korruptionsbekämpning

Korruption inverkar negativt på rättsstaten och medborgares och företags förtroende för offentliga institutioner. En övergripande strategi för att bekämpa korruption måste bygga på en kombination av förebyggande och straffrättsliga åtgärder. Detta förutsätter ett robust rättsligt och institutionellt regelverk, tillräcklig administrativ och rättslig kapacitet samt en politisk vilja till verkställighetsåtgärder, inbegripet effektiva utredningar och åtal. När det gäller förebyggande inbegriper tillförlitliga och effektiva integritetsåtgärder förebyggande och hantering av intressekonflikter, säkerställande av insyn i lobbyverksamhet, system för redovisning av tillgångar och intressen, effektivt skydd av visselblåsare samt insyn i politiska partiers finansiering.

Uppfattningar om korruptionsgraden i EU

Resultaten från korruptionsindexet³⁹ visar att tio medlemsstater finns bland de 20 länder som uppfattas som minst korrupta i världen samtidigt som EU:s genomsnittliga poäng är bra överlag och har förbättrats jämfört med förra året⁴⁰. Vissa medlemsstater har förbättrat sina poäng jämfört med tidigare år, medan andra fortfarande har betydligt lägre poäng än de övriga EU-medlemsstaterna.

Eurobarometerundersökningarna om korruption 2022⁴¹ visar att korruption fortfarande är ett allvarligt problem för EU:s medborgare och företag i EU. Nästan sju av tio européer (68 %) anser att korruptionen är utbredd i deras land och över fyra av tio (41 %) anser att korruptionen har ökat i deras land. Samtidigt anser endast 31 % av de svarande att deras regerings insatser för att bekämpa korruption är effektiva. Dessutom anser fler än sex av tio europeiska företag (63 %) att korruptionsproblemet är utbrett i deras land, och en majoritet av företagen (51 %) anser att det är osannolikt att korrupta människor eller företag i deras land skulle bli avslöjade eller rapporteras till polis eller åklagare.

³⁸ Rekommendationerna berör Irland, Litauen och Luxemburg.

³⁹ Offentliggörs årligen av Transparency International: <https://www.transparency.org/en/cpi/2021>.

⁴⁰ Precis som förra året har sex medlemsstater (Danmark, Finland, Sverige, Nederländerna, Luxemburg och Tyskland) 80/100 poäng eller högre på indexet, och ytterligare fem (Österrike, Estland, Irland, Belgien och Frankrike) har högre poäng än 72/100.

⁴¹ Särskild Eurobarometer 523 om korruption (2022) och Flash Eurobarometer 507 om företagens inställning till korruption i EU (2022). Eurobarometeruppgifterna om företags inställning till korruption uppdateras vartannat år. Eurobarometeruppgifterna om allmänhetens och företagens uppfattning om och erfarenheter av korruption från året innan uppdateras vartannat år. De tidigare dataseten är särskilda Eurobarometer 502 (2020) och Flash Eurobarometer 482 (2019).

Nationella strategier för korruptionsbekämpning och genomförandet av dem

Medlemsstaterna är enligt internationell rätt skyldiga att upprätthålla effektiv och samordnad politik för korruptionsbekämpning⁴². Det vanligaste sättet att möjliggöra detta är att ta fram och genomföra en nationell strategi för korruptionsbekämpning⁴³. Det är inte ett krav i sig att införa sådana strategier, men de är viktiga för att politiska åtaganden ska omsättas i konkreta åtgärder, säkerställa att lagstiftningsrelaterade eller institutionella luckor tas itu med på ett sammanhängande, övergripande och samordnat sätt och anpassa insatser mot korruption i ett föränderligt landskap⁴⁴. Nästan alla medlemsstater har infört nationella strategier för korruptionsbekämpning som de regelbundet utvärderar och ser över. Sedan juli 2021 har [Kroatien](#), [Rumänien](#), [Grekland](#), [Litauen](#) och [Malta](#) sett över eller antagit strategier och tillhörande handlingsplaner, och [Tyskland](#), [Tjeckien](#), [Italien](#) och [Lettland](#) ser för närvarande över sina respektive strategier. Genomförandeprocessen har lett till viktiga reformförslag i vissa medlemsstater. I [Portugal](#) har ett lagstiftningspaket som syftar till att bekämpa och förebygga korruption i både offentlig och privat sektor antagits, och i [Finland](#) pågår revideringar av den straffrättsliga lagstiftningen för korruptionsbekämpning⁴⁵.

Stärka institutioner och rättsliga ramar för att bekämpa korruption

Medlemsstaterna har omfattande lagstiftning som ger det straffrättsliga systemet verktyg för att bekämpa korruption. Flera medlemsstater fortsatte sina ansträngningar för att fylla luckor i lagstiftningen och anpassa befintliga ramar till internationella normer för korruptionsbekämpning⁴⁶ och EU-lagstiftning⁴⁷. [Polen](#) skärpte sina straffrättsliga påföljder för korruption inom den offentliga förvaltningen och [Grekland](#) stärkte sin definition av aktiv och passiv korruption. Reformen av materiell eller processuell straffrätt diskuteras i andra medlemsstater. [Finland](#) planerar att straffbelägga handel med inflytande, medan [Slovakien](#) vill bredda definitionen av korruption i sin nationella lagstiftning. [Tyskland](#) har åtagit sig att skärpa de straffrättsliga påföljderna för korruptionsbrott som begås av parlamentsledamöter. Vissa medlemsstater har fortfarande luckor i sin lagstiftning. I [Sverige](#) har brister i den rättsliga definitionen av tagande och givande av muta i utlandet lett till att få åtal och slutliga domar⁴⁸.

För att bekämpa korruption krävs det både ett kraftfullt regelverk för korruptionsbekämpning och åtgärder för att säkerställa att regelverket genomförs på ett ändamålsenligt sätt.

⁴² Enligt Förenta nationernas konvention mot korruption ska konventionsstaterna, i enlighet med grundprinciperna i deras rättsordning, utveckla och genomföra eller upprätthålla en effektiv, samordnad antikorrupcionspolitik som främjar samhällets medverkan och återspeglar rättssamhällets principer, korrekt förvaltning av offentliga angelägenheter och allmän egendom, integritet, öppenhet och ansvarighet. Samtliga medlemsstater och EU är parter i konventionen.

⁴³ Se även [Kuala Lumpur-uttalandet om strategier för korruptionsbekämpning](#).

⁴⁴ Såsom nämns i förra årets rapport är tydliga och mätbara mål, tillräckliga resurser, särskilt stöd och övervakning av genomförandet, regelbundna utvärderingar och väldefinierade ansvarsområden för specialiserade institutioner samt ett starkt deltagande av berörda parter viktiga faktorer för att sådana strategier ska kunna genomföras effektivt och leda till påtagliga resultat (COM(2021) 700 final, s. 11).

⁴⁵ Rekommendationerna berör Lettland, Litauen, Portugal, Slovenien och Finland.

⁴⁶ I första hand Europarådets straffrättsliga konvention om korruption och dess civilrättsliga konvention om korruption, OECD:s konvention om bekämpning av bestickning av utländska offentliga tjänstemän i internationella affärsförhållanden och Förenta nationernas konvention mot korruption.

⁴⁷ Viktig EU-lagstiftning för att underlätta bekämpningen av korruption omfattar regler för kriminalisering av korruption, frysning och förverkande av tillgångar, skydd av EU:s ekonomiska intressen, normer för att skydda rapporterande personer, reviderade regler mot penningtvätt, särskilt genom inrättande av register över verkligt ägande av företag, och ytterligare åtgärder för att underlätta utbytet av finansiell information och påskynda finansiella utredningar.

⁴⁸ Rekommendationerna berör Finland och Sverige.

Brottsbekämpande myndigheters, åklagarmyndigheters och domstolsväsendets kapacitet att verkställa de straffrättsliga bestämmelserna om bekämpning av korruption är avgörande för att bekämpa korruption på ett ändamålsenligt sätt. Detta är i sin tur beroende av de ansvariga organens befogenheter och oberoende, deras specialisering, analyskapacitet och resurser. Tillgång till relevant information och sammankoppling av register är också viktiga aspekter för att dessa myndigheter ska kunna genomföra komplexa finansiella utredningar. Effektiva antikorrupsionsutredningar och lagföring av korruptionsbrott är också beroende av ett effektivt samarbete mellan brottsbekämpande myndigheter och andra myndigheter, t.ex. finansunderrättelseenheter samt skatte-, revisions- och korruptionsmyndigheter.

I vissa medlemsstater har strukturella och organisatoriska förändringar genomförts eller övervägs i syfte att öka korruptionsbekämpande myndigheters kapacitet. I [Danmark](#) har en ny nationell utredningsenhet inrättats för att förbättra metoderna för att bekämpa grova brott, bland annat komplexa korruptionsärenden. I [Bulgarien](#) planeras reformer för en omstrukturering av antikorrupsionskommissionen medan de specialiserade rättsliga myndigheterna har avskaffats. Samtidigt är det viktigt att ändamålsenliga utredningar av korruptionsfall prioriteras i reformerna, särskilt korruptionsfall på hög nivå⁴⁹

Många medlemsstater har vidtagit åtgärder för att öka kapaciteten för åklagarmyndigheter med ansvar för korruptionsbekämpning, t.ex. genom ytterligare resurser ([Irland](#), [Lettland](#)) eller kompletterande utbildning ([Estland](#), [Spanien](#)). Åklagarmyndigheter i många medlemsstater uppger att begränsade resurser är ett problem, som ibland förvärras av ytterligare brister. I [Rumänien](#) anses krav på tjänstgöringstid vara ett hinder för rekrytering av specialiserade åklagare. I [Luxemburg](#) och [Portugal](#) har resursbrist lett till förseningar i lagföring av korruptionsfall. I [Slovakien](#) riskerar påståenden om politiskt motiverade beslut om inledande av korruptionsutredningar att undergräva samarbetet mellan de brottsbekämpande myndigheterna, effektiviteten i kampen mot korruption och allmänhetens förtroende för institutionernas integritet. I [Slovenien](#) framfördes farhågor angående polisens funktionella oberoende i korruptionsutredningar⁵⁰.

Undanröja hinder för brottsutredningar, åtal och tillämpning av avskräckande påföljder för korruption

Brister i förfarandena kan allvarligt hindra utredning och lagföring av korruptionsfall och därmed undergräva effektiviteten i kampen mot korruption. Exempel på detta är onödigt betungande eller oklara bestämmelser om upphävande av immunitet och korta preskriptionstider, vilket kan leda till att komplexa ärenden inte hinner avslutas, särskilt om andra faktorer bidrar till utdragna förfaranden. Sådana hinder kan få särskilt allvarliga följder för komplexa korruptionsfall och korruptionsfall på hög nivå och kan skapa en risk för strafffrihet, vilket i sin tur innebär att insatserna mot korruption förlorar sin avskräckande effekt.

En del medlemsstater har infört åtgärder för att minska hindren för effektiva utredningar och åtal. Nya åtgärder i [Portugal](#) syftar till att öka rättsväsendets effektivitet när det gäller utredningar av korruptionsfall och påskynda åklagarmyndigheternas arbete, bland annat genom ett förlänga preskriptionstiden för korruptionsbrott. [Litauen](#) ändrade sin rättsliga ram för att möjliggöra ökad användning av digitala verktyg⁵¹.

Alltför utdragna straffrättsliga förfaranden i korruptionsfall kan innebära att förfarandena inte avslutas i tid, vilket förhindrar ett stabilt resultat av fällande domar. [Malta](#) har ökade resurser

⁴⁹ Rekommendationerna berör Bulgarien.

⁵⁰ Rekommendationerna berör Cypern, Italien, Frankrike, Luxemburg, Rumänien, Slovenien och Slovakien.

⁵¹ Inom ramen för landets återhämtnings- och resiliensplan.

lagts på utredningar och lagföring överlag, men utredningar av korruptionsfall på hög nivå är fortfarande utdragna. Resultat i form av fällande domar saknas fortfarande. Förseningar i korruptionsfall på hög nivå rapporteras även i [Tjeckien](#). I [Spanien](#) är utdragna korruptionsutredningar och lagföring fortfarande ett problem, särskilt när det gäller komplexa korruptionsfall på hög nivå⁵².

I vissa medlemsstater är statstjänstemäns immunitet mot korruptionsbrott ett orosmoment. [Kroatien](#) har nyligen antagit ändringar för att upphäva statstjänstemäns immunitet mot korruptionsbrott. I [Polen](#) råder farhågor om den breda immuniteten för högre chefer som även är ledamöter av parlamentet, och om bestämmelserna om att bevilja immunitet för offentliga tjänstemän som missbrukar sin tjänsteställning⁵³.

En del medlemsstater fortsätter att befästa sina resultat när det gäller utredningar, lagföring och straff för korruption på hög nivå⁵⁴. I [Österrike](#) granskas utredningar av politisk korruption på hög nivå noggrant, bland annat via en parlamentarisk utredningskommitté. I [Rumänien](#) har effektiviteten i de utredningar och sanktioner som gäller korruption på hög nivå förbättrats, bland annat genom framsteg i ärenden som har pågått i årtal på grund av förfarandemässiga skäl. [Frankrike](#) har gjort påtagliga resultat i det fortsatta arbetet med korruptionsfall på hög nivå, trots problem med resursbrist och strukturella svagheter.

Andra medlemsstater visar stabila resultat när det gäller hanteringen av korruptionsfall på hög nivå, bland annat genom effektiva utredningar och åtal. Tillämpning av avskräckande sanktioner i form av slutliga fällande domar kvarstår dock att fastställa. [Bulgarien](#) saknar fortfarande ett stabilt resultat när det gäller fällande domar i korruptionsfall på hög nivå. I [Grekland](#) väcktes ett begränsat antal åtal i korruptionsfall, men inga slutliga domar har avgetts ännu. I [Ungern](#) har några nya utredningar av korruptionsfall på hög nivå inletts. Ungern saknar dock fortfarande ett stabilt resultat när det gäller utredningar, åtal och slutliga domar i korruptionsmål rörande tjänstemän på hög nivå och personer i deras omedelbara närhet, vilket är ett allvarligt problem⁵⁵.

Stärka regelverket för integritet och förebyggande av korruption

Öppna och ansvarsfulla styrnings- och integritetsramar är avgörande för att förebygga korruption på alla nivåer i den offentliga förvaltningen och regeringen. Medlemsstaterna har fortsatt att vidta åtgärder för att stärka regelverket för integritet och förebyggande av korruption under det gångna året, bland annat genom att uppdatera etiska normer, förbättra eller se över reglerna för redovisning av tillgångar och intressen, oförenligheter och intressekonflikter och stärka de interna kontrollmekanismerna och reglerna för lobbyverksamhet och svängdörrar.

Främja integritet inom den offentliga förvaltningen och förebygga intressekonflikter

Intressekonflikter uppstår när offentliga tjänstemän har privata eller yrkesmässiga intressen som kan påverka deras möjligheter att opartiskt och objektivt utföra sina uppgifter⁵⁶. De flesta medlemsstater har åtgärder på plats för att förebygga intressekonflikter, som omfattar ett stort antal valda och utsedda offentliga tjänstemän. Utmaningar har identifierats i ett antal

⁵² Rekommendationerna rör Tjeckien, Spanien och Malta. En milstolpe när det gäller att minska förseningarna i och förfarandenas längd ingår även i Kroatiens återhämtnings- och resiliensplan.

⁵³ Rekommendationerna berör Polen.

⁵⁴ Såsom konstateras i 2020 års rapport om rättsstatsprincipen är det svårt att följa upp och jämföra hur utredningen och lagföringen av korruptionsbrott lyckas i medlemsstaterna, eftersom det saknas enhetlig, uppdaterad och konsoliderad statistik från alla medlemsstater. Bedömningen grundar sig på de uppgifter som medlemsstaterna har lämnat.

⁵⁵ Rekommendationerna berör Bulgarien, Grekland och Ungern.

⁵⁶ Europarådet, *Recommendation Rec(2000) 10 on Codes of conduct for public officials*.

medlemsstater, varav vissa vidtar åtgärder för att stärka sina ramar. I [Spanien](#) arbetar byrån för intressekonflikter mer aktivt med att tillhandahålla etiska riktlinjer och utbildning för offentliga tjänstemän. I [Slovakien](#) pågår diskussioner om att inrätta ett kontor för skydd av allmänintresset, som skulle övervaka genomförandet av nya regler om intressekonflikter. [Malta](#) har uppdaterat sina integritetsregler för den offentliga förvaltningen, även inom poliskåren. I [Nederländerna](#) pågår arbete med polisens integritetsram och nya strukturer upprättas. [Rumänien](#) har stärkt inriktningen på brottsbekämpande myndigheters integritet, vilket har gett positiva resultat. [Bulgarien](#) har fortsatt att vidta åtgärder för att förbättra integriteten inom vissa områden, bland annat polisen och domstolsväsendet. I [Irland](#) syftar en kommande lagstiftningsreform till att stärka normerna för nämnden för upprätthållande av normer inom den offentliga förvaltningen så att nämnden kan förbättra sin övervakning av efterlevnaden av integritetsnormerna. [Estland](#) har riktlinjer för intressekonflikter, men saknar en effektiv kontroll- och efterlevnadsmekanism.⁵⁷

Statstjänstemän på hög nivå och parlamentsledamöter omfattas ofta av särskilda integritetsregler. De flesta medlemsstater har uppförandekoder och regler om förebyggande av intressekonflikter och oförenlighet med andra verksamheter. Det är viktigt att det praktiska genomförandet av dessa regler är föremål för regelbundna kontroller och utvärderingar. När det gäller utvecklingen under det senaste året har reglerna för parlamentsledamöters externa verksamheter stärkts, t.ex. deltagande i styrelser och kommittéer i [Luxemburg](#). Nationalförsamlingens etikkommitté i [Frankrike](#) har arbetat aktivt med att utfärda yttranden och kontrollera inkomstredovisningar för att upptäcka intressekonflikter. Vissa medlemsstater uppvisar förbättringar eller arbetar med att förbättra sina regler. I [Nederländerna](#) pågår arbete med en uppförandekod för ministrar och statssekreterare. [Finland](#) är i färd med att utarbeta lagstiftning för att stärka reglerna för intressekonflikter avseende offentliga tjänstemän respektive ministrar. [Belgien](#) saknar en omfattande integritetspolicy för ministrar och deras kanslier samt för parlamentsledamöter. Luckor kvarstår fortfarande i befintliga uppförandekoder. [Tjeckien](#) har ingen etisk kod som styr integritetsramen för parlamentsledamöter. I [Italien](#) har ett förslag om intressekonflikter avseende personer som har politiska uppdrag, inbegripet parlamentariker, behandlats i parlamentet under flera år⁵⁸.

- Lobbyverksamhet och svängdörrar

Lobbyverksamhet är en legitim verksamhet för politiskt deltagande⁵⁹. Den måste dock åtföljas av starka krav på öppenhet och integritet för att säkerställa ansvarsskyldighet och delaktighet i beslutsfattandet⁶⁰ (se även avsnitt 2.4). En del medlemsstater har sett över sina ramar för att öka öppenheten, medan regler fortfarande saknas eller kan förbättras i andra medlemsstater. [Cypern](#) har infört regler om lobbyverksamhet och offentliga register över lobbyister och möten. [Tysklands](#) nya lobbyregister på federal nivå började gälla 2022 och landet har meddelat det kommer att införa ett ”lagstiftningsfotavtryck”.

I andra medlemsstater ([Belgien](#), [Kroatien](#), [Italien](#), [Spanien](#) och [Lettland](#)) pågår diskussioner om ny lagstiftning om lobbyverksamhet. [Estland](#) har riktlinjer för lobbyverksamhet och har diskuterat insyn i lagstiftningen och integritet avseende lobbyverksamhet. I [Österrike](#) fick en arbetsgrupp i uppdrag att föreslå en reform av lobbyverksamhet för över två år sedan, men arbetsgruppen har ännu inte lyckats enas om ett förslag. I [Frankrike](#) råder farhågor om huruvida

⁵⁷ Rekommendationerna berör Bulgarien, Estland, Irland och Slovakien.

⁵⁸ Rekommendationerna berör Belgien, Tjeckien och Nederländerna.

⁵⁹ OECD (2021) *Lobbying in the 21st century*.

⁶⁰ OECD (2010), *Recommendation of the Council on Principles for Transparency and Integrity in Lobbying*; Council of Europe standards on lobbying transparency, rekommendation CM/Rec(2017) 2.

reglerna för lobbyverksamhet tillämpas konsekvent på alla lobbyister. Särskild lagstiftning om lobbyverksamhet saknas fortfarande eller kan förbättras i ett antal medlemsstater⁶¹.

Ett annat område som granskas offentligt i många medlemsstater är regleringen och tillämpningen av reglerna om ”svängdörrar” mellan offentliga och privata funktioner. [Kroatien](#) förlängde avkylningsperioden för utnämningar av tjänstemän till ledningsbefattningar i relevanta företag från 12 till 18 månader. I [Nederländerna](#) meddelade regeringen att den har för avsikt att införa strängare begränsningar efter avslutad anställning. Flera medlemsstaters regler för svängdörrar har luckor eller brister. [Tysklands](#) regler för begränsningar efter avslutad anställning och avkylningsperioder är fortfarande splittrade och inkonsekventa för olika befattningar. I [Sverige](#) är reglerna för svängdörrar avseende personer med ledande befattningar i regeringen överlag begränsade och regeringen har inlett en utvärdering av den gällande ramen. [Danmark](#) har inga regler för svängdörrar för ministrar. I [Tjeckien](#) är avkylningsperioderna för offentligt anställda och statstjänstemän fortfarande begränsade⁶².

- Redovisning av tillgångar och intressen

Offentliga tjänstemäns redovisning av tillgångar och intressen skapar öppenhet och ansvarsutkrävande inom den offentliga sektorn och bidrar till att förebygga korruption. Alla medlemsstater har regler på plats för att säkerställa att kategorier av tjänstemän från den offentliga sektorn omfattas av skyldigheten att lämna upplysningar om tillgångar och intressen. Dessa varierar dock när det gäller omfattning, insyn och tillgänglighet avseende offentliggjord information och när det gäller nivån och effektiviteten i systemet för kontroll och tillsyn.

Vissa medlemsstater gör framsteg med sina reformansträngningar, men har fortfarande problem som måste lösas. I [Portugal](#) har skyldigheten att redovisa tillgångar för politiskt ansvariga och högre offentliga tjänstemän utökats och stärkts. Det organ som ska övervaka och kontrollera redovisningarna har inte inrättats ännu, men arbete pågår för att lösa den frågan. I [Rumänien](#) är elektronisk inlämning av redovisningar av tillgångar och intressen obligatorisk sedan januari 2022. Det finns dock vissa problem när det gäller effektiva kontroller av de inlämnade uppgifterna. I [Grekland](#) lämnar många tjänstemän in redovisningar av tillgångar, men endast ett fåtal redovisningar genomgår kontroller för att verifiera att de är korrekta. I [Ungern](#) kvarstår farhågorna om bristen på systematiska kontroller och bristande tillsyn över redovisningar av tillgångar. I [Belgien](#) är kontrollen och insynen i redovisningar av tillgångar och intressen fortfarande ett orosmoment, eftersom innehållet i sådana redovisningar endast lämnas ut i samband med brottsutredningar. I [Österrike](#) är parlamentsledamöter inte skyldiga att lämna ut upplysningar om tillgångar, intressen, skulder och skyldigheter⁶³.

- Skydd av rapporterande personer

Att uppmuntra och skydda personer som rapporterar om missförhållanden är en viktig aspekt för att upptäcka och förebygga korruption, både inom den offentliga och den privata sektorn. Införlivandet av direktiv (EU) 2019/1937 om skydd för personer som rapporterar om överträdelser⁶⁴ har lett till att flera medlemsstater har infört lagstiftning, medan många andra fortfarande arbetar med att se över den nationella lagstiftningen eller införa nya regler och

⁶¹ Rekommendationerna berör Belgien, Danmark, Tyskland, Estland, Irland, Spanien, Frankrike, Kroatien, Italien, Lettland, Luxemburg, Ungern, Nederländerna, Polen, Rumänien och Slovakien. Relevanta milstolpar igår även i Tjeckiens återhämtnings- och resiliensplan.

⁶² Rekommendationerna berör Belgien, Danmark, Tyskland, Irland, Nederländerna och Sverige.

⁶³ Rekommendationerna berör Tjeckien, Irland, Grekland, Cypern, Ungern, Polen, Österrike, Portugal och Slovakien. Relevanta milstolpar igår även i Kroatiens återhämtnings- och resiliensplan.

⁶⁴ Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2019/1937 om skydd för personer som rapporterar om överträdelser av unionsrätten (EUT L 305, 26.11.2019, s. 17).

rationalisera de institutionella ramarna för handläggning av uppgifter som lämnas av rapporterande personer.

Finansiering av politiska partier

Finansiering av politiska partier är ett stort riskområde för korruption och flera medlemsstater har infört eller överväger att införa reformer för att öka insynen och tillsynen. I [Polen](#) har reglerna för finansiering av politiska partier setts över för att öka insynen. I [Nederländerna](#) fortsätter diskussionerna om hur politiska partier kan skyddas mot utländsk inblandning. I [Estland](#) pågår arbete med ett utkast till lagstiftning i syfte att öka befogenheterna för kommittén för övervakning av finansiering av politiska partier. I [Österrike](#) håller parlamentet på att anta reformer för att komma till rätta med långvariga problem i det befintliga systemet, bland annat vad gäller revisionsrättens befogenheter. [Danmark](#) kommer att se över och ändra sitt system för finansiering av politiska partier, men har inte angett någon konkret tidsram. Det finns även problem i andra medlemsstater, t.ex. [Italien](#), där metoden att kanalisera donationer till politiska partier via politiska stiftelser hindrar den offentliga ansvarsskyldigheten eftersom det inte finns något gemensamt elektroniskt register⁶⁵.

Program för medborgarskap och uppehållstillstånd för investerare

Investerings- och medborgarskapsprogram skapar risker för korruption och ger upphov till farhågor om säkerhet, penningtvätt och skatteundandragande⁶⁶. Kommissionen anser att beviljandet av EU-medborgarskap i utbyte mot förutbestämda betalningar eller investeringar, utan någon verklig koppling till den berörda medlemsstaten, undergräver det väsentliga innehållet i EU-medborgarskapet och strider mot EU-lagstiftningen⁶⁷. Kommissionen har därför uppmanat medlemsstaterna att avskaffa medborgarskapssystem för investerare och vidta lämpliga åtgärder för att hantera riskerna med system för uppehållstillstånd för investerare⁶⁸. [Bulgarien](#) avskaffade sitt medborgarskapssystem för investerare i mars 2022. [Cypern](#) hade redan slutat att ta emot nya ansökningar enligt sitt system i november 2020 och har nu även slutat att handlägga ansökningar. [Malta](#) upphävde tillfälligt sitt system för ryska och belarusiska medborgare den 2 mars 2022, men systemet gäller fortfarande för medborgare från andra länder⁶⁹.

Motverkande av pandemins inverkan på korruption

Trenden med ökad korruption i samband med covid-19 har fortsatt sedan 2020. Riskområdena är fortsatt utfärdande av intyg om vaccination mot, testning för och tillfrisknande från covid-19 och upphandling av medicinsk skyddsutrustning. Den ökade användningen av påskyndade och förenklade upphandlingsförfaranden ledde ofta till direkta tilldelningar eller icke-konkurrensutsatta upphandlingsförfaranden. Medlemsstaterna skärpte insynskraven och övervakningen för att upptäcka och förebygga korruption i sådana förfaranden. Ansvariga myndigheter i flera medlemsstater genomförde revisioner ([Österrike](#), [Tjeckien](#), [Slovenien](#) och [Portugal](#)) eller övervakningsåtgärder ([Litauen](#)). I [Belgien](#) införde revisionsrätten en särskild resultattavla för att öka insynen i statliga stödåtgärder.

⁶⁵ Rekommendationerna berör Danmark, Italien och Österrike.

⁶⁶ Rapport från kommissionen – *System för medborgarskap och uppehållstillstånd för investerare i Europeiska unionen* COM(2019) 12 final, antagen den 23 januari 2019.

⁶⁷ Kommissionen har inlett överträdelseförfaranden mot de system som drivs av Cypern och Malta.

⁶⁸ *Recommendation in the context of the Russian invasion of Ukraine in relation to CBI and RBI schemes*, antagen den 28 mars 2022, C(2022) 2028. Program för medborgarskap och uppehållstillstånd för investerare tillämpas i totalt 19 medlemsstater: Bulgarien, Tjeckien, Estland, Irland, Grekland, Spanien, Frankrike, Kroatien, Italien, Cypern, Lettland, Litauen, Luxemburg, Malta, Nederländerna, Polen, Portugal, Rumänien och Slovakien.

⁶⁹ Kommissionen har fortsatt överträdelseförfarandet mot Malta.

2.3 Mediernas mångfald och oberoende

Oberoende och fria medier är demokratins väktare. En mediemiljö som präglas av mångfald och oberoende är av central betydelse för att försvara rättsstatsprincipen genom att ställa makten och institutionerna till svars. Politisk eller statlig press eller kontroll över medierna undergräver både yttrandefriheten och friheten att söka, ta emot och sprida uppgifter. Intrassekonflikter och en starkt koncentrerad marknad som domineras av ett fåtal aktörer kan också undergräva mediefriheten. I EU har medlemsstaterna en positiv skyldighet att garantera en gynnsam miljö för journalister, skydda deras säkerhet och främja mediepluralism och mediefrihet. Utmaningar på detta område som har identifierats i tidigare rapporter om rättsstatsprincipen har lett till flera nya EU-initiativ, bland annat en rekommendation om skydd för journalister och ett åtgärds paket för att ta itu med missbruk av rättsprocesser mot allmänhetens deltagande.

Övervakningsverktyg för mediepluralism

Övervakningsverktyget för mediepluralism bedömer riskerna för mediernas frihet och mångfald i EU:s alla medlemsstater med fokus på fyra områden: grundläggande skydd av mediefriheten, mångfalden på marknaden, politiskt oberoende och social inkludering av medierna⁷⁰. De senaste resultaten från övervakningsverktyget (2022) visar inte på några större förändringar på dessa områden sedan 2021, trots att vissa indikatorer har varierat inom dessa allmänna områden. Indikatorn för journalistyrket och skyddet av detta har försämrats något. Indikatorn för insyn i mediernas ägande har förbättrats till följd av att flera medlemsstater har genomfört EU-lagstiftning som reglerar detta område. Risken i fråga om koncentration av nyhetsmedier är fortsatt mycket hög på kontinenten. Det har inte heller gjorts några framsteg när det gäller politiskt oberoende, där risken fortfarande är medelstor. En allmän rangordning har nu införts i övervakningsverktyget för mediepluralism. Rangordningen är uppdelad i fem risknivåer, där Bulgarien, Grekland, Ungern, Malta, Polen, Rumänien och Slovenien anses vara högriskländer.

Stärkande av medietillsynsmyndigheteters oberoende ställning

Nationella medietillsynsmyndigheter spelar en viktig roll för att upprätthålla mediernas mångfald. För att säkerställa detta måste de vara funktionellt och verkligt oberoende, ha tillräckliga resurser och kunna utöva sina befogenheter på ett opartiskt och öppet sätt. Alla medlemsstater har lagstiftning som fastställer medietillsynsmyndigheternas behörigheter och oberoende. Direktivet om audiovisuella medietjänster⁷¹ sågs över 2018 och innehåller en förteckning över krav – oberoende gentemot myndigheter, opartiskhet, insyn, ansvarsutkrävande, resurser, utnämning och avsättning och överklagandemekanismer – som medlemsstaterna måste se till att deras mediemyndigheter uppfyller. Sedan 2021 års rapport om rättsstatsprincipen offentliggjordes har [Cypern](#), [Estland](#), [Frankrike](#), [Nederländerna](#), [Slovakien](#) och [Slovenien](#) följt andra medlemsstaters exempel och infört bestämmelser för att stärka mediemyndigheternas oberoende och/eller utvidga deras behörighet till att omfatta nya områden. Reformen pågår i andra medlemsstater.

⁷⁰ Övervakningsverktyget för mediepluralism har varit en betydelsefull källa för kommissionens rapporter om rättsstatsprincipen. Det är ett vetenskapligt och holistiskt verktyg som tar pulsen på mediernas ramverk och närmare kartlägger hot mot mediernas mångfald och frihet i medlemsstaterna och vissa kandidatländer. Det samfinansieras av EU och har sedan 2013–2014 regelbundet använts av centrumet för mediernas oberoende och mångfald. Kommissionen har även använt andra källor, t.ex. det internationella pressfrihetsindex som tas fram av Reportrar utan gränser och Europarådets plattform för att främja skyddet av journalistik och journalisters säkerhet, som det hänvisas till i landskapitlen.

⁷¹ Direktiv (EU) 2018/1808 av den 14 november 2018.

Trots att vissa medlemsstater formellt har uppdaterat sina rättsliga ramar kvarstår farhågor om ramarnas ändamålsenlighet eller tillsynsmyndigheternas oberoende ställning i praktiken. Farhågorna rör bland annat eventuellt otillbörligt politiskt inflytande över utnämningssörföranden eller hur tillsynsmyndigheternas fungerar samt bristande resurser. [Ungern](#) har anslagit tillräckliga medel och har en detaljerad rättslig ram för inrättandet av mediemyndigheten och hur den ska drivas, men myndighetens oberoende ställning behöver stärkas. I [Slovenien](#) kvarstår frågetecken om huruvida den nya rättsliga ramen säkerställer oberoende gentemot politisk inblandning. Mediemyndigheten har också svårt att till fullo utöva sina befogenheter med de medel som finns tillgängliga. I [Spanien](#) har tillsynsmyndigheten för audiovisuella medier fått ytterligare befogenheter genom ny lagstiftning, men myndigheten har fortfarande resursproblem. I [Rumänien](#) kvarstår farhågor kring det nationella audiovisuella rådets funktion och budget, särskilt när det gäller de medel som krävs för att förbättra it-systemen⁷².

Förbättringar och hinder relaterade till insyn i medieägandet

Insyn i medieägande är direkt kopplat till mediernas frihet och mångfald, särskilt när ägandet innebär direkt eller indirekt kontroll eller betydande inflytande över det innehåll som tillhandahålls. Information om medieägande ger användarna möjlighet att bedöma innehållet på ett väl underbyggt sätt. Enligt europeiska normer⁷³ bör medlemsstaterna anta särskilda åtgärder på detta område, vilket även föreskrivs i EU-lagstiftning⁷⁴. Sedan den förra rapporten har ny lagstiftning för att öka insynen i medieägande eller förbättra allmänhetens tillgång till information om medieägande antagits i [Kroatien](#), [Cypern](#), [Estland](#), [Grekland](#), [Polen](#), [Portugal](#) och [Spanien](#). Lagar för att öka insynen i medieägande övervägs i [Bulgarien](#) och [Slovakien](#). Praktiska åtgärder för att öka insynen har vidtagits i [Litauen](#), där ett särskilt informationssystem för dem som producerar och sprider offentlig information har införts.

Vissa medlemsstater har särskilt stora problem med att genomföra reglerna. I [Tjeckien](#) har regler för att öka insynen i verkligt ägande av medier som antogs 2021 fortfarande inte genomförts till fullo och det råder farhågor över bristande insyn i ägande och intressekonflikter. Problem med insyn i medieägande kvarstår även i [Nederländerna](#) och [Frankrike](#). I [Slovenien](#) kvarstår problemen med att identifiera de slutgiltiga ägarstrukturerna för vissa medier⁷⁵.

Skydda medier mot politiska påtryckningar och inflytande

Rättsstatsprincipen blir mer utsatt och riskerna för att den överträds ökar när medier är utsatta för politiska påtryckningar och inflytande, särskilt från offentliga myndigheter och styrande partier, vilket undergräver mediernas oberoende. Öppna och rättvisa bestämmelser för fördelning av statlig reklam och garantier för att förhindra att offentligägda medier politiseras är särskilt viktiga i detta sammanhang. Politiska påtryckningar kan även utövas i samband med tillstånd.

⁷² Rekommendationerna berör Spanien och Ungern.

⁷³ Rekommendation CM/Rec(2018)11 från ministerkommittén till medlemsstaterna om mediernas mångfald och om insyn i medieägande.

⁷⁴ Artikel 5.2 i direktiv 2010/13/EU av den 10 mars 2010, ändrat genom direktiv (EU) 2018/1808 av den 14 november 2018. Allmänna (icke-sektoriella) skyldigheter avseende insyn i ägandeförhållandena finns också i direktiven om penningtvätt (direktiv (EU) 2018/843 av den 30 maj 2018 och direktiv (EU) 2015/849 av den 20 maj 2015).

⁷⁵ Rekommendationerna berör Tjeckien och Frankrike.

- *Begränsa riskerna i samband med bristande insyn och rättvis fördelning av statlig reklam*

Statlig reklam omfattar all användning av den statliga budgeten, på alla nivåer, eller användning av statligt kontrollerade företags budgetar för reklam och kampanjer. Det är viktigt att fördelningen är öppen och sker enligt rättvisa kriterier för att förhindra risken för att statlig reklam används för att utöva politiskt inflytande och att vissa medier gynnas särskilt vid tilldelningen av medel. Flera medlemsstater har fortfarande problem på detta område, medan andra har vidtagit åtgärder för att undanröja vissa farhågor kring insynen i statlig reklam. [Kroatien](#) har uppdaterat sina regler för insyn i statlig reklam, även om det fortfarande finns utrymme för förbättringar. [Malta](#) och [Cypern](#) har ingen lagstiftning om insyn i statlig reklam, men har infört riktlinjer. Malta har fastställt normer för utbetalningar av medel för statlig reklam och reklammaterial, medan Cypern har infört normer för den statliga pressens och det statliga informationskontorets informations- och reklamkampanjer. I [Österrike](#) har regeringen meddelat att den kommer inleda diskussioner mot bakgrund av farhågorna över stora utgifter för statlig reklam, rättvis och öppen tilldelning och politiskt inflytande i processen⁷⁶.

– *Skydda offentligägda mediers oberoende*

Bestämmelser om offentligägda mediers oberoende styrning och redaktionella oberoende är avgörande för att förhindra politisk inblandning i denna viktiga mediesektor. Finansiering av offentligägda mediers sändningar och finansiering som beviljas radio- och tv-organisationerna för att de ska utföra det uppdrag att verka i allmänhetens tjänst som har tilldelats dem är medlemsstaternas ansvar i den utsträckning som finansieringen inte påverkar handelsvillkoren och konkurrensen inom unionen⁷⁷. Det finns europeiska normer och riktlinjer för oberoende, rättsliga och politiska ramar, finansiering, utnämningar, ansvar, förvaltning, insyn och öppenhet⁷⁸. Alla medlemsstater har rättsliga och institutionella system för att reglera offentligägda medier och vissa vill stärka oberoendet för sina programföretag i allmänhetens tjänst. [Bulgarien](#) överväger en översyn av lagen för att införa en mer detaljerad definition av uppdraget att verka i allmänhetens tjänst och av finansieringen i samband med detta. I [Rumänien](#) diskuteras en reform av lagen om offentligägda tv- och radioföretag för en mer oberoende och professionell förvaltning av sådana företag. I [Luxemburg](#) har ett utkast till lag för att stärka offentligägda mediers oberoende lagts fram för parlamentet. Vissa medlemsstaters befintliga regler garanterar dock inte offentligägda mediers oberoende i tillräcklig grad. Problemen i detta sammanhang rör bland annat risken för politisering av utnämningar och avsättningar av direktörer och styrelsemedlemmar i [Tjeckien](#), [Slovakien](#) och [Cypern](#), offentligägda mediers oberoende och styrning i [Malta](#) och de praktiska problemen i samband med de befintliga reglerna för att begränsa politiskt inflytande i [Slovenien](#). I [Polen](#) kvarstår farhågorna om de offentligägda mediernas oberoende, bland annat vad gäller garantier för utnämningar till ledande befattningar. I [Grekland](#) regleras offentligägda medier av en stark rättslig ram, men det finns farhågor kring eventuellt politiskt inflytande i utnämningar av styrelsemedlemmar. I [Ungern](#) verkar de offentligägda medierna inom ett komplext institutionellt system och det finns farhågor över deras redaktionella oberoende⁷⁹.

- *Politiska påtryckningar och inflytande över medier genom begränsningar av och beslut om tillstånd*

⁷⁶ Rekommendationerna berör Bulgarien, Kroatien, Ungern och Österrike.

⁷⁷ Protokoll nr 29 om systemet för radio och tv i allmänhetens tjänst i medlemsstaterna, som bifogas fördraget om Europeiska unionen och fördraget om Europeiska unionens funktionssätt.

⁷⁸ [Europarådet, Recommendation CM/Rec\(2012\)1 on public service media governance](#).

⁷⁹ Rekommendationerna berör Tjeckien, Cypern, Ungern, Malta, Polen, Rumänien, Slovenien och Slovakien.

I Europeiska konventionen om de mänskliga rättigheterna anges uttryckligen att yttrandefriheten inte ska hindra staterna att kräva tillstånd för radio-, och tv-företag. När medlemsstaterna använder denna möjlighet måste de dock ta hänsyn till mediernas mångfald och besluten måste baseras på objektiva och öppna förfaranden och kriterier. I [Polen](#) lade presidenten in sitt veto mot ett förslag om lagändringar i syfte att förbjuda tilldelning av koncessioner för sändningstid till medieföretag som kontrolleras av personer som är registrerade utanför EES. Två tv-företag drabbades dock av särskilt långdragna administrativa förfaranden i tillsynsmyndighetens förlängning av deras tillstånd⁸⁰.

Tillgång till information som en nödvändig förutsättning för medier, civilsamhället och allmänhetens förtroende

Rätten till tillgång till information som innehas av offentliga myndigheter är en grundläggande förutsättning för journalisternas arbete och för det civila samhället och medborgarna i stort. Sedan den senaste rapporten om rättsstatsprincipen offentliggjordes har ny lagstiftning trätt i kraft i [Nederländerna](#). Lagstiftningen har lett till att allmänhetens tillgång till offentlig information har breddats och underlättats. I [Finland](#) vidtas åtgärder för att reformera lagen om lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet i syfte att utöka den konstitutionellt garanterade rätten till tillgång till dokument. I [Spanien](#) pågår lagstiftningsarbete för att stärka rätten till tillgång till information genom en reform av lagen om statshemligheter. I [Danmark](#) pågår politiska diskussioner om att avskaffa vissa begränsningar av rätten till tillgång till information. I andra medlemsstater kvarstår vissa praktiska eller rättsliga farhågor. I [Belgien](#) kan ny lagstiftning om införande av nya grunder för avslag samt förseningar i handläggningen av offentliga dokument påverka rätten till tillgång till information och offentliga dokument. I [Litauen](#) råder farhågor om att myndigheternas tolkning av dataskyddsreglerna har lett till begränsningar av journalisters tillgång till information. I [Österrike](#) kvarstår utmaningarna när det gäller avsaknaden av en omfattande och genomförbar rättslig ram för tillgång till dokument och offentlig information, och landet har inte gjort några framsteg i arbetet med ett utkast till lagstiftning på detta område. I [Malta](#) stöter journalister fortfarande på hinder när de begär tillgång till information som innehas av offentliga myndigheter. I [Ungern](#) hindras tillgången till offentlig information fortfarande av ”undantagstillståndet”⁸¹.

Hot mot journalisters säkerhet

Journalister utsätts fortfarande för hot och hinder i sitt arbete. Fysiska angrepp har rapporterats från flera medlemsstater. Under 2021 konstaterade både Europarådets plattform för att främja skydd för journalistiken och säkerhet för journalister och *Mapping Media Freedoms* plattform att antalet registreringar⁸² hade ökat betydligt, även registreringar av angrepp på nätet. Överträdelserna omfattade verbala trakasserier, juridiska hot, fysiska övergrepp, attacker på egendom, uppvigling, smutskastningskampanjer och censur. Kommissionens rekommendation om säkerställande av journalisters säkerhet från 2021 innehåller åtgärder för effektiv och opartisk utredning och lagföring av brottsliga handlingar, oberoende insats- och stödmekanismer, tillgång till information och tillträde till platser, säkerhet under demonstrationer, utbildning samt säkerhet online och digital egenmakt.

Några medlemsstater har vidtagit eller skärpt befintliga åtgärder för att förbättra journalisters säkerhet. I [Frankrike](#) har journalisters roll i demonstrationer erkänts i lagstiftning. En

⁸⁰ Rekommendationerna berör Polen. Ett överträdelseförfarande pågår mot Ungern.

⁸¹ Rekommendationerna berör Belgien, Danmark, Tyskland, Estland, Spanien, Litauen, Luxemburg, Malta, Österrike och Finland.

⁸² Europarådets plattform visar en ökning av antalet registreringar på 42 %, medan *Mapping Media Freedoms* plattform rapporterade en ökning på 72 % av antalet varningar i EU-medlemsstaterna mellan 2020 och 2021. En stor andel av varningarna 2021 rörde covid-relaterade protester.

samarbetskommitté mellan inrikesministeriet och pressen möjliggör nu ständig dialog om säkerheten under protester eller demonstrationer. I [Nederländerna](#) har regeringen fortsatt att stärka, finansiera och utveckla ”PersVeilig”-plattformen och främjar ett nära samarbete mellan åklagarmyndigheter, polisen och medieaktörer. I [Tyskland](#) diskuterar delstaternas myndigheter, pressrådet och andra medieaktörer för närvarande en uppdatering av de befintliga etiska principerna för medierna och polisen för att förbättra säkerheten för journalister under protester. I [Grekland](#) har många rapporter om hot och fysiska angrepp inkommit och regeringen har nyligen enats om ett samförståndsavtal om skydd för journalister. I andra medlemsstater krävs mer beslutsamma insatser för att komma till rätta med situationen. I [Kroatien](#) drabbas journalister av verbala angrepp i sin yrkesutövning, även från politiker. I [Slovenien](#) är den fientliga stämningen och trakasserier och hot på internet mot journalister en växande källa till oro. I [Slovakien](#) har lagförslag för att stärka skyddet av journalister har skjutits upp⁸³.

Brottmålsrättegångar om journalister som har blivit mördade i EU fortsätter. I [Malta](#) har den person som påstått ligger bakom mordet på journalisten Daphne Caruana Galizia åtalats för medhjälp till mord och deltagande i en kriminell anslutning. Straffrättsliga förfaranden pågår. Den separata rapporten om den offentliga utfrågningen om mordet offentliggjordes i juli 2021. Rapporten visade att staten och dess myndigheter inte ger ett fullgott skydd för journalister mot verkliga och överhängande risker och att staten hade underlåtit att agera för att förhindra mordet på Daphne Caruana Galizia. Rapporten innehöll en rad rekommendationer om upprätthållandet av rättsstatsprincipen, även i fråga om medielandskapet i landet. I [Slovakien](#) pågår rättegången om mordet på Jan Kuciak och hans fästmö Martina Kusnirova, och i [Nederländerna](#) har rättegången om mordet på journalisten Peter R. de Vries inletts. Mordet på journalisten Giorgios Karaivaz i april 2021 utreds av myndigheterna i [Grekland](#).

Juridiska hot och rättegångsmissbruk som syftar till att hindra deltagande i den offentliga debatten

Strategiska rättsprocesser för att hindra offentlig debatt (s.k. SLAPP-processer) är en särskild form av trakasserier som används mot journalister och människorättsförsvarare som är engagerade i offentliga debatter om frågor av allmänt intresse. Detta fenomen har ökat i EU. Det krävs ändamålsenliga garantier för att förhindra att sådana trakasserier används för att tysta journalister och hämma mediefriheten och yttrandefriheten. Förtal är en av de vanligaste grunderna för att inleda strategiska rättsprocesser för att hindra offentlig debatt mot journalister.

För att ta itu med det hot som SLAPP-processer utgör har några medlemsstater börjat diskutera eller överväger att införa förfarandemässiga garantier och/eller ser över sina lagar mot förtal. I [Litauen](#) har lagändringar utarbetats för att möjliggöra avvisande i ett tidigt skede av sådana ärenden och en översyn av det straffrättsliga ansvaret för förtal. I [Irland](#) inledde justitieministeriet en översyn som ledde till rekommendationer om nya mekanismer mot SLAPP-processer för att möjliggöra avvisande i ett tidigt skede. I [Malta](#) har regeringen föreslagit lagändringar för att reformera vissa förfarandemässiga aspekter av lagen mot förtal. I [Italien](#) har fängelsedomar för förtal i stort sett avskaffats till följd av ett prejudikatbildande avgörande från författningsdomstolen 2021. Den ökade förekomsten av SLAPP-fall och kombinationen av brottmålsförfaranden och civilrättsliga förfaranden rörande förtal ger dock upphov till farhågor. [Slovakien](#) arbetar fortfarande med ändringar för att sänka straffgraden för förtal. I [Kroatien](#) är antalet ärenden rörande rättegångsmissbruk mot journalister fortfarande högt, vilket hotar existensen för mindre lokala mediekanalet och frilansjournalister. Det finns fortfarande ett antal exempel på stämningar mot journalister som inlämnats av politiker och offentliga tjänstemän, även domare. I [Polen](#) utsätts nyhetsmedierna fortfarande för hot i form

⁸³ Rekommendationerna berör Grekland, Kroatien, Slovenien och Slovakien.

av strategiska rättsprocesser för att hindra offentlig debatt. Rättsprocesserna förefaller främst riktas mot journalister som granskar regeringens åtgärder⁸⁴.

2.4 Andra institutionella frågor som rör kontroller och motviker

Institutionella kontroller och motviker är en grundläggande aspekt av rättsordningen i en demokrati. De utgör ett system för ömsesidig kontroll som säkerställer att de befogenheter som utövas av en statlig myndighet står under andra statliga myndigheters kontroll. Modellen för systemet med kontroller och motviker kan variera mellan medlemsstaterna enligt deras respektive rättsliga och konstitutionella traditioner. Alla medlemsstater måste dock ha ett sådant system för att respektera rättsstatsprincipen och de demokratiska normerna. Civilsamhällesorganisationer och oberoende myndigheter såsom jämställdhetsorgan, ombudsmannakontor och nationella människorättsliga institutioner är ett oumbärligt inslag i systemet för kontroller och motviker i en sund demokrati. Försök att begränsa deras verksamhetsområde kan därför utgöra ett hot mot rättsstatsprincipen.

Kvalitet och delaktighet i lagstiftningsprocessen

I linje med den trend som noterades i 2020 och 2021 års rapporter om rättsstatsprincipen har ett antal medlemsstater fortsatt att förbättra kvaliteten på sina lagstiftningsprocesser. Förbättringar av berörda aktörers deltagande, även civilsamhällesorganisationer, kan bidra till att förbättra kvaliteten på lagstiftningen och insynen i lagstiftningsprocessen. [Bulgarien](#) har infört nya regler för att förbättra lagstiftningsprocessen, medan [Spanien](#) genomför initiativ för att öka allmänhetens deltagande i beslutsfattandet. I [Estland](#) inriktas insatserna på att skapa nya digitala plattformar för allmänhetens deltagande i beslutsprocessen. [Frankrike](#) har förstärkt sina landsomfattande offentliga samråd ytterligare och har utvidgat dem till att även omfatta andra områden, bland annat rättssystemet. Ett utkast till en översyn av konstitutionen i syfte att införa ett lagstiftningsinitiativ för medborgarna har lagts fram i [Luxemburg](#).

Avsaknaden av en formell ram för samråd med berörda parter i ett flertal medlemsstater eller bristande tillämpning av sådana ramar ger fortsatt upphov till farhågor. [Cypern](#) och [Malta](#) har inga formella processer för samråd, och samråd spelar en begränsad roll i beslutsfattandet. I [Grekland](#) anordnas offentliga samråd om utkast till lagstiftning ofta alltför sent för att civilsamhällesorganisationer ska hinna lämna bidrag och allmänheten ska kunna vara med och påverka. I [Luxemburg](#) och [Slovakien](#) kvarstår farhågorna kring delaktigheten i lagstiftningsprocessen i stort. I [Lettland](#) finns det vissa farhågor kring civilsamhällesorganisationers begränsade deltagande på lokal nivå. [Polen](#) gjorde ett åtagande i sin återhämtnings- och resiliensplan om att införa åtgärder för att säkerställa en bättre och mer stabil rättslig ram. I [Ungern](#) har avsaknaden av offentliga samråd och en påskyndad lagstiftningsprocess ytterligare försämrat regelverkets kvalitet. I [Rumänien](#) kvarstår farhågorna om regeringens regelbundna användning av undantagsförordningar och det praktiska genomförandet av offentliga samråd, särskilt när det gäller en ändamålsenlig uppföljning av förslag som lämnas av civilsamhället⁸⁵.

Lärdomar från användningen av nödåtgärder och covid-19-pandemin

Till följd av utmaningarna när covid-19-pandemin återigen förvärrades under hösten och vintern 2021 fortsatte en del medlemsstater att tillämpa undantagstillstånd. De flesta medlemsstater avskaffade dock gradvis sådana åtgärder och de relaterade begränsningarna av de grundläggande rättigheterna. Ett antal medlemsstater drar nu lärdomar från denna erfarenhet

⁸⁴ Rekommendationerna berör Irland, Kroatien och Italien.

⁸⁵ Rekommendationerna berör Estland, Cypern, Litauen, Luxemburg, Portugal och Rumänien.

och uppdaterar i vissa fall sina rättsliga ramar för att förbättra beredskapen inför framtida kriser. I [Portugal](#) och [Sverige](#) har särskilda strukturer inrättats för att undersöka möjligheten att införa permanenta rättsliga styrmedel för exceptionella omständigheter. Liknande diskussioner pågår i [Nederländerna](#). I [Danmark](#) granskade regeringen den epidemilag som antogs i februari 2021. Granskningen omfattade ett brett samråd med berörda aktörer. I [Tjeckien](#) genomförde hälsoministeriet en revision av förfarandet för antagande av pandemiåtgärder, efter det att flera av dessa åtgärder upphävts av domstolar. I [Frankrike](#) ägnade statsrådet sin årliga studie 2021 åt de undantagstillstånd som utlysts och kom med förslag på hur de kan definieras och organiseras på ett bättre sätt.

Befogenheter i nödlägen har fortsatt att tillämpas på andra kriser utanför ramen för covid-19-pandemin. [Ungern](#) utlyste ännu ett undantagstillstånd till följd av invasionen av Ukraina enligt de ändrade författningsbestämmelserna. [Polen](#) utlyste undantagstillstånd vid gränsen till Belarus, vilket gav upphov till farhågor bland berörda aktörer kring författningsenligheten och begränsningen av de grundläggande rättigheterna. [Litauen](#) utlyste också ett undantagstillstånd till följd av Belarus utnyttjande av migranter. Begränsningar av övervakningsorgans och journalisters arbete utlöste kritik och upphävdes gradvis.

Författningsdomstolarnas roll i systemet för kontroller och motvikt

Författningsdomstolar spelar en viktig roll i systemet för kontroller och motvikt och har fortsatt att göra det inom ramen för covid-19-pandemin. Så var fallet i [Frankrike](#), där författningsdomstolen fastställde gränserna för den verkställande och den lagstiftande makten inom ramen för hälsonödläget, och i [Tyskland](#), [Spanien](#) och [Italien](#), där författningsdomstolarna prövade författningsenligheten av de åtgärder som vidtagits för att bekämpa covid-19-pandemin.

Författningsdomstolarna granskade även andra viktiga områden, såsom val. I [Portugal](#) uppmanades författningsdomstolen att pröva vallagarna. Parlamentets nya valperiod inleddes efter denna översyn och efter det att omröstningen upprepats. Fler strukturella diskussioner pågår i [Cypern](#), där inrättandet av författningsdomstolen fortfarande diskuteras i parlamentet.

I andra medlemsstater har vissa beslut som fattats av författningsdomstolarna gett upphov till frågor rörande unionsrättens företräde. I [Rumänien](#) har regeringen gjort ett tydligt åtagande om principen om unionsrättens företräde, men farhågor kvarstår eftersom författningsdomstolen har bestridit denna princip⁸⁶. När det gäller [Tyskland](#) avslutade kommissionen ett överträdelseförfarande rörande en dom från den tyska författningsdomstolen efter det att den tyska regeringen gjort formella åtaganden som tydligt erkänner unionsrättens företräde. I [Polen](#) har författningsdomstolen uttryckligen bestridit unionsrättens företräde, och ansåg att vissa bestämmelser i EU-fördragen är författningsstridiga. Detta ledde till att kommissionen inledde ett överträdelseförfarande mot [Polen](#), som fortfarande pågår⁸⁷.

⁸⁶ I två domar slog EU-domstolen fast att nationella domstolar inte får hindras att underlåta att tillämpa beslut från författningsdomstolen som strider mot unionsrätten på grund av risker för disciplinära påföljder (domstolens dom av den 21 december 2021, Euro Box Promotion e.a., de förenade målen C-357/19, C-379/19, C-547/19, C-811/19 och C-840/19), och att unionsrätten utgör hinder för en nationell lagstiftning eller praxis som gör det möjligt att ålägga en domare vid en nationell domstol disciplinärt ansvar för att inte ha följt den nationella författningsdomstolens avgöranden (domstolens dom av den 22 februari 2022, RS, C-430/21, punkt 87). Rumäniens högsta domstol utfärdade flera domar som ogiltigförklarade författningsdomstolens rättspraxis om domarpanelernas sammansättning för att verkställa EU-domstolens dom av den 21 december 2021, vilket innebar att principen om unionsrättens företräde återupprättades.

⁸⁷ Kommissionens pressmeddelande IP/21/7070 av den 22 december 2021. Se nedan, avsnitt 3.2.

Nationella människorättsinstitutioner, ombudsmän, jämställdhetsorgan och genomförandet av avgöranden från Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna

Nationella människorättsinstitutioner⁸⁸, ombudsmän, jämställdhetsorgan och andra oberoende myndigheter har fortsatt att fylla sin funktion i de nationella systemen för kontroller och motvikter. I vissa medlemsstater har sådana myndigheters ställning stärkts ytterligare. I [Sverige](#) inledde det nyligen inrättade Institutet för mänskliga rättigheter sitt arbete i januari 2022. I [Portugal](#) har den interna strukturen för ombudsmannakontoret reformerats för att bättre återspegla ombudsmannens mandat. [Lettland](#) har ändrat sina bestämmelser om utnämning av ombudsmän. I [Belgien](#) har det federala institutet för mänskliga rättigheter utfärdat ett antal yttranden och rekommendationer under sitt första verksamhetsår. Att säkerställa lämplig uppföljning av oberoende institutioners resultat är en viktig del av systemet för kontroller och motvikter⁸⁹.

Nationella människorättsinstitutioner, ombudsmän och jämställdhetsorgan behöver strukturella garantier för sitt oberoende och tillräckliga resurser för att arbeta effektivt. Många av dessa institutioner möter dock fortfarande utmaningar. I [Polen](#) fortsätter den nya ombudsmannen som utnämndes i juli 2021 att spela viktig roll som rättsstatsprincipens väktare trots att ombudsmannakontorets kapacitet att agera försvåras av begränsade resurser. I [Litauen](#) finns det farhågor om att kontoret för den parlamentariska ombudsmannen saknar resurser för att fullgöra sitt uppdrag, och ett nytt utkast till lagstiftning har kritiserats eftersom det eventuellt kan inverka negativt på ombudsmannens arbete. I [Ungern](#) kvarstår farhågorna kring den ungerska ombudsmannens oberoende, efter det att myndigheten för lika rättigheter integrerats i ombudsmannakontoret. I mars 2022 vidhöll underkommittén för ackreditering i den globala alliansen av nationella människorättsinstitutioner sin rekommendation att det ungerska människorättsinstitutets status skulle sänkas till B-status. I [Kroatien](#) kvarstår utmaningar när det gäller uppföljning och övervakning av ombudsmannens rekommendationer och om tillgång till information. Ett antal medlemsstater har ännu inte inrättat en nationell människorättsinstitution i linje med FN:s Parisprinciper. [Italien](#), [Malta](#) och [Rumänien](#) har inlett denna process, men det finns inga sådana planer i [Tjeckien](#)⁹⁰.

Resultat av genomförandet av grundläggande domar från Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna är också en viktig indikator på hur rättsstatsprincipen fungerar i ett land. Landskapitlen innehåller därför för första gången systematiska indikatorer för genomförandet av grundläggande domar från Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna i samtliga medlemsstater⁹¹. Resultaten varierar mellan medlemsstaterna, men totalt sett har omkring 40 % av de grundläggande domarna från Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna som rör EU-medlemsstater inte genomförts⁹².

⁸⁸ I FN:s Parisprinciper, som godkändes av FN:s generalförsamling 1993 (resolution A/RES/48/134), anges de huvudsakliga kriterier som nationella institutioner för de mänskliga rättigheterna ska uppfylla. Nationella människorättsinstitutioner ackrediteras med jämna mellanrum av underkommittén för ackreditering i den globala alliansen av nationella människorättsinstitutioner.

⁸⁹ Rekommendationerna berör Kroatien, Nederländerna och Polen.

⁹⁰ Rekommendationerna berör Tjeckien, Italien, Litauen, Malta, Polen, Rumänien och Slovenien.

⁹¹ Antagandet av nödvändiga verkställighetsåtgärder för domar från Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna övervakas av Europarådets ministerkommitté.

⁹² European Implementation Network och Democracy Reporting International, *Justice Delayed and Justice Denied: Non-Implementation of European Courts Judgments and the Rule of Law*.

Nationella kontroller och motvikter med avseende på spionprogram

I juli 2021 avslöjade Amnesty International och en grupp undersökande journalister att regeringar världen runt hade använt ett särskilt inkräktande spionprogram som kallas ”Pegasus”. I EU var målen bland annat journalister, jurister, nationella politiker och parlamentsledamöter. Denna fråga har blivit alltmer aktuell under det senaste året⁹³ eftersom den är kopplad till nationell säkerhet vilket innebär att det krävs kontroller och motvikter för att säkerställa att det finns skyddsåtgärder och att de grundläggande rättigheterna respekteras. I [Ungern](#) har utredningar genomförts med anledning om påståenden om att Pegasus övervakningsprogramvara hade använts mot jurister och journalister. Det är dock oroande att det saknas en ändamålsenlig rättslig tillsyn över användning av hemliga övervakningsåtgärder utanför ramen för straffrättsliga förfaranden. I [Polen](#) inledde åklagarmyndigheten inga utredningar trots påståenden om användning av Pegasus och liknande spionprogram med övervakningsprogramvara. I [Frankrike](#) inledde Paris åklagarmyndighet en brottsutredning om påstådd användning av övervakningsprogramvara som särskilt riktades mot journalister. I [Spanien](#) genomförde ombudsmannen en utredning om användningen av Pegasus och liknande övervakningsprogramvara och straffrättsliga förfaranden har inletts. Även om medlemsstaterna är behöriga att garantera sin nationella säkerhet måste de tillämpa relevant EU-lagstiftning, inbegripet EU-domstolens domar. Enligt rättsstatsprincipen ska medlemsstaternas säkerhetstjänsters användning av sådana verktyg vara föremål för tillräckliga kontroller av att användningen av sådana verktyg fullständigt respekterar EU-rätten, inklusive grundläggande rättigheter som skydd av personuppgifter, journalisters säkerhet och yttrandefrihet. Användning av övervakningsverktyg i brottsutredningar måste också respektera de processuella rättigheterna, bland annat svarandens rättigheter. Det krävs därför robusta institutionella kontroller och motvikter för att garantera de statliga organens funktion, samarbete och ömsesidiga kontroll så att befogenheter utövas av en statlig myndighet under granskning av andra.

Organisationer i det civila samhället som viktiga aktörer för rättsstaten

Civilsamhällesorganisationer och människorättsförsvarare spelar en viktig roll som väktare mot överträdelser av rättsstatsprincipen och bidrar aktivt till att främja rättsstaten, demokratin och de grundläggande rättigheterna i praktiken. I EU-rätten⁹⁴, kompletterad med europeiska normer⁹⁵, fastställs grundläggande krav för att säkerställa att civilsamhällesorganisationer kan verka utan otillbörlig inblandning. Miljoner människor har flytt till EU efter Rysslands militära aggression. Sedan dess har civilsamhället spelat en viktig roll i mottagandet av dessa människor i medlemsstaterna och har försett dem med förnödenheter och tjänster, även psykologiskt stöd och läkarhjälp.

Flera medlemsstater vidtar åtgärder för att förbättra situationen för civilsamhällesorganisationer. I [Bulgarien](#) har ett råd för utveckling av det civila samhällets utveckling inrättats med målet att hjälpa civilsamhällesorganisationer att inleda sin verksamhet. I [Rumänien](#) möter civilsamhällesorganisationer utmaningar, men det finns planer på att förenkla registreringsförfarandena för icke-statliga organisationer. [Sverige](#) ser över sina övergripande regler för finansiering av civilsamhällesorganisationer och deras arbete. [Malta](#)

⁹³ Europaparlamentet har inrättat en särskild undersökningskommitté för utredning av användningen av Pegasus och liknande spionprogram (PEGA) för att behandla frågan om användning av spionprogrammet Pegasus övervakningsprogramvara och liknande teknik i EU.

⁹⁴ Dom av den 18 juni 2020, kommissionen/Ungern, C-78/18, EU:C:2020:476, punkterna 112 och 113.

⁹⁵ Se särskilt *Recommendation Rec(2007)14 of the Committee of Ministers of the Council of Europe on the legal status of non-governmental organisations in Europe*.

har löst problemen med civilsamhällesorganisationers tillgång till finansiering. I majoriteten av medlemsstaterna finns det en möjliggörande och stödjande miljö för det civila samhället, och det civila samhällets utrymme anses fortfarande vara öppet⁹⁶. I vissa medlemsstater står dock det civila samhällets organisationer fortfarande inför utmaningar. Problemen rör bland annat betungande registreringsförfaranden, svårigheter att få tillgång till finansiering, restriktiv lagstiftning och bristande skydd mot angrepp och hot, däribland strategiska rättsprocesser för att hindra offentlig debatt och smutskastningskampanjer. I [Irland](#) kvarstår de rättsliga hindren för finansiering av civilsamhällesorganisationer och i [Tyskland](#) är ordningen för avdragsmöjligheter för civilsamhällesorganisationer fortfarande ett problem, även om detta kan lösas i samband med kommande reformer. I [Slovenien](#) utsattes civilsamhället för negativa beskrivningar, men problemen med finansiering och begränsningar av mötesfriheten har lösts. I [Tjeckien](#) finns det vissa farhågor kring civilsamhällesorganisationers tillgång till offentlig finansiering. I [Slovakien](#) är organisationer som arbetar med jämställdhet och hbtqi-personers rättigheter fortfarande uteslagna från systemet för offentliga bidrag. I [Cypern](#) har regeringen vidtagit åtgärder för att förbättra stödet till civilsamhällesorganisationer och deras kontakter med offentliga myndigheter. Registreringsförfarandena för civilsamhällesorganisationer är fortfarande komplicerade i [Italien](#). I [Grekland](#) anses vissa registreringskrav fortfarande vara oproportionerliga. Statsrådet arbetar dock med en översyn av den befintliga lagstiftningen. I [Spanien](#) arbetar parlamentet med en reform av lagen om medborgares säkerhet till följd av att farhågor framförts rörande lagen, även från civilsamhällesorganisationer. [Frankrike](#) har antagit nya lagar för att förbättra de finansiella förhållandena för sammanslutningar, men ett antal berörda parter har uttryckt farhågor när det gäller lagens inverkan på de republikanska principerna om demokratiskt utrymme⁹⁷.

I vissa medlemsstater har systematiska begränsningar ytterligare försvårat civilsamhällesorganisationernas arbete, vilket kan ha en avkylande effekt. I [Polen](#) har det demokratiska utrymmet försämrats ytterligare och nya lagförslag kan försämra läget ännu mer. I [Ungern](#) står det oberoende civilsamhället under fortsatt tryck och organisationer som företräder hbtqi-personer uppger att de utsätts för smutskastningskampanjer på regeringens initiativ. Statens roll i finansieringen av civilsamhällesorganisationer ifrågasätts också⁹⁸.

3. UTVECKLING OCH ÅTGÄRDER PÅ EU-NIVÅ

3.1 Dialog och uppföljning av rapporterna om rättsstatsprincipen

Dialog mellan institutionerna

Rådet fortsatte att anordna sin årliga rättsstatsdialog på grundval av rapporten om rättsstatsprincipen. I september 2021 anordnade rådets ordförandeskap en övergripande diskussion om den allmänna rättsutvecklingen i rådet (allmänna frågor). Rådet (allmänna frågor) höll också separata landsspecifika diskussioner i november 2021⁹⁹ och april 2022¹⁰⁰ som inriktades på relevant utveckling som betonats i landskapitlet i rapporten om rättsstatsprincipen. Riktade diskussioner om frågor som rör rättsstatsprincipen hölls även i rådet (rättsliga och inrikes frågor), där ministrarna i december 2021 diskuterade covid-19-

⁹⁶ Enligt betyget från Civicus (en icke-statlig organisation). Betygen följer en femgradig skala som definieras enligt följande: öppet, inskränkt, motarbetat, undertryckt och stängt. Jämfört med 2021 har två medlemsstater halkat ned i skalan, från öppet till inskränkt, och en från inskränkt till motarbetat.

⁹⁷ Rekommendationerna berör Tyskland, Irland, Grekland och Sverige.

⁹⁸ Rekommendationerna berör Ungern och Polen.

⁹⁹ Diskussionerna inriktades på viktig utveckling i Kroatien, Italien, Cypern, Lettland och Litauen.

¹⁰⁰ Diskussionerna inriktades på viktig utveckling i Luxemburg, Ungern, Malta, Nederländerna och Österrike.

pandemins inverkan på domstolarnas fungerande och frågan om tillgång till advokat och rättsstatsprincipen i mars 2022. Medlemsstaterna visade ett tydligt intresse att dela med sig av utvecklingen och bästa praxis och bidra till att förebygga problem på ett inkluderande och konstruktivt sätt.

Europaparlamentet fortsatte att anordna debatter om rättsstatsprincipen. Sedan juli 2021 har Europaparlamentet antagit flera resolutioner om rättsstatsprincipen och om mer specifika frågor som mediefrihet och det civila samhället¹⁰¹. Parlamentet antog även en särskild resolution om 2021 års rapport om rättsstatsprincipen¹⁰², där det särskilt välkomnade kommissionens åtagande att inbegripa särskilda rekommendationer till medlemsstaterna. Parlamentet upprepade tidigare rekommendationer i resolutionen, särskilt avseende behovet av att ta fram verktyg som kan användas om brister inte åtgärdas. Parlamentet uttryckte också sitt stöd för ett interinstitutionellt avtal om en EU-mekanism för demokrati, rättsstatlighet och grundläggande rättigheter. Kommissionen värdesätter samarbetet med Europaparlamentet och har klargjort att interinstitutionellt samarbete spelar en central roll för att stärka EU:s möjligheter att övervaka och upprätthålla rättsstatsprincipen. Beslutet att inbegripa rekommendationer i 2022 års rapport utgör även ett svar på en uppmaning från Europaparlamentet.

Europaparlamentet anordnade även landsspecifika diskussioner, särskilt i gruppen för övervakning av demokrati, rättsstatlighet och grundläggande rättigheter i parlamentets utskott för medborgerliga fri- och rättigheter samt rättsliga och inrikes frågor (LIBE). Gruppen genomförde övervakningsuppdrag i Bulgarien, Malta, Slovakien och Slovenien och höll diskussioner om resultaten. Utöver en debatt om unionsrättens företrädare har Europaparlamentet även antagit en resolution där det efterfrågar fler åtgärder för att hantera farhågorna kring efterlevnaden av rättsstatsprincipen i Polen och Ungern¹⁰³.

Europeiska ekonomiska och sociala kommittén (EESK), genom sin tillfälliga arbetsgrupp om grundläggande rättigheter och rättsstatsprincipen¹⁰⁴, och Regionkommittén genom sitt utskott

¹⁰¹ Europaparlamentets resolution av den 10 mars 2022 om rättsstatsprincipen och konsekvenserna av EU-domstolens dom (P9_TA(2022)0074), av den 8 mars 2022 om det krympande utrymmet för det civila samhället i Europa (P9_TA(2022)0056), av den 16 december 2021 om grundläggande rättigheter och rättsstatsprincipen i Slovenien, särskilt den försenade utnämningen av Eppo-åklagare (P9_TA(2021)0512), av den 15 december 2021 om den organiserade brottslighetens inverkan på EU:s egna medel och på missbruk av EU-medel, med särskilt fokus på delad förvaltning ur ett revisions- och kontrollperspektiv (P9_TA(2021)0501) och av den 11 november 2021 om stärkande av demokratin och mediernas frihet och mångfald i EU: otillbörlig användning av civil- och straffrättsliga åtgärder för att tysta journalister, icke-statliga organisationer och det civila samhället (P9_TA(2021)0451).

¹⁰² Europaparlamentets resolution av den 19 maj 2022 om kommissionens rapport om rättsstatsprincipen 2021 (P9_TA(2022)0212).

¹⁰³ Europaparlamentets resolution av den 5 maj 2022 om de pågående utfrågningarna inom ramen för artikel 7.1 i EU-fördraget: Polen och Ungern (P9_TA(2022)0204). Parlamentet har antagit totalt tre resolutioner om rättsstatsprincipen i Polen och Ungern sedan den 20 juli 2021: resolutionerna av den 21 oktober 2021 om rättsstatskrisen i Polen och EU-rättens företrädare (P9_TA(2021)0439), av den 16 september 2021 om mediefrihet och ytterligare urholkning av rättsstatsprincipen i Polen (P9_TA(2021)0395) och av den 8 juli 2021 om överträdelser av unionsrätten och hbtqi-personers rättigheter i Ungern till följd av de lagändringar som antagits av det ungerska parlamentet (P9_TA(2021)0362).

¹⁰⁴ Den tillfälliga arbetsgruppen om grundläggande rättigheter och rättsstatsprincipen är en horisontell enhet inom EESK som utgör ett forum där det civila samhällets organisationer på Europainivå kan träffas och dela med sig av sina bedömningar om tillståndet för de grundläggande rättigheterna, demokrati och rättsstatens principer i medlemsstaterna.

för medborgarskap, styrelseformer, institutionella och yttre frågor¹⁰⁵ har fortsatt att diskutera rättsstatsprincipen på EU-nivå. I november 2021 anordnade EESK en konferens med fokus på det civila samhällets bidrag till den europeiska rättsstatsmekanismen.

Dialog med myndigheter och berörda aktörer i medlemsstaterna

Kommissionen har fortsatt sina insatser för att nå ut till medlemsstaterna på nationell nivå. Bilateral möten anordnades både på politisk och teknisk nivå för att diskutera viktiga reformer som en uppföljning till 2021 års rapport om rättsstatsprincipen. De nationella parlamenten spelar en central roll när det gäller att upprätthålla rättsstatsprincipen, både som lagstiftare och genom att hålla den verkställande makten ansvarig. Uppföljningsdiskussioner om 2021 års rapport om rättsstatsprincipen var ett viktigt tema vid kommissionsledamöternas besök till nationella parlament¹⁰⁶.

Nätverket av nationella kontaktpunkter för rättsstatsprincipen utgör en öppen kanal för regelbundna diskussioner mellan kommissionen och medlemsstaterna. Nätverket har fortsatt att sammanträda regelbundet för att förbereda rapporten om rättsstatsprincipen och fungerar i allt större utsträckning som ett forum för utbyte av god praxis och information om planerade eller pågående reformer på nationell nivå.

Kommissionen kommer att fortsätta att stärka dialogen med berörda parter och myndigheter i medlemsstaterna, även för att följa upp de rekommendationer som ges i denna rapport.

Dialog med och stöd för det civila samhället på EU-nivå

Det civila samhället är fortsatt en viktig partner för kommissionen i utarbetandet av de årliga rapporterna om rättsstatsprincipen. Förutom ett stort antal skriftliga bidrag som inkommit från civilsamhället och de möten som anordnats i samband med landsbesöken, har kommissionen även organiserat övergripande möten med ett antal viktiga nätverk för civilsamhällesorganisationer och andra viktiga samtalspartner¹⁰⁷. Dessa nätverk har tagit fram gemensamma rekommendationer om processen för utarbetandet av rapporten om rättsstatsprincipen¹⁰⁸. Det civila samhället kan även spela en viktig roll i uppföljningen av rapporten, och kommissionen kommer att genomföra sådana uppföljningar med civilsamhället på nationell nivå i samarbete med kommissionens representationer och byrån för grundläggande rättigheter.

Kommissionen har via programmet för medborgare, jämlikhet, rättigheter och värden ökat sina insatser för att stödja civilsamhällesorganisationer, särskilt små och lokala organisationer som möter särskilda begränsningar. Av den budget som finns tillgänglig för programmet (1,55 miljarder euro) har nästan en tredjedel avsatts särskilt för civilsamhällesorganisationer. Minst 40 % av detta belopp ska fördelas till lokala och regionala civilsamhällesorganisationer. Programmet stöder enskilda projekt, men det omfattar även bidrag för att stödja

¹⁰⁵ CIVEX-utskottets befogenheter omfattar konstitutionella frågor och styrelseformer, bättre lagstiftning, subsidiaritet och proportionalitet.

¹⁰⁶ Årsrapport 2021 om tillämpning av subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna och om förbindelserna med de nationella parlamenten.

¹⁰⁷ Nätverket för mänskliga rättigheter och demokrati, det europeiska nätverket av nationella människorättsinstitutioner och CSE (civila samhället Europa).

¹⁰⁸ [Rekommendationer från civilsamhället: how the Commission can improve the credibility, inclusiveness and impact of the Rule of Law Report, European Partnership for Democracy.](#)

civilsamhällesorganisationers kapacitetsuppbyggnad och finansiera deras löpande kostnader och utveckling.

Kommissionen kommer att fortsätta att överväga sätt för att öka det civila samhällets, yrkesnätverks och andra aktörers deltagande i debatten om rättsstatsprincipen på nationell nivå och EU-nivå. Detta gäller både utarbetandet och uppföljningen av rapporten. Mer generellt, och som en uppföljning till konferensen om Europas framtid, kommer kommissionen även att överväga hur den kan bredda sitt arbete på rättsstatsområdet för att mer direkt involvera allmänheten.

3.2 Internationellt samarbete

Rättsstatsprincipen är en viktig vägledande princip för EU utanför dess gränser. Rättsstatsprincipen är central för EU:s åtgärder på global nivå. Samarbetet med partner för att skydda och främja de mänskliga rättigheterna och stärka demokratier runtom i världen är en prioritering. EU och dess medlemsstater är de största globala givarna av demokratistöd. Rysslands invasion av Ukraina betonar behovet av att förstärka våra åtgärder för att främja och försvara våra värden, föregå med gott exempel och samarbeta med våra internationella partner, t.ex. i FN:s och Europarådets forum. Kommissionen och flera medlemsstater bidrog till de åtaganden som ingicks vid det demokratitoppmöte som leddes av Förenta staternas president för att främja demokratiska värden i hela världen. EU leder också insatserna för att förverkliga dessa åtaganden under genomförandeåret.

EU är en stark försvarare av mänskliga rättigheter, demokrati och rättsstatsprincipen i hela världen. Det framgår av handlingsplanen för mänskliga rättigheter och demokrati 2020–2024¹⁰⁹ och är också i linje med målen för hållbar utveckling¹¹⁰. I EU:s närmaste grannskap ingår rättsstatsprincipen i de centrala krav för EU-medlemskap som fastställs i Köpenhamnskriterierna. Kandidatländer och potentiella kandidatländer måste uppfylla dessa kriterier för att kunna förverkliga sina utsikter till EU-medlemskap och enligt den reviderade utvidgningsmetoden står rättsstatsprincipen i centrum för anslutningsprocessen. EU ska fortsätta att sträva efter ett enhetligt förhållningssätt i sitt samarbete med kandidatländer och potentiella kandidatländer, grannskapsländerna och i alla yttre åtgärder, på bilateral, regional och multilateral nivå. EU tar regelbundet upp frågor som rör rättsstatsprincipen i människorättsdialoger med partnerländer och på multilateral nivå, i synnerhet Förenta nationerna.

Att upprätthålla rättsstatsprincipen på global nivå inbegriper stärkt samarbete kring rättsstatliga problem med internationella och regionala organisationer¹¹¹. Rättsstatsprincipen, demokrati och mänskliga rättigheter är även fortsatt de viktigaste prioriteringarna för samarbetet mellan EU och Europarådet¹¹². I detta sammanhang har EU förnyat sitt åtagande att skydda och främja ett oberoende civilsamhälle, människorättsförsvarare och fria medier. EU:s åtagande att respektera, skydda och uppfylla de mänskliga rättigheterna, demokratin och rättsstatsprincipen på ett konsekvent och samstämmigt sätt i sina yttre åtgärder och stödja FN:s människorättsystem som en hörnsten i dess yttre åtgärder är även en viktig vägledande princip för EU:s deltagande i FN-forumet. Internationella organisationer, särskilt viktiga organ inom

¹⁰⁹ [EU:s handlingsplan för mänskliga rättigheter och demokrati 2020–2024](#).

¹¹⁰ [Mål för hållbar utveckling](#).

¹¹¹ Såsom FN, Europarådet, Organisationen för ekonomiskt samarbete och utveckling (OECD) och Organisationen för säkerhet och samarbete i Europa (OSSE).

¹¹² [Rådets slutsatser om EU:s prioriteringar för samarbetet med Europarådet 2020–2022](#).

Europarådet¹¹³, är fortsatt viktiga partner i utarbetandet av rapporten och för upprätthållandet av rättsstatsprincipen i Europa. Kommissionen kommer att fortsätta sitt nära samarbete med dessa partner.

Kommissionen avser att ytterligare stärka det här viktiga inslaget i sitt arbete med rättsstatsprincipen och bygga vidare på sina nära förbindelser med Europarådet och andra internationella organ.

3.3 EU:s åtgärder för att upprätthålla rättsstatsprincipen

Den årliga rapporten om rättsstatsprincipen är en förebyggande mekanism som syftar till att förbättra situationen när det gäller rättsstatsprincipen i EU, öka medvetenheten om de utmaningar som finns och underlätta lösningar redan i ett tidigt skede för att förhindra att situationen förvärras. Rapporten kompletterar ett antal andra mekanismer och instrument på EU-nivå, som vart och ett har sitt eget syfte. I detta avsnitt ges en översikt av relevanta åtgärder och mekanismer.

Europeiska unionens domstols rättspraxis om rättsstatsprincipen har beförst ytterligare. EU-domstolen tog ställning till flera begäranden om förhandsavgörande från nationella domstolar. I en dom av den 6 oktober 2021¹¹⁴ klargjorde domstolen tre typer av situationer där en nationell domstol i sista instans kan avstå från att begära ett förhandsavgörande från EU-domstolen när en fråga om tolkningen av EU-rätten har tagits upp inför den domstolen¹¹⁵. I ett annat mål slog domstolen fast att EU-rätten utgör hinder för en nationell högsta domstol att ogiltigförklara en begäran om förhandsavgörande på grund av att de frågor som hänskjuts inte är relevanta eller nödvändiga¹¹⁶. Domstolen förklarade också att enligt principen om unionsrättens företräde får nationella domstolar inte hindras att underlåta att tillämpa beslut från författningsdomstolen som strider mot unionsrätten¹¹⁷.

EU-domstolen har fortsatt att granska de överträdelseärenden som kommissionen har väckt talan om inför domstolen. När domstolens interimistiska åtgärder inte har följts har kommissionen begärt att domstolen ska ålägga böter¹¹⁸. Kommissionen har fortsatt att utöva

¹¹³ Venedigkommissionen, Gruppen av stater mot korruption (Greco), Europarådets parlamentariska församling och Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna.

¹¹⁴ Domstolens dom av den 6 oktober 2021, Consorzio Italian Management och Catania Multiservizi, C-561/19, ECLI:EU:C:2021:799.

¹¹⁵ I Cilfit-målet fastställde domstolen tre situationer där nationella domstolar som dömer i sista instans inte är skyldiga att begära förhandsavgöranden (dom av den 6 oktober 1982, Cilfit m.fl., 283/81, ECLI:EU:C:1982:335): i) den uppkomna frågan saknar relevans för att lösa tvisten, ii) den ifrågavarande unionsrättsliga bestämmelsen har redan blivit föremål för en tolkning från domstolens sida, och iii) den korrekta tolkningen av unionsrätten är så uppenbar att det inte finns utrymme för något rimligt tvivel. Om frågan rörande tolkning av unionsrätten inte omfattar några av dessa situationer måste den domstol som dömer i sista instans hänskjuta frågan till EU-domstolen.

¹¹⁶ Domstolens dom av den 23 november 2021, IS, C-564/19, ECLI:EU:C:2021:949.

¹¹⁷ Domstolens dom av den 21 december 2021, Euro Box Promotion e.a., de förenade målen C-357/19, C-379/19, C-547/19, C-811/19 och C-840/19.

¹¹⁸ Den 27 oktober 2021 ålade domstolen Polen att betala 1 miljon euro i dagsböter under den tid som beslutet om interimistiska åtgärder av den 14 juli 2021 varade, särskilt på grund av att funktionen för den disciplinära kammaren i Högsta domstolen i Polen inte hade efterlevts till fullo.

sin roll som EU-fördragens väktare genom att vid behov inleda överträdelseförfaranden för att hantera överträdelser av rättsstatsprincipen¹¹⁹.

Förfarandet för att upprätthålla EU:s gemensamma värden enligt artikel 7 i EU-fördraget fortsätter i rådet vad gäller [Polen](#) och [Ungern](#). Detta förfarande ger rådet möjlighet att fastställa huruvida det föreligger en tydlig risk för en allvarlig överträdelse av unionens värden och följa upp sådana risker. Rådet höll utfrågningar för [Polen](#) i februari 2022 och för [Ungern](#) i maj 2022 samt om det allmänna läget för båda medlemsstaterna i december 2021¹²⁰.

Respekten för rättsstatsprincipen är fortsatt en grundläggande förutsättning för en lämplig förvaltning av EU:s medel. Förordningen om en generell villkorlighetsordning¹²¹ syftar till att säkerställa en sund ekonomisk förvaltning av unionens budget och skydda unionens ekonomiska intressen mot överträdelser av rättsstatsprincipen. Kommissionen har övervakat situationen i samtliga medlemsstater sedan förordningen om en generell villkorlighetsordning blev tillämplig den 1 januari 2021 och har antagit riktlinjer för förordningens tillämpning¹²². I sin dom av den 16 februari 2022 bekräftade EU-domstolen¹²³ att förordningen är förenlig med EU-fördragen. I april 2022 inledde kommissionen för första gången det formella förfarandet enligt förordningen med avseende på Ungern¹²⁴.

En relaterad ram för skydd av ett antal EU-fonder är förordningen om gemensamma bestämmelser¹²⁵, som trädde i kraft den 1 juli 2021. Enligt förordningen ska medlemsstaterna, som en del av de ”övergripande nödvändiga villkoren”, införa effektiva mekanismer för att säkerställa att de program som stöds av fonderna och deras genomförande överensstämmer med de rättigheter och principer som anges i stadgan om de grundläggande rättigheterna, inbegripet rätten till effektiva rättsmedel och en rättvis rättegång inför en oavhängig och opartisk domstol som har inrättats enligt lag. Medlemsstaterna ska säkerställa att de övergripande nödvändiga villkoren är uppfyllda när de utarbetar ett program och att de är uppfyllda under hela programperioden.

Ett antal frågor med anknytning till rättsstatsprincipen, bland annat rättssystemens effektivitet, kampen mot korruption och lagstiftningsprocessens kvalitet och graden av delaktighet i denna, ingår även i den europeiska planeringsterminen i den mån dessa aspekter är av makroekonomisk relevans och påverkar företagsklimat, investering, ekonomisk tillväxt och sysselsättning. För att hantera ett antal relevanta landsspecifika rekommendationer inom ramen för planeringsterminen genom konkreta lagstiftningsreformer och investeringar diskuterade kommissionen konkreta delmål med flera medlemsstater inom ramen för de nationella återhämtningsplanerna enligt faciliteten för återhämtning och resiliens. En överenskommelse nåddes med dessa medlemsstater, som därefter formellt godkändes av rådet.

¹¹⁹ Den 22 december 2021 beslutade kommissionen att inleda ett överträdelseförfarande mot Polen på grund av allvarliga farhågor avseende den polska författningsdomstolen och dess senaste rättspraxis som bestred unionsrättens företräde.

¹²⁰ Kommissionen inledde förfaranden enligt artikel 7 i EU-fördraget mot Polen 2017 och Europaparlamentet inledde förfaranden mot Ungern 2018.

¹²¹ Förordning (EU) 2020/2092 av den 16 december 2020 (EUT L 433/I, 22.12.2020, s. 1).

¹²² C(2022) 1382 final. Riktlinjer för tillämpningen av den allmänna villkorlighetsförordningen.

¹²³ Se målen C-156/21 och C-157/21. Den 16 februari 2022 meddelade EU-domstolen beslut och ogillade Polens och Ungerns respektive talan om att den allmänna villkorlighetsförordningen skulle ogiltigförklaras.

¹²⁴ Den 27 april 2022 inledde kommissionen för första gången det förfarande som fastställs i artikel 6.1 i den allmänna villkorlighetsförordningen.

¹²⁵ Förordning (EU) 2021/1060 av den 24 juni 2021.

I den europeiska planeringsterminens vårpaket 2022 lade kommissionen fram förslag på ytterligare rekommendationer för rådet rörande två medlemsstater. Rekommendationerna har anknytning till rättsstatsprincipen¹²⁶. Kommissionen ger också medlemsstaterna tekniskt stöd, i synnerhet genom instrumentet för tekniskt stöd, för att förbättra offentliga förvaltningars och domstolsväsendets effektivitet, kvalitet och oberoende. Kommissionen fortsätter att främja reformer av domstolsväsendet via den årliga resultattavlan för rättsskipningen i EU¹²⁷. Resultattavlan för rättsskipningen i EU 2022 innehåller för första gången undersökningsuppgifter om hur företag uppfattar investerarskyddets effektivitet i medlemsstaterna¹²⁸. Resultaten tyder på att förvaltningars agerande och lagstiftningsförfarandets stabilitet och kvalitet, domstolars effektivitet och skydd av tillgångar i motsvarande grad är viktiga faktorer för förtroendet för investeringsskyddet. Den europeiska planeringsterminen och resultattavlan för rättsskipningen i EU kompletterar rapporten om rättsstatsprincipen och uppgifter från dem används i rapporten i förekommande fall.

Mediernas frihet och mångfald har blivit ett viktigt åtgärdsområde på EU-nivå. I EU:s handlingsplan för demokrati från 2020 och handlingsplanen för medier och den audiovisuella sektorn anges en rad initiativ för att stödja och skydda mediernas frihet och mångfald. I september 2021 lade kommissionen fram en rekommendation till medlemsstaterna om säkerställande av journalisters skydd¹²⁹. I april 2022 antog kommissionen ett åtgärds paket om skydd för journalister och civilsamhällesorganisationer mot rättegångsmissbruk¹³⁰. Kommissionen håller även på att utarbeta en europeisk rättsakt om mediefrihet.

4. SLUTSATSER OCH KOMMANDE ÅTGÄRDER

Rättsstatsprincipen är grundläggande för stabila, motståndskraftiga, rättvisa och demokratiska politiska ekonomiska och sociala förhållanden i EU. Den är avgörande för en välfungerande inre marknad och för unionen i stort. Rättsstatsprincipen avspeglar även européernas ambitioner och värden, som fastställs i artikel 2 i fördraget. Som fördragets väktare är kommissionen fast besluten att fortsätta att skydda och främja rättsstatsprincipen och unionsrättens företrädare. Ett dynamiskt och framåtblickande EU som ställer om sig till ett grönare, mer digitalt och mer socialt rättvist samhälle måste bygga på fasta grundvalar. Rysslands invasion av Ukraina är en påminnelse om pressen på våra centrala EU-värden. För att skydda våra medborgare och deras rättigheter krävs ett beslutsamt och enhetligt skydd av rättsstatsprincipen i hela EU.

Rapporten om rättsstatsprincipen är en viktig del av ansträngningarna för att främja och skydda rättsstatsprincipen i EU, både på nationell nivå och EU-nivå. Denna rapport bygger på ett fortsatt engagemang och samarbete med medlemsstaterna. Årets rapport visar att många medlemsstater ha genomfört viktiga rättsstatsreformer för att ta itu med utmaningar som

¹²⁶ [Europeiska planeringsterminen 2022: Vårpaket](#).

¹²⁷ Resultattavlan för rättsskipningen i EU offentliggjordes den 19 maj 2022. [Resultattavlan för rättsskipningen i EU](#).

¹²⁸ Figurerna 54 och 55, 2022 års resultattavla för rättsskipningen i EU.

¹²⁹ Kommissionens rekommendation om säkerställande av journalisters och andra mediearbetares skydd, säkerhet och egenmakt i Europeiska unionen, C(2021) 6650 final, 16.9.2021.

¹³⁰ Förslag till direktiv om skydd för personer som deltar i den offentliga debatten mot uppenbart ogrundade rättsprocesser och rättegångsmissbruk (*strategiska rättsprocesser för att hindra offentlig debatt*), COM(2022) 177 final, 27.4.2022 och kommissionens rekommendation om skydd för journalister och människorättsförsvarare som deltar i den offentliga debatten mot uppenbart ogrundade rättsprocesser och rättegångsmissbruk (*strategiska rättsprocesser för att hindra offentlig debatt*), C(2022) 2428, 27.4.2022.

identifierats i tidigare upplagor av rapporten. Allvarliga farhågor kvarstår dock i vissa medlemsstater.

I och med denna tredje upplaga är rapporten om rättsstatsprincipen och de efterföljande diskussionerna med medlemsstaterna, nationella parlament, Europaparlamentet och rådet en väletablerad process. I linje med rapportens förebyggande karaktär syftar de rekommendationer som i år tas med för första gången till att stödja medlemsstaternas reformarbete. I vissa fall utgör rekommendationerna en vägledning för medlemsstaterna så att de kan vidta åtgärder för att åtgärda särskilda problem som tas upp i rapporten.

Kommissionen har utarbetat denna rapport utifrån en kontinuerlig dialog med medlemsstaterna, samtidigt som den behåller det fullständiga politiska ansvaret för bedömningen och de rekommendationer som utfärdas. I nästa upplaga kommer kommissionen att följa upp utvecklingen och bedöma genomförandet av rekommendationerna.

I början av den årliga dialogen om rättsstatsprincipen uppmanar kommissionen rådet och Europaparlamentet att fortsätta med sina allmänna och landsspecifika diskussioner på grundval av denna rapport, och även utnyttja rekommendationerna för att titta närmare på det konkreta genomförandet. Kommissionen välkomnar även fortsatta diskussioner på nationell nivå, med deltagande av nationella parlament, civilsamhället och andra viktiga aktörer, men även på EU-nivå med ett ökat deltagande från allmänhetens sida. Kommissionen uppmanar medlemsstaterna att på ett ändamålsenligt sätt ta itu med de utmaningar som identifieras i rapporten och är beredd att hjälpa medlemsstaterna med dessa insatser.