



EUROPESE
COMMISSIE

Brussel, 30.9.2020
SWD(2020) 324 final

WERKDOCUMENT VAN DE DIENSTEN VAN DE COMMISSIE

**Verslag over de rechtsstaat 2020
Landenhoofdstuk over Slowakije**

bij

**MEDEDELING VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT, DE
RAAD, HET EUROPEES ECONOMISCH EN SOCIAAL COMITÉ EN HET COMITÉ
VAN DE REGIO'S**

**Verslag over de rechtsstaat 2020
Situatie op het gebied van de rechtsstaat in de Europese Unie**

{COM(2020) 580 final} - {SWD(2020) 300 final} - {SWD(2020) 301 final} -
{SWD(2020) 302 final} - {SWD(2020) 303 final} - {SWD(2020) 304 final} -
{SWD(2020) 305 final} - {SWD(2020) 306 final} - {SWD(2020) 307 final} -
{SWD(2020) 308 final} - {SWD(2020) 309 final} - {SWD(2020) 310 final} -
{SWD(2020) 311 final} - {SWD(2020) 312 final} - {SWD(2020) 313 final} -
{SWD(2020) 314 final} - {SWD(2020) 315 final} - {SWD(2020) 316 final} -
{SWD(2020) 317 final} - {SWD(2020) 318 final} - {SWD(2020) 319 final} -
{SWD(2020) 320 final} - {SWD(2020) 321 final} - {SWD(2020) 322 final} -
{SWD(2020) 323 final} - {SWD(2020) 325 final} - {SWD(2020) 326 final}

SAMENVATTING

De afgelopen jaren zijn er inspanningen geleverd om de kwaliteit en de efficiëntie van het Slowaakse rechtsstelsel te verbeteren en de eerste resultaten zijn veelbelovend. Toch wordt het rechtsstelsel gekenmerkt door een zeer lage perceptie van de rechterlijke onafhankelijkheid, zowel bij het grote publiek als bij het bedrijfsleven. Dit is sinds 2019 nog verergerd door ernstige bezorgdheid over de volledige integriteit van de rechterlijke macht en het Openbaar Ministerie. De regering heeft in maart 2020 een reeks hervormingen van heikele thema's aangekondigd, zoals de benoemingsprocedures voor leden van de Raad van Justitie, het Grondwettelijk Hof en het Hooggerechtshof, de benoemingsprocedure voor de procureur-generaal, en de invoering van een vaste pensioenleeftijd voor rechters.

De bestrijding van corruptie is aangemerkt als een van de belangrijkste prioriteiten in het politieke programma van de nieuwe regering, waarin een reeks hervormingen is aangekondigd om de situatie te verbeteren. De capaciteit om corruptiemisdrijven op te sporen, te onderzoeken en te vervolgen wordt gehinderd door een gebrek aan middelen en specifieke analytische expertise bij zowel het bureau van de speciale aanklager als het nationale agentschap voor misdaadbestrijding, en door moeilijkheden bij het verzamelen van bewijsmateriaal. Er zijn geen regels inzake lobbyactiviteiten en de bepalingen inzake "draaideurpraktijken" zijn zwak. Begin 2020 is nieuwe wetgeving inzake vermogensverklaringen en belangenconflicten voor leden van de regering en andere ambtsdragers van kracht geworden.

De Slowaakse grondwet en de secundaire wetgeving bieden een stevig juridisch kader voor de bescherming van de vrijheid van meningsuiting, het recht op toegang tot overheidsinformatie en de oprichting van structuren om de pluriformiteit van de media en de rechten van de pers te waarborgen. Toch is er bezorgdheid geuit over het gebrek aan solide regels om de transparantie van media-eigendom te garanderen, om belangenconflicten tussen media-eigenaren en politieke partijen te voorkomen en om een kader te scheppen voor de verspreiding van staatsreclame. De moord op onderzoeksjournalist Ján Kuciak en zijn verloofde in 2018 wordt algemeen beschouwd als een echt keerpunt in de Slowaakse samenleving en heeft het besef doen groeien dat de veiligheid van journalisten moet worden verbeterd.

Wat betreft de controles en waarborgen in Slowakije moet het wetgevingsproces worden verbeterd door de belanghebbende partijen en het maatschappelijk middenveld er beter bij te betrekken en door beter gebruik te maken van het bestaande kader voor effectbeoordelingen. Onafhankelijke autoriteiten zoals het nationale centrum voor de mensenrechten of de ombudsman hebben een belangrijke rol te spelen bij het verzekeren van de controles en waarborgen, maar moeten volledig worden gemandateerd en toegerust om hun taak op een doeltreffende manier te kunnen uitoefenen. De regering heeft hervormingsplannen aangekondigd om de rechtsstaat te versterken, met name om de bevoegdheden van het Grondwettelijk Hof te vergroten. De rechtsstaat is de laatste jaren een steeds belangrijker onderwerp geworden in het publieke debat, wat de evolutie naar een slagvaardiger rechtscultuur zou kunnen bevorderen.

I. JUSTITIEEL STELSEL

Het stelsel van rechtbanken in Slowakije bestaat uit 54 districtsrechtbanken, 8 regionale rechtbanken, de Speciale Strafrechtbank, het Hooggerechtshof en het Grondwettelijk Hof van de Slowaakse Republiek¹. Er is geen aparte tak met administratieve rechtbanken in Slowakije. De regionale rechtbanken fungeren als hoven van beroep in burgerlijke, handels- en strafzaken en tegelijkertijd als rechtbanken van eerste aanleg in administratieve zaken. De Speciale Strafrechtbank is bevoegd om uitspraak te doen in ernstige strafzaken zoals opgesomd in de desbetreffende bepaling van het wetboek van strafvordering². De Raad van Justitie speelt een centrale rol in de autonomie van de rechterlijke macht en bij de benoeming, de schorsing en het ontslag van rechters en de handhaving van de rechtsethiek. Deze raad bestaat momenteel voor de helft uit rechters (9 van de 18 leden), die door hun ambtsgenoten zijn verkozen. Een aantal van de andere leden van de Raad van Justitie wordt in de huidige samenstelling benoemd door de Slowaakse president, het parlement en de regering³. Het Openbaar Ministerie van Slowakije is een onafhankelijke overheidsinstantie die onder leiding staat van de procureur-generaal⁴. De Slowaakse orde van advocaten is een onafhankelijke, autonome beroepsvereniging⁵.

Onafhankelijkheid

De aanhoudende bezorgdheid over de onafhankelijkheid en integriteit van het Slowaakse rechtsstelsel is sinds augustus 2019 blijven toenemen. Strafrechtelijke onderzoeken hebben tot onthullingen en bevindingen geleid die in een aantal gevallen naar corruptie op hoog niveau wijzen. Er is onder meer bezorgdheid over het vermoeden dat individuele leden van de uitvoerende macht en andere politici ongepaste beïnvloeding hebben uitgeoefend op en hebben samengespannen met leden van de rechterlijke macht, waaronder hooggeplaatste rechters⁶. Er zijn ook vermoedens gerezen over individuele gevallen van ambtsmisbruik door rechters en aanklagers, waaronder een voormalige procureur-generaal⁷. In het najaar van 2019 hebben deze gebeurtenissen aanleiding gegeven tot publieke protesten en hebben zij de autoriteiten ertoe aangezet meer inspanningen te leveren om de corruptie in het Slowaakse rechtsstelsel terug te dringen. Er zijn verschillende tuchtprocedures en strafrechtelijke onderzoeken ingesteld tegen een aantal rechters en aanklagers, waarvan

¹ Voor een beschrijving van het justitiële stelsel, zie bijvoorbeeld de jaarlijkse studie voor de Europese Commissie die door CEPEJ wordt uitgevoerd.

² Slowaaks wetboek van strafvordering, punt 14 (bv. moord met voorbedachten rade, corruptie, terrorisme, georganiseerde misdaad, ernstige economische misdrijven, schade aan de financiële belangen van de EU enz.).

³ Artikel 141a van de Slowaakse grondwet.

⁴ Artikelen 149 t/m 151 van de Slowaakse grondwet; Wet nr. 153/2001 Z. z. inzake het Openbaar Ministerie.

⁵ Parlementaire wet nr. 586/2003 Z. z. inzake juridische beroepen en tot wijziging van Wet nr. 455/1991 Coll. inzake diensten door bedrijven en zelfstandigen (wet inzake bedrijfsvergunningen) van 4 december 2003.

⁶ Zie Europese Commissie, Landverslag Slowakije 2020, SWD(2020) 524 final.

⁷ Europese Commissie, Landverslag Slowakije 2020, SWD(2020) 524 final, blz. 6, 20, 50. Het Europees Parlement heeft ook zijn bezorgdheid geuit over de situatie in Slowakije; zie de resolutie van het Europees Parlement van 28 maart 2019 over de situatie van de rechtsstaat en de strijd tegen corruptie binnen de EU, met name in Malta en Slowakije; de resolutie van 19 april 2018 over de bescherming van onderzoeksjournalisten in Europa: de zaak van de Slowaakse journalist Ján Kuciak en van Martina Kušnírová.

sommigen zijn geschorst of ontslag hebben genomen. In bepaalde gevallen hebben lopende strafrechtelijke onderzoeken ook geleid tot aanhoudingen van rechters en aanklagers⁸.

De perceptie van de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht in Slowakije is zeer laag gebleven, ondanks enkele inspanningen in het verleden om de onafhankelijkheid en transparantie van de rechterlijke macht te versterken. De perceptie van de onafhankelijkheid van rechtbanken en rechters bij de Slowaakse bevolking blijft zeer laag, waarbij een duidelijke minderheid van zowel de bevolking als de bedrijven het niveau van onafhankelijkheid van de rechterlijke macht als “*redelijk goed of zeer goed*” ervaart (26 % van de bevolking en 15 % van de bedrijven). Inmenging of druk van de regering en politici is de reden die het vaakst wordt aangevoerd voor het vermeende gebrek aan onafhankelijkheid van de rechterlijke macht⁹. Het moet worden opgemerkt dat deze relatief lage perceptie van de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht al geruime tijd standhoudt¹⁰, hetgeen ook door de Slowaakse autoriteiten wordt erkend¹¹.

De regering heeft hervormingsplannen aangekondigd om de onafhankelijkheid en integriteit van de rechterlijke macht te versterken. In dit verband moet worden herinnerd aan de pogingen van eerdere regeringen om een aantal van de reeds lang bestaande bezorgdheden over de integriteit van rechters weg te nemen. Die hadden geleid tot een wijziging van de Slowaakse grondwet en de omstrede invoering van verplichte achtergrondcontroles van rechters en kandidaat-rechters op basis van informatie van de Slowaakse nationale veiligheidsautoriteit¹². Het Grondwettelijk Hof van Slowakije heeft in een belangrijk arrest van 30 januari 2019¹³ geoordeeld dat deze achtergrondcontroles in strijd zijn met het beginsel van de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht en dat de grondwetwijziging van 2014 ongrondwettelijk was¹⁴.

De regering heeft hervormingsplannen aangekondigd om de huidige samenstelling van de Raad van Justitie te wijzigen. Het gaat daarbij ook over het benoemingsproces, onder meer om de regionale vertegenwoordiging te garanderen en de controles van de vermogensverklaringen van rechters te versterken¹⁵. Op 23 april 2020, 26 april 2020 en 20 mei 2020 zijn zes nieuwe leden benoemd¹⁶ en op 29 juni 2020 is een nieuwe voorzitter

⁸ Dit is ook door de Slowaakse autoriteiten gemeld tijdens de voorbereiding van dit verslag.

⁹ EU-scorebord voor justitie 2020, grafieken 44 en 46. Het niveau van de gepercipieerde onafhankelijkheid van de rechterlijke macht wordt als volgt ingedeeld: zeer laag (minder dan 30 % van de respondenten beoordeelt de rechterlijke onafhankelijkheid als redelijk goed en zeer goed); laag (30 tot 39 %), gemiddeld (40 tot 59 %), hoog (60 tot 75 %), zeer hoog (meer dan 75 %).

¹⁰ EU-scorebord voor justitie 2013-2020; World Economic Forum, 2012-2019 Global Competitiveness. Ook moet worden opgemerkt dat Slowaakse advocaten in vergelijking hiermee de onafhankelijkheid van rechters in hun land zeer laag inschatten (5,4/10) (grafiek 7 van de ENCJ/CCBE-enquête onder advocaten over de onafhankelijkheid van rechters 2018-2019).

¹¹ Bv. bijdrage van Slowakije aan het verslag over de rechtsstaat 2020, punt 10.

¹² Europese Commissie, Landverslag Slowakije 2015, SWD(2015) 44 final/2, blz. 35–36.

¹³ Arrest van het Grondwettelijk Hof PL. ÚS 21/2014-96.

¹⁴ Algemene evaluatie van het grondwettelijk recht 2018, blz. 272.

¹⁵ Programové vyhlásenie vlády Slovenskej republiky na obdobie rokov 2020–2024 van 19 april 2020 (hierna “politiek manifest” genoemd), blz. 8.

¹⁶ Communiqués van de Raad van Justitie van 26 en 30 april en 20 mei 2020.

van de Raad van Justitie gekozen¹⁷. Dit gebeurde na het ontslag van een aantal van de leden op 23 maart 2020¹⁸ en het ontslag van de toenmalige voorzitter op 23 juni 2020¹⁹.

De regering heeft ook plannen aangekondigd om het benoemingsproces voor het Grondwettelijk Hof te versterken. In de afgelopen jaren is de benoeming van nieuwe rechters aan het Grondwettelijk Hof herhaaldelijk het onderwerp geweest van controverse tussen de regering, het parlement en de Slowaakse president, hetgeen vaak tot grote vertragingen heeft geleid in het benoemingsproces en zelfs het goed functioneren van het hof in gevaar heeft gebracht. In 2019 waren slechts 4 van de 13 rechters in functie²⁰ omdat de selectie- en benoemingsprocedure voor de overige rechters nog niet was afgerond²¹. Deze kwestie is behandeld in een landspecifieke aanbeveling in het kader van het Europees Semester 2019²². Positief is dat de Slowaakse president in oktober 2019 het resterende aantal rechters van het Grondwettelijk Hof heeft benoemd, waarmee een einde is gekomen aan een impasse die in februari 2019 was ontstaan.

De regering kondigde verder aan dat zij een vaste pensioenleeftijd voor rechters zou invoeren. De plannen omvatten de invoering van een vaste pensioenleeftijd van 65 jaar voor rechters en van 70 jaar voor rechters van het Grondwettelijk Hof²³, aangezien er momenteel in Slowakije geen vaste pensioenleeftijd voor rechters bestaat²⁴. Het is belangrijk dat deze beoogde hervorming in overeenstemming is met het EU-recht²⁵ en rekening houdt met de aanbevelingen van de Raad van Europa met betrekking tot de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht²⁶.

Kwaliteit

De inspanningen om de kwaliteit van het Slowaakse rechtsstelsel te verbeteren, zijn de afgelopen jaren toegenomen. Tegen de achtergrond van een reeks landspecifieke aanbevelingen in het kader van het Europees Semester in 2014, 2016 en 2017 om de

¹⁷ Een voormalig rechter en voorzitter van het Slowaaks Grondwettelijk Hof en Slowaaks advocaat-generaal bij het Hof van Justitie van de Europese Unie (prof. dr. Ján Mazák).

¹⁸ Communiqué van de Raad van Justitie van 23 maart 2020, waarin wordt opgemerkt dat een van de nieuwe leden een vacature heeft ingevuld die sinds het ontslag van een voormalig lid op 13 november 2019 vacant was; Communiqué van de Raad van Justitie van 13 november 2019.

¹⁹ Communiqué van de Raad van Justitie van 23 juni 2020.

²⁰ Europese Commissie, Landverslag Slowakije 2019, SWD(2019) 1024 final, blz. 47. Zie verder het advies van de Commissie van Venetië (CDL-AD(2017)001-e).

²¹ Toen de ambtstermijn van negen rechters van het Grondwettelijk Hof begin 2019 was afgelopen, kon het parlement (dat de lijst met kandidaten moest opstellen) geen overeenstemming bereiken over de definitieve lijst met kandidaten die aan de president van de Republiek moest worden voorgelegd.

²² Aanbeveling van de Raad van 9 juli 2019 over het nationale hervormingsprogramma 2019 van Slowakije en met een advies van de Raad over het stabiliteitsprogramma 2019 van Slowakije, PB C 301 van 5.9.2019, blz. 148-153.

²³ Politiek manifest, blz. 8.

²⁴ Volgens artikel 147 van de Slowaakse grondwet kan een rechter door de president van de Slowaakse Republiek om voorstel van de Raad van Justitie worden teruggeroepen als hij of zij de leeftijd van 65 jaar heeft bereikt.

²⁵ Bv. zaken van het Hof van Justitie C-619/18, Commissie/Polen (Onafhankelijkheid van het Poolse Hooggerechtshof) en C-192/18, Commissie/Polen (Onafhankelijkheid van de gewone rechterlijke instanties), en C-286/12, Commissie/Hongarije.

²⁶ Aanbeveling CM/Rec(2010)12 van het Comité van Ministers van de Raad van Europa, punt 49.

efficiëntie en de kwaliteit van het Slowaakse rechtssstelsel te verbeteren²⁷, zijn de Slowaakse autoriteiten begonnen met de uitvoering van een aantal hervormingen om dat te bewerkstelligen. Dit proces wordt ook gevoed door een uitgebreide functionele evaluatie van het Slowaakse rechtssstelsel²⁸, waarbij een aantal gebieden zijn geïdentificeerd die kunnen worden hervormd²⁹ en 62 aanbevelingen zijn gedaan om de efficiëntie en de kwaliteit van het Slowaakse rechtssstelsel te verbeteren.

Hervormingen van het rechtssstelsel zijn vastgesteld en worden uitgevoerd, terwijl aanvullende hervormingen zijn aangekondigd. Dit omvat met name de invoering van zogenaamde “vliegende rechters” of gastrechters om tijdelijke problemen met de werklust in individuele rechtbanken aan te pakken, wetgevende maatregelen om oude en inactieve handhavingssaken die een last vormen voor de middelen te schrappen en lopende projecten voor de weging van zaken en tijdsbestekken.

Slowakije zet zich actief in om de digitalisering van zijn rechtssstelsel vooruit te helpen. De regering heeft aangekondigd dat ze het gebruik van informatietechnologie in rechtbanken verder zal stimuleren³⁰. Dit zou een aanvulling zijn op de lopende inspanningen om de beschikbare IT-instrumenten en de analysecapaciteit te verbeteren³¹. Het afgeronde project met prestatiedashboards voor alle Slowaakse rechtbanken om de transparantie te vergroten en de belangrijkste prestatie-indicatoren te kunnen visualiseren³², is hiervan een veelbelovend voorbeeld dat al de interesse heeft gewekt van belanghebbende partijen buiten Slowakije. Bepaalde IT-projecten hebben op Europees niveau technische ondersteuning gekregen³³. In een studie van 2018 werd geconcludeerd dat de Slowaakse rechterlijke macht al gekenmerkt wordt door een relatief hoog transparantieniveau³⁴.

Er zijn nog enkele uitdagingen met betrekking tot de toegang tot de rechter en de mogelijk hoge gerechtsskosten. De rechtssbijstand is nog steeds niet helemaal toegankelijk voor kansarmen en de gerechtsskosten in specifieke handelssgeschillen behoren tot de hoogste in de EU³⁵. De regering heeft een herziening van het huidige rechtssbijstandssysteem

²⁷ Aanbevelingen van de Raad van 8 juli 2014 (PB C 247 van 29.7.2014, blz. 122-126); van 12 juli 2016 (PB C 299 van 18.8.2016, blz. 61-64); van 11 juli 2017 (PB C 261 van 9.8.2017, blz. 110-113).

²⁸ CEPEJ, Efficiency and Quality of the Slovak Judicial System. Dit onderzoek werd gefinancierd uit de Europese structuur- en investeringsfondsen in het kader van het operationele programma “Een doeltreffend openbaar bestuur 2014-2020”.

²⁹ Dit omvat onderwerpen als de organisatie van de rechtbanken, begrotingskwesties, personeelszaken, het beheer van de rechtbanken en de efficiëntie en kwaliteit van de rechtbanken.

³⁰ Politiek manifest, blz. 10.

³¹ De autoriteiten hebben ook vooruitgang geboekt bij de absorptie van gereserveerde middelen uit de Europese structuur- en investeringsfondsen voor de financieringsperiode 2014-2020, die het grootste deel van de financiering voor de verdere hervorming van het justitiële stelsel voor hun rekening nemen. Bovendien verleent de Europese Commissie sinds 2018 in het kader van het steunprogramma voor structurele hervormingen technische ondersteuning aan het Slowaakse ministerie van Justitie om een IT-architectuurstrategie en een overgangsplan te ontwikkelen, om prestatiebeoordelingsinstrumenten voor rechtbanken op te zetten en om de capaciteit voor een beter beheer van rechtbanken en rechtsszaken uit te bouwen.

³² De gegevens kunnen worden geraadpleegd op <http://web.ac-mssr.sk/dashboard/>

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

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

³⁵ EU-scorebord voor justitie 2020, grafieken 23 en 25.

aangekondigd met het oog op een herziening van de bestaande gerechtskosten³⁶ zodat een grotere groep mensen met een laag inkomen, die anders geen toegang tot de rechter hebben, hiervan gebruik kunnen maken.

Efficiëntie

De op efficiëntie gerichte hervormingen van de afgelopen jaren beginnen hun vruchten af te werpen en het Slowaakse rechtsstelsel slaagt er inmiddels grotendeels in zijn werklust te verwerken. De rechtbanken blijven met name efficiënt presteren wat betreft de duur van de procedures in litigieuze burgerlijke en handelszaken in eerste aanleg (157 dagen in 2018 tegenover 171 dagen in 2017) en het afhandelingspercentage (130,6 % in 2018), waarbij ze ook profiteren van een verminderde instroom van nieuwe zaken. Op het gebied van bestuurszaken zijn de prestaties van de rechtbanken echter gedaald, aangezien het afhandelingspercentage achteruit is gegaan (96,1 % in 2018 tegenover 118,1 % in 2017) en de beslissingstermijn verder is toegenomen (401 dagen in 2018 tegenover 317 dagen in 2017)³⁷. De autoriteiten hebben ook aangegeven dat er nog steeds enkele uitdagingen zijn wat betreft een efficiëntere oplossing van oude zaken, d.w.z. zaken die al meer dan twee jaar in behandeling zijn. De regering heeft plannen aangekondigd om een nieuw administratief hooggerechtshof op te richten, de gerechtelijke kaart van Slowakije te hertekenen en de specialisaties van rechters te verbeteren³⁸.

³⁶ Politiek manifest, blz. 13.

³⁷ Cf. CEPEJ, Study on the functioning of judicial systems in the EU Member States, Part 2, blz. 611.

³⁸ Politiek manifest, blz. 8.

II. CORRUPTIEBESTRIJDING

Het juridische en institutionele kader om corruptie te voorkomen, te onderzoeken en te vervolgen is in grote lijnen aanwezig. De bevoegdheden voor de voorkoming, opsporing en vervolging van corruptie zitten verspreid over verschillende autoriteiten. Het regeringsbureau is het centrale orgaan voor de coördinatie van corruptiepreventie. Het nationale agentschap voor misdaadbestrijding van het presidium van de politie is belast met het opsporen en onderzoeken van corruptiemisdrijven, met uitzondering van corruptiemisdrijven die zijn gepleegd door leden van de politie zelf en bepaalde rechtshandavingsinstanties die onder de bevoegdheid van het bureau van de inspectiedienst vallen. Het bureau van de speciale aanklager is bevoegd voor het onderzoek naar strafbare feiten. De controle op de vermogensverklaringen wordt op nationaal niveau momenteel uitgevoerd door een parlementaire commissie en op lokaal niveau door een lokaal raadscomité.

Slowakije scoorde de afgelopen drie jaar 50/100 op de corruptieperceptie-index van Transparency International en staat daarmee op de 16e plaats in de Europese Unie en de 59e plaats op de wereldranglijst³⁹. Van de respondenten is 87 % van mening dat corruptie wijdverbreid is (EU-gemiddelde 71 %) en 41 % van de mensen is van mening dat zij persoonlijk de gevolgen van corruptie ondervinden in het dagelijks leven (EU-gemiddelde 26 %)⁴⁰. Volgens de enquêtes denkt 88 % van de ondernemingen dat corruptie wijdverspreid is (EU-gemiddelde 63 %) en 53 % dat corruptie een probleem is wanneer zij zakendoen (EU-gemiddelde 37 %). Ook vindt 37 % van de mensen dat er voldoende succesvolle vervolgingen zijn om mensen van corrupt gedrag te weerhouden (EU-gemiddelde 36 %), terwijl 13 % van de bedrijven van mening is dat mensen en bedrijven die worden betrapt op omkoping van een hooggeplaatste ambtenaar daarvoor een gepaste straf krijgen (EU-gemiddelde 31 %)⁴¹.

De bestrijding van corruptie is aangemerkt als een van de belangrijkste prioriteiten in het politieke programma van de nieuwe regering, die op dit gebied een reeks hervormingen heeft aangekondigd. Dit is een reactie op de publieke verontwaardiging over de onthullingen in het kader van het onderzoek naar de moord op journalist Ján Kuciak en zijn verloofde Martina Kušnírová, waarbij een hoogstaande oligarch aanzienlijke invloed heeft uitgeoefend op politici, de wetshandhaving en de rechterlijke macht. Deze onthullingen hebben onder meer geleid tot het ontslag van de procureur-generaal in maart 2019⁴².

Het strafrechtelijk kader voor de bestrijding van corruptie is grotendeels aanwezig en er zijn gespecialiseerde instellingen opgericht. Alle vormen van actieve, passieve, directe en indirecte corruptie zijn gecriminaliseerd. Als gevolg van de derde evaluatieronde met betrekking tot de uitvoering van het OESO-corruptieverdrag⁴³ heeft Slowakije de nationale bepalingen inzake buitenlandse omkoping gewijzigd. Het land heeft ook nieuwe wetgeving

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

⁴⁰ Speciale Eurobarometer 502 (2020).

⁴¹ Flash Eurobarometer 482 (2019).

⁴² Op 3 september 2020 heeft de Speciale Strafrechtbank twee personen vrijgesproken die van de moorden beschuldigd waren; tegen deze uitspraak wordt momenteel beroep aangetekend door het Slowaakse Openbaar Ministerie.

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

op het gebied van strafrechtelijke aansprakelijkheid vastgesteld om de straffen te regelen die van toepassing zijn op rechtspersonen⁴⁴.

De bevoegdheden voor de voorkoming, opsporing en vervolging van corruptie zitten verspreid over verschillende autoriteiten. Het regeringsbureau is het centrale orgaan voor de coördinatie van corruptiepreventie en omvat verschillende sectorale coördinatoren van de corruptiebestrijding die sinds 2019 bij elke centraal overheidsorgaan zijn aangesteld. In december 2019 voerde het regeringsbureau een speciaal software-instrument in om de doeltreffendheid van het corruptierisicobeheer te vergroten. Het nationale agentschap voor misdaadbestrijding van het presidium van de politie is belast met het opsporen en onderzoeken van corruptiemisdrijven, met uitzondering van corruptiemisdrijven die zijn gepleegd door leden van de politie zelf en bepaalde rechtshandhavingsinstanties⁴⁵ die onder de bevoegdheid van het bureau van de inspectiedienst vallen. Het bureau van de speciale aanklager is bevoegd voor het onderzoek naar strafbare feiten die onder de materiële bevoegdheid vallen van de in 2009 opgerichte Speciale Strafrechtbank, die een rechtbank van eerste aanleg is.

In de afgelopen jaren zijn maar weinig gevallen van corruptie op hoog niveau onderzocht en slechts enkele worden vervolgd. Volgens de statistieken van het bureau van de speciale aanklager werden in 2018 slechts 48 personen aangeklaagd wegens corruptie, het laagste aantal sinds 2009, terwijl aan 63 personen strafvermindering werd verleend in ruil voor een schuldbekenenis. In de landspecifieke aanbeveling voor Slowakije in het kader van het Europees Semester van 2019 wordt erop gewezen dat corruptie nog steeds een uitdaging vormt, omdat Slowakije slechts over een beperkte capaciteit beschikt om corruptiezaken op hoog niveau te onderzoeken en te vervolgen⁴⁶. Daardoor zijn maar erg weinig zaken van corruptie op hoog niveau door de Speciale Strafrechtbank behandeld. In dit verband is de zwakke bescherming voor klokkenluiders een zorgwekkend punt. De openbaarmaking van corruptie gebeurt nog steeds op een zeer laag niveau terwijl maar weinig zaken van corruptie op hoog niveau worden vervolgd.

De doeltreffendheid van de gespecialiseerde instellingen voor corruptiebestrijding is een ernstige uitdaging. Het nationale agentschap voor misdaadbestrijding is in 2019 gereorganiseerd, maar de middelen zijn niet verhoogd. Een belangrijke uitdaging die door de betrokken partijen is vastgesteld met betrekking tot de opsporing en vervolging van corruptie, met inbegrip van zaken op hoog niveau, is de onderzoekscapaciteit. Met name het vermogen om de eerste aanwijzingen van corruptie te vinden wordt belemmerd door het gebrek aan middelen en specifieke expertise⁴⁷. Het bureau van de speciale aanklager heeft zijn bezorgdheid geuit over de beschikbare middelen. De dienst wordt bemand door één aanklager als hoofd van de afdeling corruptiebestrijding van het bureau en vier extra aanklagers. Gemiddeld heeft elke aanklager de leiding over ongeveer 80 zaken tegelijk, wat vragen doet rijzen over de doeltreffendheid van het toezicht op de onderzoeken. Het bureau van de

⁴⁴ Wet nr. 91/2016 betreffende de strafrechtelijke aansprakelijkheid van rechtspersonen.

⁴⁵ Leden van bewapende veiligheidsdiensten, leden van de bewakingsdienst van de rechterlijke macht en van het corps van gevangenisbewakers en douaneambtenaren.

⁴⁶ Aanbeveling van de Raad van 9 juli 2019 over het nationale hervormingsprogramma 2019 van Slowakije en met een advies van de Raad over het stabiliteitsprogramma 2019 van Slowakije, blz. 148-153.

⁴⁷ Bijdrage van Slowakije aan het verslag over de rechtsstaat 2020, hoofdstuk over mogelijke belemmeringen voor het onderzoek naar en de vervolging van complexe corruptiezaken op hoog niveau (bv. regelgeving inzake politieke onschendbaarheid).

speciale aanklager heeft om meer middelen gevraagd, maar tot nu toe lijken er geen plannen te zijn om het aantal aanklagers te verhogen.

De wet van 2019 inzake de bescherming van klokkenluiders heeft tot doel de beschermingsmaatregelen te verbeteren door een onafhankelijk klachtenbureau op te richten, maar de uitvoering ervan loopt vertraging op. De wet is in januari 2019 vastgesteld⁴⁸, maar in september 2020 is het hoofd van het bureau nog niet benoemd en is het bureau nog niet gestart met zijn activiteiten. De nieuwe wet is bedoeld om een oplossing te bieden voor de problemen die in het vorige kader naar boven zijn gekomen, met name de onzekerheid die voortvloeit uit de verplichting om te goeder trouw te rapporteren, de verschillen in de bescherming die aan de verschillende categorieën van ambtenaren wordt geboden, en het ontbreken van gelijktijdige interne en externe kanalen voor het melden van wangedrag⁴⁹.

Er is momenteel geen regelgeving rond lobbyactiviteiten in Slowakije en de beperkingen na afloop van het dienstverband zijn zwak. Gedeeltelijke maatregelen en voorschriften, zoals beperkingen op giften die ambtenaren in het kader van hun openbare functie mogen ontvangen, vallen onder de wet op de belangenconflicten⁵⁰. Het programma van de nieuwe regering bevat ook een verbintenis om een wet inzake lobbyactiviteiten vast te stellen met wetgevende maatregelen, een verplicht register van lobbyisten, een gedragscode en de oprichting van een speciaal register (met gebieden waar lobbyactiviteiten wordt beoogd, informatie over hun klanten, kosten en vergoedingen voor lobbyactiviteiten)⁵¹. In het corruptiebestrijdingsplan dat in september 2019 is goedgekeurd, is al bepaald dat het ministerie van Justitie tegen eind 2021 een ontwerpwetgeving aan de regering moet voorleggen. Met betrekking tot “draaideurpraktijken” zijn in de wet op de belangenconflicten bepalingen opgenomen voor de periode na afloop van het dienstverband. De wet is uitsluitend van toepassing op overheidsfunctionarissen die een uitvoerende functie uitoefenden of lid waren van een collectief besluitvormingsorgaan, terwijl adviseurs en hoge ambtenaren die nauw betrokken zijn bij hoge uitvoerende functies niet onder de wet vallen. De beperkingen na de uitoefening van een openbaar ambt (een afkoelingsperiode) gelden gedurende één jaar na het einde van het mandaat (indien de persoon gedurende twee jaar voor het einde van zijn of haar ambtstermijn beslissingsbevoegdheid had over steunmaatregelen, voordelen of vrijstelling van verplichtingen, of tijdens de duur van zijn of haar ambtstermijn een overeenkomst in het kader van een overheidsopdracht heeft gesloten). De Greco heeft in dit verband gewezen op het vrij beperkte toepassingsgebied van de bepalingen en heeft bredere beperkingen aanbevolen, die ook betrekking zouden moeten hebben op hoge ambtenaren die betrokken zijn bij hoge uitvoerende functies en die regels zouden moeten omvatten om te voorkomen dat voormalige topambtenaren na hun ambtstermijn gaan lobbyen⁵².

⁴⁸ Wet nr. 54/2019 Z. z. inzake de bescherming van klokkenluiders.

⁴⁹ Europese Commissie, Landverslag Slowakije 2020, SWD(2020) 524 final, blz. 51.

⁵⁰ Constitutionele wet nr. 357/2004 Z. z. betreffende de bescherming van het algemeen belang bij de uitoefening van openbare functies (“wet inzake belangenconflicten”).

⁵¹ Politiek manifest, blz. 4 en 14.

⁵² GRECO Fourth Evaluation Round – Evaluation Report.

Op 1 januari 2020 is nieuwe wetgeving inzake vermogensverklaringen en belangenconflicten voor leden van de regering en andere ambtsdragers van kracht geworden. De nieuwe wet⁵³ heeft de reikwijdte van de door overheidsfunctionarissen aan te geven vermogensbestanddelen uitgebreid (naar het gebruik van roerende en onroerende goederen van derden en de specificatie van ontvangen giften). Het doel van de nieuwe wet is de tekortkomingen weg te werken die aan het licht zijn gekomen in het kader van de Greco-aanbevelingen⁵⁴. Wet nr. 66/2019 breidt de groep overheidsfunctionarissen die onder de constitutionele wet inzake belangenconflicten vallen uit met de president, de leden van de raden van toezicht van rechtspersonen waarin de staat een meerderheidsbelang heeft en burgemeesters van steden⁵⁵.

De controle op de vermogensverklaringen wordt op nationaal niveau momenteel uitgevoerd door een parlementaire commissie en op lokaal niveau door een lokaal raadscomité. De nieuwe regering heeft beloofd een onafhankelijke instelling op te richten, die niet alleen de vermogensverklaringen zal controleren, maar die ook verantwoordelijk zal zijn voor ethische kwesties. Volgens het nationale actieplan moeten het regeringsbureau en andere relevante autoriteiten het mechanisme van openbaarmaking van vermogensbestanddelen herzien. Er is een speciale werkgroep opgericht met vertegenwoordigers van de betrokken overheidsinstanties, waaronder de Raad van Justitie, het Openbaar Ministerie en de Nationale Raad, alsmede twee ngo's⁵⁶.

De integriteitssystemen voor het openbaar bestuur zijn verbeterd via een wijziging van de ambtenarenwet. Het gaat daarbij om overheidspersoneel, met inbegrip van ministers, staatssecretarissen en hoofden van centrale overheidsorganen. Deze wetswijzigingen bevatten een ethische code voor overheidsfunctionarissen⁵⁷ en een systeem om de naleving van de code door een overheidsfunctionaris te beoordelen. De code verankert de fundamentele ethische waarden voor overheidsfunctionarissen: politieke neutraliteit, onpartijdigheid, algemeen belang, waardigheid en respect tijdens interpersoonlijke relaties.

III. MEDIAPLURIFORMITEIT

De vrijheid van meningsuiting, het recht op toegang tot informatie en het recht om meningen te uiten in woorden, geschriften, beelden of op enigerlei andere wijze, alsook het recht om ideeën en informatie te zoeken, te ontvangen en te verspreiden, zijn in de Slowaakse grondwet verankerd. Het recht op toegang tot informatie is uitgedrukt in de wet op de vrijheid van informatie⁵⁸. De omroep- en doorgiftewet⁵⁹ is gericht op het waarborgen van de pluriformiteit van informatie, terwijl de perswet⁶⁰ regels vaststelt met betrekking tot de pers

⁵³ Wet nr. 66/2019 Z. z. tot wijziging van Constitutionele wet nr. 357/2004 Z. z. betreffende de bescherming van het algemeen belang bij de uitoefening van openbare functies, gewijzigd bij Constitutionele wet nr. 545/2005 Z. z.

⁵⁴ GRECO Fourth Evaluation Round – Evaluation Report.

⁵⁵ Vóór de vaststelling van deze wijziging werden belangen- en vermogensverklaringen van burgemeesters alleen voorgelegd aan de commissie van een gemeenteraad.

⁵⁶ Bijdrage van Slowakije aan het verslag over de rechtsstaat 2020, hoofdstuk over het integriteitskader: regels voor de openbaarmaking van vermogensbestanddelen, lobbyactiviteiten, draaideurpraktijken en algemene transparantie van de openbare besluitvorming (met inbegrip van de toegang van het publiek tot informatie).

⁵⁷ Decreet nr. 400/2019 betreffende de ethische code voor overheidsfunctionarissen.

⁵⁸ Wet nr. 211/2000 Z. z., wet inzake de vrijheid van informatie.

⁵⁹ Wet nr. 308/2000 Z. z., omroep- en doorgiftewet.

⁶⁰ Wet nr. 167/2008 Z. z., perswet.

en journalisten. Hoewel de vrijheid van meningsuiting in Slowakije over het algemeen een solide bescherming geniet, is in de strafwetgeving een gevangenisstraf van maximaal 8 jaar bepaald voor smaad, de hoogste strafmaat van alle EU-lidstaten. De regering heeft haar voornemen aangekondigd om het wettelijk kader voor bepaalde online-mediadiensten te hervormen, evenals de financiële middelen die aan de bevoegde regelgevende instanties zijn toegewezen⁶¹.

Er bestaat een raad voor omroep en doorgifte, die duidelijke bevoegdheden en verantwoordelijkheden heeft. Het is de taak van de raad om het algemeen belang te verdedigen bij de uitoefening van het recht op informatie, de vrijheid van meningsuiting en het recht op toegang tot culturele waarden en onderwijs. Deze raad is ook belast met de uitvoering van de overheidsvoorschriften voor de uitzending, doorgifte en levering van audiovisuele mediadiensten. De raad reikt onder meer omroepvergunningen uit, behandelt alle relevante klachten, kan opschorting van doorgifte bevelen, legt sancties op aan omroepen, doorgiftestructuren en aanbieders van audiovisuele mediadiensten op afroep en zorgt voor samenwerking met autonome instanties. De raad beschikt over een eigen begroting en de toegewezen middelen worden toereikend geacht voor de uitvoering van zijn taken⁶². In de wet zijn duidelijke regels vastgelegd voor de benoeming en het ontslag van de leden van de raad⁶³. In de Monitor voor de pluriformiteit van de media (MPM) 2020⁶⁴ wordt geconcludeerd dat de onafhankelijkheid van de raad over het geheel genomen gewaarborgd is en dat de risicofactor stabiel en laag is, maar er wordt wel verwezen naar de toenemende politieke benoemingen als een opkomend probleem. Maatschappelijke organisaties hebben geklaagd over het feit dat de raad tijdens de laatste verkiezingsperiode heeft nagelaten de openbare televisieomroep goed te controleren⁶⁵.

Er is geen systematisch regelgevend kader in Slowakije dat transparantie van media-eigendom mogelijk maakt. De MPM 2020 concludeert dan ook dat dit de grootste risicofactor is voor het land. De MPM 2020 wijst er verder op dat de wet op het register van overheidspartners⁶⁶ weliswaar de indirecte bekendmaking van de uiteindelijke eigenaren van grote mediakanalen toestaat, maar dat media die geen zaken doen met de staat of geen overheidsfinanciering ontvangen, daarin niet zijn opgenomen. Hoewel zowel de raad voor omroep en doorgifte als het ministerie van Cultuur gedeeltelijke informatie verzamelen over de eigenaren van de traditionele media, ontbreekt het hen aan juridische instrumenten om informatie te verkrijgen over de uiteindelijke eigenaren en begunstigden. De Slowaakse autoriteiten hebben erop gewezen dat dit een belangrijk probleem vormt met betrekking tot de elektronische media en dat de kwestie naar verwachting zal worden aangepakt via wetgeving. In dit verband moet er ook aan worden herinnerd dat de herziene richtlijn audiovisuele mediadiensten (AVMD-richtlijn) de lidstaten aanmoedigt om wetgevingsmaatregelen te nemen volgens welke aanbieders van mediadiensten die onder hun bevoegdheid vallen informatie over hun eigendomsstructuur toegankelijk moeten maken, met inbegrip van de uiteindelijke begunstigden.

⁶¹ Slowakije is twee plaatsen opgeklimmen op de World Press Freedom Index van Verslaggevers zonder grenzen en staat nu op de 33e plaats wereldwijd, Verslaggevers zonder grenzen, Slowakije.

⁶² Zoals bevestigd tijdens het bezoek aan het land.

⁶³ De raad telt negen leden, die door de Nationale Raad van de Slowaakse Republiek (het parlement) worden verkozen en ontheven van hun functie.

⁶⁴ Monitor voor de pluriformiteit van de media 2020.

⁶⁵ Bv. OSCE-ODIHR, Slovak Republic – Parliamentary Elections, ODIHR Election Assessment Mission Final Report (2020), blz. 14.

⁶⁶ Wet nr. 315/ 2016.

Wat betreft politieke onafhankelijkheid, ontbreekt het Slowakije aan juridische waarborgen om op een doeltreffende manier belangenconflicten uit te sluiten tussen media-eigenaren en partijen die aan de macht zijn, hun achterban, of politici. Dit probleem lijkt met name acuut in lokale publicaties tijdens verkiezingsperiodes, aangezien de meeste lokale media worden gefinancierd door of mede-eigendom zijn van lokale gemeentelijke overheden. Anderzijds blijven de grote kranten en persagentschappen zich verzetten tegen politieke druk.

Momenteel bestaat er geen kader voor het reguleren van de verspreiding van staatsreclame. De Slowaakse autoriteiten hebben erop gewezen dat in de wet inzake omroep en doorgifte geen definitie wordt gegeven van de term “staatsreclame”. Alle contracten tussen de staat en de particuliere sector worden echter geregistreerd in het centrale register van contracten. Dit register is openbaar toegankelijk en voorziet dus in een zekere mate van transparantie in dit opzicht. De redactionele autonomie is gebaseerd op zelfregulering, hetgeen volgens de MPM 2020 doorgaans doeltreffend is voor alle media die de ethische code van het Slowaakse syndicaat van journalisten toepassen.

De moord op journalist Ján Kuciak en zijn verloofde Martina Kušnírová in 2018 leidde in de hele Slowaakse samenleving tot een breed debat over de veiligheid van journalisten. Het debat spitste zich toe op gemelde gevallen van illegale spionage op journalisten door onder meer een voormalig lid van de staatsveiligheid, een gebrek aan reactie van de politie na rapporten over doodsb bedreigingen tegen journalisten en de onthulling dat een hooggeplaatste oligarch aanzienlijke invloed heeft uitgeoefend op politici⁶⁷.

Er is een algemene consensus dat het Slowaakse maatschappelijk middenveld, het politieke niveau en de bevoegde autoriteiten na de moord en tijdens de nasleep ervan krachtig hebben gereageerd. Het maatschappelijk middenveld en journalistenverenigingen hebben duidelijk gemaakt dat de moord een echt keerpunt was in het land, vooral met betrekking tot de status van de onderzoeksjournalistiek in de Slowaakse samenleving⁶⁸.

Er blijft een zekere mate van intimidatie bestaan tegenover journalisten. In 2019 heeft het platform van de Raad van Europa voor de bevordering van de bescherming van de journalistiek en de veiligheid van journalisten vier waarschuwingen over Slowakije gepubliceerd⁶⁹. De waarschuwingen betroffen verbale aanvallen en negatieve communicatiecampagnes tegen journalisten, surveillance van journalisten en een wet die een recht op weerwoord verplicht voor politici⁷⁰. In 2020 ontving het platform twee

⁶⁷ Zie ook het gedeelte over corruptiebestrijding (hierboven).

⁶⁸ Bv. de analyse van het Committee to Protect Journalists (2019), *Mission Journal: One year on, Ján Kuciak murder seen as turning point by Slovak press*.

⁶⁹ Raad van Europa, Platform to promote the protection of journalism and safety of journalists.

⁷⁰ De eerste waarschuwing betrof de verbale aanvallen van de voormalige premier op journalisten en de media in Slowakije, die hij ervan beschuldigde een openlijke oorlog tegen zijn partij te voeren. De tweede betrof de onthulling van het bestaan van een breed opgezette, tegen journalisten gerichte surveillancecoöperatie tussen maart 2017 en februari 2018 door een voormalige medewerker van de inlichtingendienst, namens de persoon die in verband werd gebracht met de moorden op Kuciak en Kušnírová. De media meldden ook dat het surveillanceteam uitgebreide toegang kreeg tot officiële politiedatabases, waarbij privégegevens over journalisten werden verzameld, van hun kentekenplaten tot belastinginformatie. De derde waarschuwing betrof een wetsvoorstel — dat later op 17 maart 2019 werd afgekondigd — dat een recht op weerwoord verplicht stelt voor politici en overheidsambtenaren die beweren dat hun eer of reputatie in de media is geschaad. De wet is veroordeeld door de Slowaakse

waarschuwingen, namelijk over een aanklacht wegens smaad tegen een opiniemaker van een krant en een dreigement tegen een journalist⁷¹.

IV. ANDERE INSTITUTIONELE KWESTIES IN VERBAND MET CONTROLES EN WAARBORGEN

Slowakije is een parlementaire republiek waar de Nationale Raad (het parlement) het enige constitutionele en wetgevende orgaan is⁷². Het recht om wetgeving in te voeren behoort toe aan de commissies van het parlement, de individuele parlementsleden en de regering.⁷³ Het Grondwettelijk Hof beslist of de wetten in overeenstemming zijn met de grondwet, de grondwettelijke besluiten en de internationale overeenkomsten en ziet toe op de eerbiediging van de grondrechten en grondwettelijke rechten. Onafhankelijke autoriteiten spelen ook een rol bij de bescherming van de grondrechten.

Er zijn verbeteringen aangekondigd met betrekking tot het proces van de voorbereiding en vaststelling van wetten. De in maart 2020 benoemde regering heeft aangegeven dat zij de stabiliteit en voorspelbaarheid van het regelgevingskader wil verbeteren, bijvoorbeeld door de planning en transparantie van het wetgevingsproces verbeteren. Daarnaast heeft de regering aangegeven zich te willen richten op de versterking van de naleving van de bestaande wetgeving⁷⁴ en van de analytische eenheden⁷⁵. Momenteel zijn effectbeoordelingen en raadplegingen van belanghebbende partijen nog geen gevestigde praktijken tijdens de Slowaakse wetgevingsprocedure. Hoewel het beleidsvormingsproces formeel is gebaseerd op raadplegingen en bewijsmateriaal, zijn de politieke prioriteiten van de regeringspartijen en de echte betrokkenheid van de sociale spelers beperkt⁷⁶. Wetgevingsinitiatieven van ministeries volgen duidelijke, schriftelijke regels en worden aan een effectbeoordeling onderworpen, maar het regelmatige gebruik van versnelde parlementaire procedures belemmert een empirisch onderbouwde beleidsvorming, bijvoorbeeld door geen ruimte te laten voor een goede effectbeoordeling en raadpleging van belanghebbende partijen⁷⁷. Bovendien zijn de analytische capaciteiten van de ministeries zwak en staan ze een doeltreffende beleidsvorming in de weg⁷⁸. In de strategie voor betere regelgeving is een aanpak op het volledige overheidsniveau op het gebied van de beleidsvorming vastgelegd en die aanpak heeft bijgedragen aan de versterking van de methodologische basis om de economische gevolgen van regelgeving te beoordelen. Tot dusver heeft dit niet de verwachte resultaten

vereniging van uitgevers en andere organisaties die zich bezighouden met de vrijheid van de media. Tot slot heeft de voormalige Slowaakse politiecommissaris een negatieve communicatiecampagne opgezet die was gericht op drie journalisten die verslag uitbrachten over de moorden op Kuciak en Kušnírová.

⁷¹ De eerste waarschuwing betrof een zaak waarin de Slowaakse autoriteiten een aanklacht wegens smaad hadden ingediend tegen een opiniemaker van een krant die ervan werd beschuldigd gelovigen te hebben beledigd door een katholieke priester te hebben bespot en scherp bekritiseerd. De aanklacht kan leiden tot een gevangenisstraf van een tot drie jaar. De tweede waarschuwing, van 25 juni 2020, betrof de zaak van een onderzoeksjournalist die voor een Slowaakse nieuwssite werkte/publiceerde, en die in de brievenbus van zijn appartement in Bratislava een kogel aantrof. De journalist meldde het incident bij een lokaal politiebureau, waarna een onderzoek werd ingesteld en maatregelen werden genomen om de veiligheid van de journalist te garanderen.

⁷² Artikel 72 van de Slowaakse grondwet.

⁷³ Artikel 87 van de Slowaakse grondwet.

⁷⁴ Politiek manifest, blz. 15–17.

⁷⁵ Politiek manifest, blz. 14–16.

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

⁷⁷ Europese Commissie, Landverslag Slowakije 2020, SWD(2020) 524 final, blz. 48.

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

opgeleverd, aangezien de effectbeoordelingen alleen van toepassing zijn op wetgevingsmaatregelen die door de regering zijn opgestart⁷⁹.

De regering overweegt de bevoegdheden van het Grondwettelijk Hof te versterken. Het zou dan gaan om een versterking van de bevoegdheden van het Grondwettelijk Hof met betrekking tot de grondwettelijke toetsing van wetten en inzake procedures voor grondwettelijke klachten over schendingen van de fundamentele rechten, maar ook via individuele controles op grondwettelijkheid. De regering overweegt ook de mogelijkheid om controles vooraf in te voeren om na te gaan of wetten in overeenstemming zijn met de grondwet⁸⁰.

Er moet verder worden gewerkt aan de versterking van de transparantie, de efficiëntie en de verantwoordingsplicht van het openbaar bestuur. Hoewel de coördinatiemechanismen aanwezig zijn, zorgt een uitgesproken departementalisme voor uitdagingen inzake coördinatie en een efficiënte planning⁸¹. De opstelling van een nationaal strategisch plan⁸², zoals voorgesteld door de nieuwe regering, zou de interne coördinatie kunnen verbeteren. De politieke cyclus heeft een grote invloed op het personeelsverloop⁸³. De nieuwe regering heeft aangegeven dat zij ernaar streeft het ambtenarenapparaat te versterken door van transparantie en ethiek kernelementen van deze hervorming te maken⁸⁴.

Met ingang van 16 maart 2020 heeft de regering de noodtoestand uitgeroepen in de gezondheidszorg om het hoofd te bieden aan de COVID-19-pandemie⁸⁵. Na goedkeuring door de regering op 10 juni eindigde de nationale noodtoestand officieel op 13 juni. Op 13 mei 2020 heeft het Grondwettelijk Hof een controversiële wet met betrekking tot opsporingsgegevens die tijdens de pandemie zijn verzameld, gedeeltelijk opgeschort.

Onafhankelijke autoriteiten spelen een rol bij de bescherming van de grondrechten, maar zouden baat hebben bij duidelijkere mandaten, met inbegrip van een volledig juridisch statuut en voldoende middelen om hun taak op een doeltreffende manier uit te oefenen. Het Slowaakse nationale centrum voor de mensenrechten is het bevoegde nationale instituut voor de mensenrechten en het orgaan voor de bevordering van gelijke behandeling in Slowakije. Het bereidt een jaarverslag voor over de naleving van de mensenrechten, met inbegrip van het beginsel van gelijke behandeling, en publiceert dit. Er bestaat nog steeds enige bezorgdheid over de onafhankelijkheid van het nationale centrum voor de mensenrechten, en in 2018 heeft het ministerie van Justitie een ontwerpamendement voor het rechtskader gepubliceerd zodat het centrum volledig in overeenstemming zou zijn met de beginselen van de Verenigde Naties met betrekking tot de status van nationale instellingen ("de beginselen van Parijs")⁸⁶. De voorgestelde amendementen werden bekritiseerd door het

⁷⁹ Europese Commissie, Landverslag Slowakije 2019, SWD(2019) 1024 final, blz. 44.

⁸⁰ Politiek manifest, blz. 8.

⁸¹ Europese Commissie, Landverslag Slowakije 2020, SWD(2020) 524 final, blz. 48.

⁸² Politiek manifest, blz. 77.

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

⁸⁴ Politiek manifest, blz. 4–5.

⁸⁵ Overeenkomstig artikel 5 van Constitutionele wet nr. 227/2002 Z. z.

⁸⁶ Europese Commissie, A comparative analysis of non-discrimination law in Europe 2019, blz. 116; zie verder de beginselen met betrekking tot de status van nationale instellingen (de beginselen van Parijs), die zijn aangenomen bij Resolutie 48/134 van de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties van 20 december 1993.

Bureau voor Democratische Instellingen en Mensenrechten van de OVSE⁸⁷ en de wetsvoorstellen haalden het in juni 2019 niet⁸⁸. Het Slowaakse nationale centrum voor de mensenrechten bevindt zich qua financiering onderaan op de Europese ranglijst en een gebrek aan bevoegdheid om juridisch bindende besluiten te nemen of sancties op te leggen doet vragen rijzen over de algemene doeltreffendheid van het centrum⁸⁹.

De Slowaakse ombudsman is een onafhankelijk orgaan met een mandaat om de fundamentele rechten en vrijheden van natuurlijke personen en rechtspersonen te beschermen in procedures met overheidsinstanties en andere overheidsorganen, indien de activiteiten, de besluitvorming of de inactiviteit van de organen niet in overeenstemming zijn met de Slowaakse rechtsorde. De ombudsman kan ook een klacht indienen bij het Slowaaks Grondwettelijk Hof als de fundamentele rechten of vrijheden van een natuurlijke persoon of rechtspersoon worden geschonden door een algemeen bindende rechtsregel. De ombudsman dient verder een jaarlijks activiteitenverslag in en heeft de bevoegdheid om een buitengewoon verslag in te dienen indien hij een aanzienlijke inbreuk op de fundamentele rechten en vrijheden vaststelt of indien een dergelijke inbreuk betrekking heeft op een groot aantal personen⁹⁰. In zijn activiteitenverslag van 2019 heeft de ombudsman aangegeven dat de begrotingsmiddelen niet volstaan om al zijn taken naar behoren uit te voeren⁹¹. Het Bureau voor Democratische Instellingen en Mensenrechten van de OVSE heeft in zijn juridisch advies over het Slowaakse nationale centrum voor de mensenrechten aanbevolen om de relatie tussen de ombudsman en het nationale centrum voor de mensenrechten te definiëren, de onderlinge verdeling van de bevoegdheden te verduidelijken en de samenwerking te bevorderen om overlappende mandaten te voorkomen⁹².

De hoge rekenkamer van Slowakije is een ander belangrijk orgaan dat belast is met het toezicht op de verantwoordingsplicht, de kwaliteit en het werk van de overheid. Het doel van de hoge rekenkamer is te wijzen op het onrendabele, inefficiënte en ondoeltreffende gebruik van middelen in nationale en lokale overheidsorganisaties, staatsbedrijven, aandelenvennootschappen die volledig in staatshanden zijn of entiteiten waarin de staat een aandelenbelang heeft of die het algemeen belang dienen⁹³. De laatste jaren heeft de hoge rekenkamer de frequentie en de kwaliteit van haar doelmatigheidscontroles verbeterd, maar het effect daarvan is tot nu toe beperkt gebleven omdat zij slechts beperkte veranderingen kan afdwingen⁹⁴. De regering heeft het voornemen te kennen gegeven om de bevoegdheden van de hoge rekenkamer te versterken en zij overweegt de mogelijkheid om sancties op te leggen indien de inspectiedienst de bij de controle geconstateerde tekortkomingen niet wegwerkt.

De toegang tot informatie, met inbegrip van bestuursrechtelijke besluiten, wordt gewaarborgd door de Slowaakse wetgeving inzake de toegang tot overheidsinformatie. Dit beleid zou echter baat kunnen hebben bij een holistische aanpak die ook rekening houdt

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

⁸⁸ European Network of Human Rights Institutions (2020), The rule of law in the European Union, blz. 192.

⁸⁹ Europese Commissie, *Equality bodies making a difference*, blz. 103, 105, 107.

⁹⁰ Bijdrage van Slowakije aan het verslag over de rechtsstaat 2020, punt 39.

⁹¹ Ombudsman, Verslag over de activiteiten van de ombudsman 2019, blz. 44.

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

⁹³ Hoge rekenkamer van de Slowaakse Republiek, Verslag van de controleactiviteiten, resultaten voor 2019.

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

met verantwoordingsplicht en maatregelen voor corruptiebestrijding⁹⁵. Als de door de regering aangekondigde plannen voor een betere toegang tot informatie en bredere toepassing van het “open overheid”-principe⁹⁶ volledig worden uitgevoerd, zou dit het transparantiebeleid van Slowakije verder kunnen versterken.

Hoewel Slowakije over een faciliterend kader voor het maatschappelijk middenveld beschikt, heeft de regering een beleid aangekondigd om het middenveld nog verder te versterken⁹⁷. De Slowaakse regering heeft in haar politiek manifest aangekondigd dat zij voornemens is het systeem voor de financiering van ngo's te versterken en steun te verlenen aan organisaties die zich bezighouden met de bescherming en bevordering van de mensenrechten, de opbouw van democratisch burgerschap, de uitbanning van alle vormen van discriminatie en het opsporen van corruptie⁹⁸.

De samenleving heeft steeds meer aandacht voor onderwerpen in verband met de rechtsstaat. De moord op onderzoeksjournalist Ján Kuciak en zijn verloofde in februari 2018 leidde tot de grootste publieke protesten in Slowakije sinds de Fluwelen Revolutie van 1989. De moorden werden alom gezien als een aanval op de rechtsstaat, het maatschappelijk middenveld en de vrijheid van meningsuiting. De belanghebbenden meldden dat deze ontwikkelingen voor Slowakije een kans vormen om te breken met een verleden dat werd gekenmerkt door een hoge mate van politieke polarisatie die de werking van de instellingen en het openbaar bestuur heeft beïnvloed. De regering heeft de rechtsstaat bovenaan de in april 2020 vastgestelde politieke agenda geplaatst en heeft plannen voor ingrijpende hervormingen in dit verband opgenomen. Daarnaast heeft de president van Slowakije in haar eerste “State of the Republic”-toespraak in juni 2020 het belang van de rechtsstaat voor de samenleving en de democratie benadrukt⁹⁹.

⁹⁵ Zie vorige voetnoot, blz. 909.

⁹⁶ Politiek manifest, blz. 6–7.

⁹⁷ De CIVICUS-monitor beschouwt de civiele ruimte in Slowakije als “gekrompen”. Zie CIVICUS Monitor — Tracking Civic Space; beoordelingen zijn op een schaal van vijf categorieën gedefinieerd als: open, gekrompen, belemmerd, onderdrukt en gesloten. De laatste update van CIVICUS over Slowakije dateert van 2016.

⁹⁸ Politiek manifest, blz. 17–18.

⁹⁹ President van de Republiek (2020), Verslag over de toestand van de Republiek.

Bijlage I: lijst van bronnen in alfabetische volgorde*

* De lijst van de bijdragen die zijn ontvangen in het kader van de raadpleging voor het verslag over de rechtsstaat 2020 is te vinden op (COM-website).

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

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

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

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

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

Directoraat-generaal Communicatie (2019), *Flash Eurobarometer 482: Businesses' attitudes towards corruption in the EU*.

Directoraat-generaal Communicatie (2020), *Speciale Eurobarometer 502 over corruptie*.

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

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

Europees Parlement, Resolutie van 19 april 2018 over de bescherming van onderzoeksjournalisten in Europa: de zaak van de Slowaakse journalist Ján Kuciak en van Martina Kušnírová.

Europees Parlement, Resolutie van 28 maart 2019 over de situatie van de rechtsstaat en de bestrijding van corruptie in de EU, met name in Malta en in Slowakije.

Europese Commissie (2013, 2014, 2015, 2016, 2017, 2018, 2019, 2020), *EU-scorebord voor justitie*.

Europese Commissie (2015), *Landverslag Slowakije*, SWD(2015) 44/2 final.

Europese Commissie (2018), *Equality bodies making a difference*.

Europese Commissie (2019), *Landverslag Slowakije*, SWD(2019) 1024 final.

Europese Commissie (2019), *Public administration characteristics and performance in EU28*.

Europese Commissie (2020), *A comparative analysis of non-discrimination law in Europe 2019*.

Europese Commissie (2020), *Landverslag Slowakije*, SWD(2020) 524 final.

GRECO (2017), *Fourth evaluation round — second compliance report on the Slovak Republic on corruption prevention in respect of members of parliament, judges and prosecutors*.

Hof van Justitie van de Europese Unie, C-192/18, Commissie/Polen (onafhankelijkheid van de gewone rechtbanken).

Hof van Justitie van de Europese Unie, C-282/12, Commissie/Hongarije.

Hof van Justitie van de Europese Unie, C-619/18, Commissie/Polen (onafhankelijkheid van het Hooggerechtshof).

Hoge rekenkamer van de Slowaakse Republiek (2019), Verslag over de auditactiviteiten, resultaten voor 2019.

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

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

Ombudsman (2020), Verslag over de activiteiten van de ombudsman 2019.

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

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

President van de Republiek (2020), Verslag over de toestand van de Republiek. <https://www.prezident.sk/en/article/sprava-prezidentky-o-stave-republiky/>

Raad van de Europese Unie (2014), Aanbeveling van de Raad van 8 juli 2014 over het nationale hervormingsprogramma 2014 van Slowakije en met een advies van de Raad over het stabiliteitsprogramma 2014 van Slowakije, PB C 247.

Raad van de Europese Unie (2016), Aanbeveling van de Raad van 12 juli 2016 over het nationale hervormingsprogramma 2016 van Slowakije en met een advies van de Raad over het stabiliteitsprogramma 2016 van Slowakije, PB C 299.

Raad van de Europese Unie (2017), Aanbeveling van de Raad van 11 juli 2017 over het nationale hervormingsprogramma 2017 van Slowakije en met een advies van de Raad over het stabiliteitsprogramma 2017 van Slowakije, PB C 261.

Raad van de Europese Unie (2019), Aanbeveling van de Raad van dinsdag 9 juli 2019 over het nationale hervormingsprogramma 2019 van Slowakije en met een advies van de Raad over het stabiliteitsprogramma 2019 van Slowakije, PB C 301.

Raad van Europa, *Platform to promote the protection of journalism and safety of journalists – Slovakia*. <https://www.coe.int/en/web/media-freedom/all-alerts/slovakia>

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

Raad van Europa: Commissie van Venetië (2017), *Slovakia – Opinion on questions related to the appointment of judges of the Constitutional Court (CDL-AD(2017)001-e)*.

Raad van Justitie (13 november 2019, 23 maart 2020, 23 juni 2020), communiqués betreffende het ontslag van zijn leden. <http://www.sudnarada.gov.sk/sudna-rada-bude-mat-o-jedneho-clena-menej/> <http://www.sudnarada.gov.sk/clenstva-v-sudnej-rade-sa-vzdalo-pat-jej-clenov> <http://www.sudnarada.gov.sk/predsednicka-sudnej-rady-sa-rozhodla-vzdat-svojej-funkcie/>

Raad van Justitie (23 april 2020, 26 april 2020, 20 mei 2020), communiqués betreffende het ontslag van zijn leden. <http://www.sudnarada.gov.sk/sudna-rada-bude-mat-o-jedneho-clena-menej/> <http://www.sudnarada.gov.sk/sudna-rada-v-takmer-kompletnej-zostave/> <http://www.sudnarada.gov.sk/sudna-rada-ma-opat-osemnast-clenov/>

Reporters without Borders, Slovakia. <https://rsf.org/en/ranking>

Slowaakse regering (2020), Bijdrage van Slowakije aan het verslag over de rechtsstaat 2020.

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

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

Virtueel landbezoek aan Slowakije in het kader van het verslag over de rechtsstaat 2020.

World Economic Forum (2013-2020), *The global competitiveness report*.

Bijlage II: landbezoek aan Slowakije

De diensten van de Commissie hebben in mei en juni 2020 virtueel vergaderd met:

- Bureau van de procureur-generaal
- Bureau van de speciale aanklager
- Departement corruptiepreventie
- Ministerie van Binnenlandse Zaken
- Ministerie van Justitie
- Nationaal agentschap voor misdaadbestrijding van de politie
- Slowaakse omroepraad
- Transparency International Slovakia
- Via Iuris

* De Commissie heeft eveneens de volgende organisaties ontmoet in een aantal horizontale vergaderingen:

- Amnesty International
- Civil Liberties Union for Europe
- Civil Society Europe
- Conferentie van Europese Kerken
- EuroCommerce
- European Center for Not-for-Profit Law
- Europees Burgerforum
- Europees Centrum voor pers- en mediavrijheid
- Free Press Unlimited
- Front Line Defenders
- ILGA-Europe
- Internationaal Persinstituut
- Internationale Commissie van Juristen
- Internationale Federatie voor de mensenrechten

- Lifelong learning Platform
- Open Society Justice Initiative/Open Society European Policy Institute
- Reporters without Borders
- Transparency International EU