

Brussel, 30.9.2020
SWD(2020) 308 final

WERKDOCUMENT VAN DE DIENSTEN VAN DE COMMISSIE

**Verslag over de rechtsstaat 2020
Landenhoofdstuk over Spanje**

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) 309 final} - {SWD(2020) 310 final} - {SWD(2020) 311 final} -
{SWD(2020) 312 final} - {SWD(2020) 313 final} - {SWD(2020) 314 final} -
{SWD(2020) 315 final} - {SWD(2020) 316 final} - {SWD(2020) 317 final} -
{SWD(2020) 318 final} - {SWD(2020) 319 final} - {SWD(2020) 320 final} -
{SWD(2020) 321 final} - {SWD(2020) 322 final} - {SWD(2020) 323 final} -
{SWD(2020) 324 final} - {SWD(2020) 325 final} - {SWD(2020) 326 final}

SAMENVATTING

Het Spaanse justitiële stelsel kampt met efficiëntieproblemen, waardoor de gerechtelijke procedures steeds langer duren. Om deze kwestie aan te pakken, wordt een nieuw wetboek van strafvordering voorbereid, dat tot doel heeft de strafprocedure te versnellen, alsook een wetsontwerp inzake procedurele en technologische maatregelen. Het gebruik van elektronische middelen is goed ingeburgerd in het justitiële stelsel en er worden verdere verbeteringen doorgevoerd. Niettemin blijven er bepaalde problemen bestaan, met name wat betreft de interoperabiliteit van de systemen die in de verschillende regio's van het land worden gebruikt. Ook de situatie van de algemene raad voor de rechtspraak (*Consejo General del Poder Judicial*) vormt een lastige kwestie, met name omdat de nieuwe leden nog niet zijn benoemd. De relatie tussen de procureur-generaal en de uitvoerende macht is onderwerp van discussie, in het bijzonder de regeling voor de benoeming en de ambtstermijn van de procureur-generaal, evenals de registratie van de communicatie met de minister van Justitie.

Spanje heeft de afgelopen jaren zijn corruptiebestrijdingskader versterkt, wat betreft zowel de preventieve als de repressieve dimensie. Hoewel Spanje geen overkoepelende corruptiebestrijdingsstrategie heeft, heeft de nationale strategie ter bestrijding van zware en georganiseerde misdaad, die in februari 2019 is goedgekeurd, tot doel de onderzoekscapaciteit en de toegang tot financiële databanken te verbeteren en de samenwerking tussen de instanties te versterken. Hoewel het strafwetboek en het wetboek van strafvordering in februari 2019 zijn herzien, wordt er gewerkt aan nieuwe ontwerp-wetgeving tot wijziging van het wetboek van strafvordering. Aldus heeft Spanje een verbeterd rechtskader voor integriteit in de overheidssector tot stand gebracht, waarbij de integriteitsmechanismen in het parlement zijn versterkt en de regeling inzake openbaarmaking van vermogen, belangenconflicten en onverenigbare functies van hooggeplaatste ambtenaren bij de centrale overheid is aangescherpt. Er bestaat nu een verlengde verjaringstermijn voor ernstige misdrijven en met corruptie verband houdende misdrijven kunnen zwaarder worden bestraft, onder meer met een langere periode van ontzetting uit het openbaar ambt. Er zijn zowel wetswijzigingen betreffende lobbywerk en een betere bescherming voor klokkenluiders voorgesteld, als een omnibuscorruptiebestrijdingswet, maar deze zijn nog niet aangenomen. In april 2019 is een nieuwe gedragscode voor parlementsleden aangenomen, waarbij een parlementair bureau voor belangenconflicten is opgericht om toezicht te houden op de uitvoering ervan.

De grondwet voorziet in de vrijheid van meningsuiting en de vrijheid van de media, alsook in het recht op informatie. Hoewel voor de televisie- en radiosector aangescherpte voorschriften inzake eigendomstransparantie gelden, is dit niet het geval voor de sector van de gedrukte media. De informatie in het handelsregister ("*registro mercantil*") is dezelfde als voor alle andere soorten bedrijven in Spanje en is niet erg duidelijk voor het grote publiek. Er is bezorgdheid geuit over nieuwe wetgeving inzake de openbare veiligheid, die naar verluidt de vrijheid van informatie en de vrijheid van meningsuiting zou beperken.

Het wetgevingsproces voorziet in garanties voor transparantie en de betrokkenheid van belanghebbenden, met name door middel van openbare raadplegingen. Het transparantiekader wordt nog steeds ten uitvoer gelegd en alle Spaanse regio's hebben nu hun eigen rechtskader op dit gebied. Het wetgevend initiatief van de regering en haar recht om wetsdecreten uit te vaardigen zijn onderworpen aan de controle van het parlement en het grondwettelijk hof. De ombudsdienst ("*Defensor del Pueblo*") heeft een uitgebreid mandaat,

dat hij kan uitoefenen ter verdediging van de rechten van de burgers. De regering werkt aan een open overheidsbeleid om de burgers nauwer te betrekken bij de ontwikkeling van het overheidsbeleid.

I. JUSTITIEEL STELSEL

Het Spaanse justitieel stelsel bestaat uit rechtbanken met algemene bevoegdheid¹ en gespecialiseerde rechtbanken², en is gestructureerd in overeenstemming met de territoriale organisatie van het land. Het Hooggerechtshof is het hoogste gerechtelijke orgaan op alle rechtsgebieden. Het Grondwettelijk Hof is bevoegd voor alle grondwettelijke kwesties en voor individuele vorderingen met betrekking tot de eerbiediging van de grondrechten. De *Consejo General del Poder Judicial* (algemene raad voor de rechtspraak), die bij de Spaanse grondwet is ingesteld, is het orgaan voor gerechtelijk zelfbestuur en waarborgt de onafhankelijkheid van de rechtbanken en rechters³. Als zodanig maakt hij geen deel uit van de rechterlijke macht zelf. Hij oefent disciplinaire maatregelen uit en is bevoegd om rechters te benoemen, over te plaatsen en te bevorderen. Daarnaast is hij verantwoordelijk voor de opleiding en aanwerving van rechters. Het Openbaar Ministerie is geïntegreerd in het gerechtelijk apparaat met functionele autonomie en heeft als taak de gerechtigheid te bevorderen door het recht, de rechten van de burgers en het algemeen belang te verdedigen. De procureur-generaal wordt benoemd door het staatshoofd, op voorstel van de regering, na raadpleging van de algemene raad voor de rechtspraak⁴. De lokale ordes van advocaten zijn publiekrechtelijke organisaties van beroepsbeoefenaars, onafhankelijk van het openbaar bestuur en zijn niet afhankelijk van de budgetten van de overheid, noch worden hun vermogens openbaar gemaakt. Zij zijn bevoegd voor de organisatie van het beroep en de professionele deontologie en keuren hun eigen ethische code goed.

Onafhankelijkheid

De algemene raad voor de rechtspraak oefent zijn taken sinds december 2018 *ad interim* uit. Volgens de grondwet bestaat de raad uit de voorzitter van het Hooggerechtshof (die voorzit) en uit 20 personen – 12 rechters of magistraten, en 8 advocaten of andere juristen met een erkende competentie van meer dan vijftien jaar beroepservaring⁵. Het parlement is verantwoordelijk voor de benoeming van de justitiële leden van de raad⁶, na ontvangst van een lijst van kandidaten die de steun van een vereniging van rechters hebben ontvangen of

¹ Voor het civiel, strafrechtelijk, administratief en sociaal recht. In totaal zijn er 2 269 rechtbanken van eerste aanleg met algemene bevoegdheid.

² Handelsrechtbanken, EU-merkenrechtbanken, rechtbanken met speciale taken op het gebied van strafrechtelijke veroordelingen, jeugdrechtbanken, rechtbanken die zich bezighouden met geweld tegen vrouwen en andere gespecialiseerde rechtbanken die bij besluit van de algemene raad voor de rechtspraak kunnen worden opgericht. In totaal zijn er 1 465 rechtbanken van eerste aanleg met gespecialiseerde bevoegdheid.

³ In artikel 117 van de Spaanse grondwet is de onafhankelijkheid van magistraten en rechters verankerd.

⁴ Artikel 124, lid 4 van de Spaanse grondwet.

⁵ Hoewel de grondwet voorschrijft dat de acht advocaten en andere juristen met een drievijfde meerderheid in elke kamer van het parlement worden benoemd (vier door het congres en vier door de senaat), wordt niet gespecificeerd hoe de leden die de rechters vertegenwoordigen, moeten worden benoemd (artikel 122, lid 3, van de Spaanse grondwet).

⁶ Van de 12 leden die rechter of magistraat moeten zijn, worden er 6 gekozen door het congres en 6 door de senaat, uit een lijst van 36 kandidaten die worden voorgedragen door verenigingen van rechters of door ongebonden rechters (art. 567 van Organieke wet 6/1985).

van 25 rechters⁷. Voor de benoeming van nieuwe leden van de raad is een gekwalificeerde drievijfde meerderheid vereist. In het kader van de twee algemene verkiezingen die in 2019 zijn gehouden, is een dergelijke meerderheid niet bereikt en zijn de leden van de raad voorlopig in functie gebleven totdat een nieuwe raad wordt verkozen. Beroepsverenigingen hebben opgeroepen tot een vernieuwing van de raad⁸, en hebben de bevoegdheid van de waarnemende raad om door te gaan met benoemingen voor justitiële topposities juridisch aangevochten⁹. Hoewel de wet bepaalt dat de raad volledig functioneel blijft totdat er een nieuwe is¹⁰, heeft de raad in januari 2020 besloten om de benoemingen voor justitiële functies op te schorten¹¹. In mei 2020 is de raad echter opnieuw begonnen met de benoemingen¹². De waarnemend voorzitter van de raad heeft het parlement herhaaldelijk gewezen op de noodzaak om over te gaan tot de benoeming van de leden van de raad¹³. De waarnemend voorzitter heeft de huidige omstandigheden ook aangeduid als een “institutionele anomalie” en gewaarschuwd dat de verlenging van deze situatie de raad in diskrediet zou kunnen brengen¹⁴. De Raad van Europa heeft opgemerkt dat deze ontwikkelingen bevestigen dat het van belang is ervoor te zorgen dat de raad niet wordt gezien als kwetsbaar voor politisering¹⁵.

Het niveau van de perceptie van onafhankelijkheid van de rechterlijke macht ligt rond het gemiddelde. Sinds 2016 is de perceptie van de onafhankelijkheid van rechtbanken en rechters door burgers en bedrijven sterk aan het schommelen. In 2020 was er een lichte verbetering ten opzichte van het voorgaande jaar, zowel bij het grote publiek (44 % vindt ze “zeer goed” of “redelijk goed”) als bij de bedrijven (42 % vindt ze “zeer goed” of “redelijk goed”)¹⁶.

De relatie tussen de procureur-generaal en de uitvoerende macht wordt besproken. De procureur-generaal wordt benoemd door het staatshoofd, op voorstel van de regering, uit eminente Spaanse juristen met meer dan vijftien jaar effectieve ervaring. Alvorens een kandidaat voor te dragen, moet de regering de algemene raad voor de rechtspraak hebben gehoord en moet de geschiktheid van de kandidaat zijn beoordeeld door de overeenkomstige commissie in het congres van afgevaardigden¹⁷. Het Hooggerechtshof kan achteraf een toetsing uitvoeren van de rechtmatigheid van de benoeming. De regering heeft geen bevoegdheid om de procureur-generaal te ontslaan. Het mandaat van de procureur-generaal

⁷ Grafieken 51 en 52, EU-scorebord voor justitie 2020. Opgemerkt moet worden dat volgens de aanbevelingen van de Raad van Europa niet minder dan de helft van de leden van dergelijke raden door hun collega's moet worden gekozen (Aanbeveling CM/Rec(2010)12 van het Comité van Ministers van de Raad van Europa, punt 27).

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

⁹ Beschikking van de civiele afdeling van het Hooggerechtshof van 5 juni 2019.

¹⁰ Artikel 570, Organieke wet nr. 6/1985 van 1 juli 1985. De bevoegdheden van de interimraad zijn niet beperkt, behalve wat betreft de mogelijkheid om een nieuwe voorzitter te kiezen.

¹¹ Persbericht van de algemene raad voor de rechtspraak, 16 januari 2020.

¹² De benoemingen werden vervolgens stopgezet in juli. De raad kondigde aan dat ze in september zouden worden hervat.

¹³ Persbericht van de algemene raad voor de rechtspraak, 15 juli 2020.

¹⁴ Persbericht van de algemene raad voor de rechtspraak, maandag 23 december 2019.

¹⁵ GRECO, Fourth Evaluation Round — Corruption prevention in respect of members of Parliament, judges and prosecutors, Second interim compliance report, aanbeveling v. (punten 29 en 32 met betrekking tot de noodzaak om de keuze van de justitiële leden van de raad uit politieke handen te houden).

¹⁶ Grafieken 44 en 46, EU-scorebord voor justitie 2020. Het niveau van de perceptie van onafhankelijkheid van de rechterlijke macht wordt als volgt ingedeeld: zeer laag (minder dan 30 % van de respondenten beoordeelt de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht als redelijk goed en zeer goed); laag (30 tot 39 %), gemiddeld (40 tot 59 %), hoog (60 tot 75 %), zeer hoog (meer dan 75 %).

¹⁷ De adviezen van de raad en van het congres van afgevaardigden zijn raadgevend.

eindigt echter op hetzelfde moment als het mandaat van de regering¹⁸. Op dit systeem is kritiek geuit, met name omdat het samenvallen van de ambtstermijn van invloed kan zijn op de perceptie van onafhankelijkheid¹⁹. De Raad van Europa heeft benadrukt dat het voor het vertrouwen van het publiek niet alleen van cruciaal belang is dat het Openbaar Ministerie onpartijdig, objectief en vrij van enige beïnvloeding is, met name van politieke aard, maar dat dit zo ook duidelijk naar buiten komt²⁰. De Raad van Europa erkende dat deze kwestie naar behoren in overweging was genomen, maar drong er bij de autoriteiten op aan meer onderbouwde verbeteringen aan te brengen om het Openbaar Ministerie een grotere autonomie te geven, met name wat betreft de transparantie van de communicatie met de regering²¹. De procureur-generaal handelt op onafhankelijke en onpartijdige wijze en mag geen instructies of bevelen van de regering of een ander bestuurlijk of gerechtelijk orgaan ontvangen. De regering kan echter de aandacht van de procureur-generaal vestigen op relevante acties ter verdediging van het openbaar belang²². Hoewel de wet bepaalt dat alle communicatie tussen de uitvoerende macht en het Openbaar Ministerie moet plaatsvinden tussen de minister van Justitie en de procureur-generaal²³, vereist zij niet dat deze communicatie openbaar wordt gemaakt, noch dat deze communicatie schriftelijk wordt geregistreerd. De Groep van Staten tegen Corruptie (Greco) heeft dit ook aan de orde gesteld als een punt van zorg²⁴. Het blijkt echter dat er een praktijk is om een aantal van deze mededelingen bekend te maken via persberichten op de webpagina van het ministerie van Justitie²⁵. De belanghebbenden wijzen erop dat het belangrijk is dat deze bekendmaking wordt gewaarborgd, zodat de indruk van politieke inmenging van de uitvoerende macht in het Openbaar Ministerie wordt weggenomen en het vertrouwen van het publiek in het strafrechtstelsel wordt versterkt²⁶.

Kwaliteit

Er wordt gewerkt aan ontwerpwetgeving tot wijziging van het wetboek van strafvordering. In april 2020 heeft het ministerie van Justitie de procedure voor de herziening van het wetboek van strafvordering in gang gezet. Met name wordt een belangrijke wijziging van de onderzoeksfase overwogen, waardoor het gerechtelijk onderzoek door de openbare aanklagers kan worden geleid. Op dit moment geeft het systeem de onderzoeksrechter de bevoegdheid om het onderzoek te leiden, terwijl de aanklagers alleen kunnen eisen dat er voorzorgs- of onderzoeksmaatregelen worden genomen door de rechter²⁷. De belanghebbenden bekritiseren de huidige regeling en koppelen deze aan het

¹⁸ Artikel 31, lid 1, onder e), Wet nr. 50/1981 van 30 december 1981.

¹⁹ GRECO Fourth Evaluation Round — Evaluation report, punt 126.

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

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

²² Artikel 8, Wet nr. 50/1981 van 30 december 1981. Wanneer de procureur-generaal een mededeling van de regering ontvangt, beslist hij/zij over de haalbaarheid of de opportuniteit van de gevraagde acties, na de raad van procureurs van de kamers van het Hooggerechtshof in dit verband te hebben gehoord, en legt hij zijn/haar beslissing aan de regering voor.

²³ Artikel 8, lid 2, Wet nr. 50/1981 van 30 december 1981.

²⁴ GRECO (2019), Fourth Evaluation Round – Second interim compliance report, aanbeveling ix.

²⁵ Deze praktijk werd toegejuicht door de Greco ((GRECO Fourth Evaluation Round – Second interim compliance report, punt 57).

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

²⁷ Artikel 5, Wet nr. 50/1981 van 30 december 1981.

gebrek aan efficiëntie van de strafrechtelijke procedures²⁸. In juli 2020 werd artikel 324 van het wetboek van strafvordering al herzien om de termijnen voor de onderzoeken te verlengen. De belanghebbenden hadden om deze herziening verzocht, aangezien de strikte termijnen voor het onderzoek onverenigbaar zouden zijn met de zorgvuldigheid die nodig is bij het onderzoek van complexe zaken²⁹.

Het gebruik van ICT-instrumenten is goed ingeburgerd in het justitieel stelsel en er wordt nog steeds geïnvesteerd in digitalisering. Met name het project “Justicia Digital”, met een sterke focus op administratieve modernisering en het gebruik van digitale oplossingen in de rechtspraak, is volledig uitgevoerd. De interoperabiliteit tussen de beheersystemen die in de verschillende autonome regio's worden gebruikt, blijft echter een probleem. Het project “Justicia 2030” wil de ICT-diensten op het gebied van justitie efficiënter integreren³⁰. Het doel van dit project is om een nieuw model voor de communicatie met de burgers op te zetten, waarbij automatisch en proactief diensten worden verleend. Het project omvat ook de ontwikkeling van alternatieve middelen voor geschillenbeslechting. Hoewel de digitale transformatie van justitie in Spanje verder moet worden verbeterd, toont het land een hoog niveau van ICT-beschikbaarheid voor het beheer van zaken³¹. Spanje behoort ook tot de lidstaten die de meeste regelingen hebben getroffen voor de productie van machineleesbare rechterlijke beslissingen³². Spanje kreeg steun van de Europese Commissie om de toegankelijkheid en de kwaliteit van de rechtspraak te verbeteren door de tenuitvoerlegging van cyberjustitie te bevorderen via een strategische en kennisgerichte aanpak en via een algemene wijziging van het beheer en de eenmaking of volledige interoperabiliteit van de respectieve ICT-systemen die door het ministerie van Justitie en de autonome regio's worden ingezet. Spanje heeft ook steun gekregen van de Europese Unie en de Raad van Europa voor het verbeteren van de verzameling van justitiële statistieken en het vergroten van de capaciteit van het bureau dat belast is met de ondersteuning van de slachtoffers (ICT en institutionele ondersteuning)³³. In de tweede en lopende fase van het project zal de Raad van Europa enkele projecten van Justicia 2030 steunen, zoals de haalbaarheid van elektronische procedurenormen en een handboek over de uitvoering van digitale projecten.

De COVID-19-pandemie heeft gevolgen gehad voor de werking van het gerechtelijk apparaat. Spanje heeft op 14 maart de staat van alarm afgekondigd³⁴. Bijgevolg werd de activiteit van de rechtbanken beperkt gedurende de drie maanden waarin de staat van alarm van kracht was, waarbij de procedurele handelingen alleen in spoedprocedures werden gehandhaafd en de procedurele termijnen werden opgeschort. De belanghebbenden hebben hun bezorgdheid geuit over het feit dat deze maatregelen gevolgen kunnen hebben voor het vermogen van het gerechtelijk apparaat om de opgelopen achterstand weg te werken en voor

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

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

³⁰ Bijdrage van Spanje aan het verslag over de rechtsstaat 2020.

³¹ Grafiek 40, EU-scorebord voor justitie 2020.

³² Grafiek 29, EU-scorebord voor justitie 2020.

³³ Samenwerkingsprogramma van de Europese Unie en de Raad van Europa, “Promoting cyber justice in Spain through change management and improvement of data collection”, fase I (november 2018 - november 2019, budget: 250 000 EUR) en fase II (juni 2020 - februari 2022, budget: 370 000 EUR).

³⁴ Koninklijk besluit 463/2020, houdende vaststelling van de staat van alarm ten gevolge van de gezondheidscrisis veroorzaakt door COVID-19.

de te verwachten toename van het aantal rechtszaken, met name in het licht van de uitdagingen met betrekking tot de efficiëntie waarmee het justitieel stelsel al te maken heeft gehad³⁵. Er worden inspanningen geleverd om de gevolgen van de COVID-19-pandemie voor het justitieel stelsel tot een minimum te beperken. Er is met name nieuwe wetgeving uitgevaardigd die voorziet in speciale procedurele en organisatorische maatregelen³⁶, maar ook in specifieke normen voor faillissementsprocedures³⁷. De beoogde maatregelen omvatten ook een ruimer gebruik van digitale technologieën voor procedurele handelingen.

Efficiëntie

De duur van de gerechtelijke procedure in Spanje neemt toe. Sinds 2016 is de tijd die nodig is voor de afhandeling van civiele, commerciële en administratieve zaken toegenomen³⁸. Deze is bijzonder lang voor civiele en commerciële zaken in het Hooggerechtshof, waar het meer dan 600 dagen duurt³⁹. Bovendien neemt ook het percentage opgeloste zaken af. In civiele en commerciële zaken is het afwikkelingspercentage gedaald tot 86,7 % in 2018⁴⁰. Het afwikkelingspercentage voor de administratieve rechtbanken van eerste aanleg is ook gedaald en ligt onder de 100 %. Naarmate er meer zaken in het systeem komen dan dat er opgelost worden, ontstaat er een achterstand in het aantal zaken, die toeneemt⁴¹. Spanje heeft een goed niveau van efficiëntie op een aantal specifieke gebieden van het EU-recht. Met name wat betreft de inbreukprocedures voor EU-merken is de duur van de procedure in 2018 gehalveerd⁴². Wat de consumentenbescherming betreft, is de gemiddelde duur van de rechterlijke toetsing kort en blijft deze stabiel⁴³.

Spanje neemt maatregelen om de efficiëntie van de rechtbanken te verhogen. Er lopen met name procedures om een nieuw wetboek van strafvordering op te stellen, dat tot doel heeft de strafvervolgning te bespoedigen. Het ministerie van Justitie werkt ook aan een wetsontwerp inzake procedurele en technologische maatregelen en de uitvoering van alternatieve geschillenbeslechtsprocedures. Deze maatregelen zijn bedoeld om de gerechtelijke procedures te versnellen, de doeltreffendheid ervan te verbeteren en maatregelen ten uitvoer te leggen die het huidige stelsel van rechtsbedeling in staat stellen om op een redelijke en nuttige manier te reageren op de door de burgers gevraagde rechtsbescherming⁴⁴.

II. CORRUPTIEBESTRIJDING

³⁵ Informatie ontvangen in het kader van het landbezoek en van het raadplegingsproces voor het opstellen van het verslag; zie ook het persbericht van de beroepsvereniging Juezas y Jueces para la Democracia van 18 mei 2020. De Commissie heeft deze kwestie ook in het kader van het Europees semester aan de orde gesteld. Overweging 28 van de aanbeveling van de Raad over het nationale hervormingsprogramma 2020 van Spanje en met een advies van de Raad over het stabiliteitsprogramma 2020 van Spanje. https://www.consilium.europa.eu/nl/press/press-releases/2020/07/20/european-semester-2020-country-specific-recommendations-adopted/?utm_source=dsms-auto&utm_medium=email&utm_campaign=European+Semester+2020%3a+country-specific+recommendations+adopted

³⁶ Zo werden 11 tot 31 augustus beschouwd als werkdagen voor proceduredoeleinden.

³⁷ Koninklijk wetsbesluit nr. 16/2020 van 28 april 2020.

³⁸ Grafiek 5, EU-scorebord voor justitie 2020.

³⁹ Grafiek 7, EU-scorebord voor justitie 2020.

⁴⁰ Grafiek 11, EU-scorebord voor justitie 2020; grafiek 11, EU-scorebord voor justitie 2020, informatieblad kwantitatieve gegevens.

⁴¹ Grafiek 13, EU-scorebord voor justitie 2020.

⁴² Grafiek 18, EU-scorebord voor justitie 2020.

⁴³ Grafiek 19, EU-scorebord voor justitie 2020.

⁴⁴ Bijdrage van Spanje aan het verslag over de rechtsstaat 2020.

De bevoegdheden en verantwoordelijkheden voor de ontwikkeling en uitvoering van het corruptiebestrijdingsbeleid en voor het voorkomen, opsporen, onderzoeken en vervolgen van corruptie worden gedeeld door verschillende rechtshandavingsinstanties. Het bureau voor belangenconflicten, dat in 2015 is opgericht, is verantwoordelijk voor de controle op de vermogensaangiften, terwijl de raad voor transparantie en goed bestuur, die in 2014 is opgericht, toezicht houdt op de toegang tot informatie en de naleving van de verplichtingen inzake transparantie en goed bestuur.

Spanje scoort 62/100 in de corruptieperceptie-index van Transparency International 2019 en staat op de 10^e plaats in de EU en op de 30^e plaats wereldwijd⁴⁵. Volgens 94 % van de respondenten die deelnamen aan de speciale Eurobarometer-enquête over corruptie in 2020 is corruptie in hun land wijdverspreid (EU-gemiddelde 71 %)⁴⁶ en 58 % voelt zich in het dagelijks leven persoonlijk door corruptie getroffen (EU-gemiddelde 26 %). 34 % van de respondenten vindt dat er genoeg succesvolle vervolgingen zijn om mensen ervan te weerhouden zich met corrupte praktijken in te laten (EU-gemiddelde 36 %). Bijna negen op de tien Spaanse bedrijven (88 %) zijn van mening dat corruptie zeer of redelijk wijdverbreid is (EU-gemiddelde 63 %)⁴⁷. Meer dan de helft van de bedrijven die op de enquête hebben gereageerd (52 %) is van mening dat corruptie een probleem is bij het zakendoen (EU-gemiddelde 37 %), terwijl 21 % van de bedrijven van mening is dat mensen en bedrijven die worden betrap op het omkopen van een hoge ambtenaar, naar behoren worden gestraft (EU-gemiddelde 31 %).

Spanje heeft zijn rechtskader versterkt om de strafbaarstelling en vervolging van met corruptie verband houdende misdrijven en de strafrechtelijke aansprakelijkheid van rechtspersonen voor omkoping en corruptie bij internationale handelstransacties ruimschoots te bestrijken. In de afgelopen vijf jaar hebben er twee belangrijke hervormingen plaatsgevonden met betrekking tot de wijzigingen van het strafwetboek. De definitie van ongeoorloofde beïnvloeding met betrekking tot buitenlandse ambtenaren werd gewijzigd en de reikwijdte van het delict van particuliere commerciële omkoping werd uitgebreid tot personen die de belofte van een gunst of een voordeel aanvaarden⁴⁸. Bovendien werd de strafrechtelijke aansprakelijkheid van ondernemingen uitgebreid tot het misdrijf van verduistering van openbare middelen⁴⁹, en dus tot de rechtspersonen die openbare middelen beheren of die verantwoordelijk zijn voor dergelijke openbare middelen. Er bestaat nu een verlengde verjaringstermijn voor ernstige misdrijven en met corruptie verband houdende misdrijven kunnen zwaarder worden bestraft, onder meer met een langere periode van ontzetting uit het openbaar ambt.

Er bestaat echter geen specifieke algemene nationale strategie voor corruptiebestrijding. In de in februari 2019 goedgekeurde strategie ter bestrijding van de georganiseerde misdaad en de zware criminaliteit wordt de bestrijding van corruptie echter als een prioriteit aangemerkt. In de strategie wordt onder meer bepaald dat de toegang tot financiële gegevens, de samenwerking en de coördinatie tussen de verschillende actoren die bij de bestrijding van deze vorm van criminaliteit betrokken zijn, moeten worden versterkt en dat de maatregelen waarin het Verdrag inzake de strafrechtelijke bestrijding van corruptie voorziet, ten uitvoer moeten worden gelegd. Deze kwestie is ook benadrukt door de Greco,

⁴⁵ Transparency International, Corruption Perceptions Index 2019.

⁴⁶ Special Eurobarometer 502 (2020).

⁴⁷ Flash Eurobarometer 482 (2020).

⁴⁸ Artikel 286 bis, Wet 1/2019.

⁴⁹ Artikel 435, Wet 1/2019.

die opmerkte dat de rechtshandavingsinstanties, met name de politie en de Guardia Civil, hun coördinatie zouden kunnen verbeteren en gezamenlijk een corruptiebestrijdingsstrategie zouden kunnen ontwikkelen om de interne nalevingsmechanismen te versterken⁵⁰.

Het onderzoek naar en de vervolging van corruptiedelicten is verdeeld over verschillende rechtshandavingsinstanties. Het bijzonder bureau van het Openbaar Ministerie tegen corruptie en georganiseerde misdaad (ACPO) binnen het Openbaar Ministerie heeft als belangrijkste bevoegdheid om alle belangrijke zaken te onderzoeken die verband houden met economische delicten of strafbare feiten in verband met corruptie die door overheidsfunctionarissen worden gepleegd bij de uitoefening van hun officiële taken⁵¹. Naast het uitvoeren van strafrechtelijke onderzoeken kan het ACPO rechtstreeks ingrijpen in strafrechtelijke procedures in specifieke corruptiezaken, zoals verduistering van overheidsgelden, ongeoorloofde beïnvloeding, buitenlandse omkoping, die onder zijn bevoegdheid vallen⁵². Het onderzoekswerk wordt goed ondersteund door de analytische capaciteiten van vier eenheden, waaronder belastinginspecteurs, controleurs, wetshandhavers en gespecialiseerde politieagenten. De overige zaken worden behandeld door andere diensten van het Openbaar Ministerie en territoriale eenheden⁵³. Wat de middelen betreft, heeft het ACPO 29 openbare aanklagers, waaronder de hoofdaanklager. Gezien het gebrek aan middelen dat in het jaarverslag van 2018⁵⁴ werd vastgesteld, heeft de regering in april 2019 de capaciteit van het ACPO versterkt met negen extra personeelsleden⁵⁵. Wat de personeelstoewijzing betreft, heeft de Greco zijn bezorgdheid geuit over de autonomie van het Openbaar Ministerie en het ACPO, aangezien het ministerie van Justitie beslist over de personeelstoewijzing⁵⁶. Volgens de gegevens die de algemene raad voor de rechtspraak heeft gepubliceerd, leidden 91 (71 %) van de zaken in 2019 voor corruptiedelicten tot een veroordeling en 26 (29 %) tot vrijspraak.

De regels inzake openbaarmaking van vermogens, belangenconflicten en onverenigbaarheden zijn niet consistent voor de verschillende niveaus van de overheid en categorieën van ambtenaren. Wat de preventie van corruptie betreft, ontbreekt het op regionaal en lokaal niveau aan op maat gesneden voorkomingsstrategieën. De regeling voor vermogensaangiften is van kracht en de eisen met betrekking tot de openbaarmaking van vermogens, belangen en onverenigbaarheden voor overheidsambtenaren, leden van de regering en parlementsleden zijn vastgelegd in Wet 3/2015 van 30 maart 2015. Het bureau voor belangenconflicten ("*Oficina de Conflictos de Intereses*" — OCI) werd opgericht in 2006 en versterkt in 2015. Het is verantwoordelijk voor het controleren van de vermogensaangiften, de onverenigbaarheden en belangenconflicten van politieke aangestelden, alsook voor het beheren van de onverenigbaarheidsregeling van staatsambtenaren. Het OCI is verbonden aan het ministerie van Territoriaal Beleid en Ambtenarenzaken, en volgens de wetgeving handelt het volledig autonoom⁵⁷. De

⁵⁰ GRECO Fifth Evaluation Round – Evaluation report.

⁵¹ Wet 10/1995 van 24 april 1995, tot wijziging van Wet 50/1981 van 30 december 1981, die het organieke statuut van het Openbaar Ministerie regelt en het bijzonder bureau van het Openbaar Ministerie voor de bestrijding van economische misdrijven in verband met corruptie opricht: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1995-10066>

⁵² Hoofdstuk 19.4 van het organieke statuut van het Openbaar Ministerie.

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

⁵⁴ Bureau van het Openbaar Ministerie voor corruptiebestrijding (2018), jaarverslag 2018, blz. 468.

⁵⁵ Koninklijk besluit 255/2019 van 12 april 2010.

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

⁵⁷ Overeenkomstig Wet nr. 3/2015.

bevoegdheden van het bureau voor belangenconflicten zijn in de loop der jaren verruimd. Er is geen permanent mechanisme voor regelmatige samenwerking met soortgelijke structuren op regionaal niveau. Het OCI assisteert de regionale kantoren echter op verzoek⁵⁸.

De raad voor transparantie en goed bestuur ziet toe op de toegang tot informatie, de naleving van de transparantieverplichtingen en goed bestuur. De raad staat voor uitdagingen op het gebied van financiële en personele middelen, zoals opgemerkt door de Greco⁵⁹. Sommige regionale wetshandelingen eisen dat hoge ambtenaren hun agenda's publiceren.

Er zijn bepalingen inzake ethiek en belangenconflicten vastgesteld met betrekking tot de regering en hoge ambtenaren. Afgezien van deze bepalingen⁶⁰ is er echter geen afzonderlijke code voor alle verkozenen. De Greco heeft in dit verband gewezen op de noodzaak van één enkele gedragscode die toegankelijk is voor het publiek en die onder meer praktische maatregelen bevat voor de uitvoering ervan⁶¹. Op 28 februari 2019 keurde het congres van afgevaardigden zijn eerste gedragscode goed⁶². De gedragscode stelt de beginselen vast voor het gedrag van de afgevaardigden en bepaalt dat de afgevaardigden alle nodige maatregelen moeten nemen om te voorkomen dat zij in belangenconflictsituaties terechtkomen. Een parlementair bureau voor belangenconflicten heeft de verantwoordelijkheid om de inhoud van de verklaringen die in het belangenregister zijn opgenomen, te controleren. Onder de wijzigingen die in deze gedragscode zijn opgenomen, moet elke afgevaardigde zijn of haar institutionele agenda publiceren op het transparantieportaal van het congres. Dit omvat vergaderingen met de vertegenwoordigers van elke entiteit die de status van belangengroep heeft. De code bevat ook een procedure voor het opleggen van sancties aan afgevaardigden in geval van overtredingen.

De bescherming van klokkenluiders en de regulering van lobbywerk vereisen aandacht. Terwijl de bescherming van getuigen en deskundigen waarborgen biedt voor degenen die zich fysiek bedreigd voelen⁶³, ontbreekt het in Spanje aan passende wetgeving inzake de bescherming van klokkenluiders. In 2019 werd een nieuw wetsvoorstel overwogen om enkele van de tekortkomingen van het stelsel aan te pakken door middel van de wet betreffende de bescherming van klokkenluiders, die nog niet in werking is getreden. In juni 2020 is de regering begonnen met het opstellen van nieuwe ontwerpwetgeving ter bescherming van klokkenluiders. Wat lobbywerk betreft, heeft Spanje ook op dit gebied geen specifieke wetgeving. Sommige autonome regio's en gemeenten hebben echter specifieke wetgeving aangenomen inzake lobbypraktijken⁶⁴. Deze kwestie is ook aan de orde gesteld door de Greco⁶⁵.

III. MEDIAPLURIFORMITEIT

De grondwet voorziet in vrijheid van meningsuiting en vrijheid van media. Daarnaast heeft Spanje progressieve wetgeving aangenomen en een uitgebreid wettelijk kader ontwikkeld om

⁵⁸ European Commission, 2018 Country Report Spain, SWD(2018)207 final.

⁵⁹ GRECO, Fifth evaluation round - Evaluation Report.

⁶⁰ Wet 3/2015 en Wet 19/2013.

⁶¹ GRECO, Fifth evaluation round - Evaluation Report: blz. 16.

⁶² Persbericht van het congres van afgevaardigden, 2 april 2019.

⁶³ Wet 19/1994.

⁶⁴ Daarnaast hebben een aantal nationale overheidsinstellingen en -bedrijven gedragscodes aangenomen die betrekking hebben op aspecten die verband houden met lobbywerk.

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

de mediapluriformiteit te waarborgen. Een onafhankelijke multi-regulerende instantie neemt de rol van audiovisuele toezichthouder op zich. Spanje heeft een nationaal register van aanbieders van audiovisuele communicatiediensten, dat vrij toegankelijk is voor het publiek en informatie bevat over eigenaren met een aanzienlijke deelneming in het kapitaal van die aanbieders⁶⁶.

De regelgevende bevoegdheden voor audiovisuele mediadiensten zijn toevertrouwd aan de CNMC (nationale commissie voor markten en mededinging). De CNMC is een “multi-regulerende instantie” die in 2013 bij wet is opgericht⁶⁷, met als doel een aantal bestaande regulerende instanties te consolideren in één entiteit die verantwoordelijk is voor het toezicht op verschillende gebieden (concurrentie, energie, telecom, postdiensten, audiovisuele media, alsook spoorwegen en luchthavens). Het doel van deze eenmaking was de onafhankelijkheid van de respectieve organen te vergroten en rechtszekerheid en institutioneel vertrouwen te scheppen door vanuit regelgevings- en mededingingsoogpunt een inclusieve visie te hanteren, met als doel de modernisering van de economie ten gunste van de consument te bevorderen. De CNMC heeft vier onderzoeksdirectoraten (mededinging, energie, telecommunicatie en de audiovisuele sector, alsmede vervoer en de postsector) die verslag uitbrengen aan de voorzitter. Het betrokken onderzoeksdirectoraat voert de praktische behandeling van audiovisuele media-aangelegenheden uit. De CNMC bestaat uit twee bestuursorganen: de raad en de voorzitter, die de raad voorziet. De raad is het collectieve besluitvormingsorgaan van de CNMC. Hij bestaat uit tien leden die door de regering worden benoemd onder personen met een gerenommeerd prestige en beroepsbekwaamheid op de werkterreinen van de commissie. Hun benoeming moet door het parlement worden goedgekeurd na beoordeling van hun geschiktheid en eventuele belangenconflicten. Hun mandaat duurt zes jaar, kan niet worden verlengd en is onderworpen aan strikte voorwaarden om in aanmerking te komen. De redenen voor de beëindiging van het mandaat staan vermeld in artikel 23 van de wet van 2013⁶⁸. In overeenstemming met de wet van 2013 is de regulerende instantie autonoom en volledig onafhankelijk van de regering, de overheid en alle zakelijke en commerciële belangen⁶⁹. De CNMC heeft een solide reputatie opgebouwd en wordt geacht volledig effectief en onafhankelijk te zijn in haar werk. In het rapport van de Media Pluralism Monitor (MPM 2020) voor Spanje⁷⁰ wordt dan ook gesteld dat er een laag risico is voor de onafhankelijkheid en de effectiviteit van de media-autoriteit.

Bepalingen betreffende de transparantie van de eigendom van de media zijn vastgelegd in de algemene wet betreffende de audiovisuele communicatie⁷¹. Deze wet creëert een

⁶⁶ Spanje staat op de 29e plaats in de World Press Freedom Index 2020, dezelfde plaats als in 2019. Zie Verslaggevers zonder grenzen (2020), World Press Freedom Index – Spain.

⁶⁷ Wet 3/2013 van 4 juni 2013 tot oprichting van de nationale commissie voor markten en mededinging (“*Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia*”). <https://www.cnmc.es/file/64267/download>

⁶⁸ Wet 3/2013, artikel 23, onder f): door afzetting, bevolen door de regering, wegens een ernstige schending van de verplichtingen die inherent zijn aan hun ambt of schending van de verplichtingen inzake onverenigbaarheid, belangenvermenging en geheimhouding. De afzetting wordt bevolen door de regering, los van de sanctieregels die in voorkomend geval van toepassing zijn, na een onderzoek door de minister van Economie en Concurrentievermogen.

⁶⁹ Wet nr. 3/2013, preambule en art. 2.

⁷⁰ Media Pluralism Monitor 2020.

⁷¹ Wet nr. 7/2010 (*Ley General de la Comunicación Audiovisual*). In de preambule wordt als een van de belangrijkste doelstellingen genoemd: de burger te beschermen tegen dominante opinieposities of tegen beperkingen van de toegang tot universele inhoud van groot belang of waarde; tevens de pluriformiteit en de bescherming van de burgerrechten te waarborgen; en tegelijkertijd duidelijke regels voor transparantie en

nationaal register van aanbieders van audiovisuele communicatiediensten⁷², dat vrij toegankelijk is voor het publiek⁷³. Wat het aandeelhouderschap betreft, schrijft artikel 33, lid 2, van deze wet voor dat eigenaars van een *aanzienlijke deelneming*⁷⁴ in de dienstaanbieders ook in het register moeten worden vermeld met opgave van het percentage van het kapitaal dat zij in handen hebben. Er is ook informatie beschikbaar in het handelsregister (*“registro mercantil”*), maar die is niet uitputtend. De MPM 2020 is van mening dat het zelfs voor deskundigen moeilijk is om een duidelijk idee te hebben van wie er precies achter elk bedrijf zit en identificeert een middelgroot risico voor de mediapluriformiteit volgens deze indicator⁷⁵.

Wettelijke bepalingen regelen het sluiten van contracten voor staatsreclame en institutionele campagnes⁷⁶. De staatssecretaris van Communicatie controleert of de mediaplannen objectieve criteria volgen in de verdeling en het gewicht van de verschillende media. Het directoraat-generaal voor rationalisatie en centralisatie van overheidsopdrachten van het ministerie van Financiën (DGRCC) centraliseert de contracten van de mediaplannen en -campagnes die door de verschillende bestuursorganen en -agentschappen van de centrale overheidsadministratie worden voorgesteld. Af en toe, afhankelijk van specifieke kenmerken in verband met het doelpubliek of de doelstellingen van de campagne, kunnen verschillende criteria worden vastgesteld zolang deze geen ongelijkheden veroorzaken, overeenkomstig de rechtsleer die is vastgelegd in de arresten 104 en 130/2014 van het Grondwettelijk Hof.

De vrijheid van de media wordt door de wet beschermd. Wat het kader voor de bescherming van journalisten betreft, biedt de grondwet de basis, aangezien daarin de persvrijheid, het recht op vrijheid van meningsuiting en het recht op toegang tot documenten in het bezit van de overheid verankerd zijn. Daarnaast heeft Spanje progressieve wetgeving aangenomen en een uitgebreid wettelijk kader ontwikkeld om de mediapluriformiteit te waarborgen. Gevangenisstraf behoort tot de beoogde sancties voor ernstige smaad tegen sommige leden van de koninklijke familie bij de uitoefening van hun functies⁷⁷. Bovendien zijn de afgelopen jaren gevallen van vijandigheid jegens journalisten geregistreerd, waaronder situaties waarin journalisten het doelwit waren van bedreigingen of geweld⁷⁸.

Het maatschappelijk middenveld heeft zijn bezorgdheid geuit over de bescherming van de vrijheid van informatie. Aspecten van de hervorming van het strafwetboek in 2015⁷⁹, Organieke wet 2/2015 en de organieke wet betreffende de bescherming van de openbare veiligheid⁸⁰ worden door ngo's aangevochten als beperkingen van de vrijheid van informatie⁸¹. Bovendien wijst Verslaggevers zonder grenzen erop dat de gerechtelijke autoriteiten en de politie steeds vaker de neiging hebben om de bescherming van de bronnen

concurrentie vast te stellen in een context van het naast elkaar bestaan van de openbare en de particuliere sector en de liberalisering van de audiovisuele activiteit.

⁷² Geregeld bij Koninklijk besluit 847/2015.

⁷³ Het register is toegankelijk via <https://sedeaplicaciones.minetur.gob.es/RuecaListadosPublicos/>

⁷⁴ Onder “aanzienlijke deelnemingen” wordt verstaan deelnemingen die direct of indirect vertegenwoordigen: a) 5 % van het kapitaal, b) 30 van de stemrechten, of minder indien zij het mogelijk maken om in de 24 maanden volgend op de overname meer dan de helft van de leden van de raad van bestuur aan te wijzen.

⁷⁵ Media Pluralism Monitor 2020.

⁷⁶ Wet nr. 29/2005 van 29 december 2005, inzake institutionele reclame en communicatie, en Koninklijk besluit nr. 947/2006.

⁷⁷ Centre for Media Pluralism and Media Freedom (2019), Decriminalisation of Defamation – Factsheet.

⁷⁸ Verslaggevers zonder grenzen (2019), Alarm about growing violence against reporters in Catalonia.

⁷⁹ Organieke wet 1/2015.

⁸⁰ Organieke wet 4/2015. Deze drie wetten worden algemeen aangeduid als de “muilkorfwet”.

⁸¹ PDLI et al., 2019, geciteerd in de Media Pluralism Monitor 2020.

van journalisten terzijde te schuiven en de onderzoeksjournalistiek te dwarsbomen⁸². Belemmeringen voor een effectieve toegang tot informatie, zoals het gericht weigeren van accreditatie van de media door een politieke partij, en gevallen waarin de veiligheid van journalisten is aangetast, zoals fysiek geweld, komen ook tot uiting in de waarschuwingen over Spanje op het platform van de Raad van Europa ter bevordering van de bescherming van de journalistiek en de veiligheid van journalisten⁸³. In 2019 werden zes waarschuwingen gepost, en drie in 2020⁸⁴.

IV. ANDERE INSTITUTIONELE KWESTIES IN VERBAND MET CONTROLES EN WAARBORGEN

Spanje is een parlementaire monarchie, met een tweekamerparlement ("*Cortes Generales*")⁸⁵. Spanje is een gedecentraliseerde eenheidsstaat waar de staat en de autonome regio's ("*Comunidades Autónomas*") zowel exclusieve als gedeelde bevoegdheden hebben⁸⁶. Het Grondwettelijk Hof is bevoegd om de grondwettigheid van wetten te toetsen. Beide kamers van het parlement — het congres en de senaat — hebben wetgevende bevoegdheid, die ze kunnen delegeren aan de regering, onder voorbehoud van bepaalde beperkingen⁸⁷. De regering, de twee kamers van het parlement, de assemblees van de autonome regio's en een groep van ten minste 500 000 burgers hebben het initiatiefrecht op het gebied van wetgeving.

Spanje heeft een gemengd stelsel voor de grondwettelijke toetsing van wetten. Het Grondwettelijk Hof is exclusief bevoegd om de grondwettigheid van wetgeving te toetsen. Doorgaans leidt een verklaring van ongrondwettigheid door het hof tot de nietigheid van de wet *erga omnes* en heeft deze terugwerkende kracht. De gewone rechtbanken kunnen ook de controle op de grondwettigheid van afgeleide wetgeving, zoals overheidsreglementering, uitoefenen. In het laatste geval is het effect van de toetsing beperkt tot de verklaring van de ontoepasbaarheid van de norm in het concrete geval. Er is echter ook een specifieke gerechtelijke procedure die het mogelijk maakt de norm onder bepaalde omstandigheden nietig te verklaren. De mogelijkheid om een toetsing door het Grondwettelijk Hof te vragen, staat open voor de regeringsleider, de ombudsman, vijftig afgevaardigden, vijftig senatoren, het Openbaar Ministerie, de autonome regio's en de rechtbanken. Individuele personen kunnen een zaak aanhangig maken bij het Grondwettelijk Hof, maar zij kunnen geen beroep aantekenen tegen wetgeving⁸⁸. Van de mogelijkheid om de grondwet te herzien werd in mei 2020 gebruik gemaakt door een groep van meer dan vijftig afgevaardigden, die bij het Grondwettelijk Hof de grondwettigheid aanvochten van verschillende wettelijke bepalingen

⁸² Verslaggevers zonder grenzen (2020), World Press Freedom Index — Spain.

⁸³ Zie ook aanbeveling CM/Rec(2016)4 van het Comité van Ministers van de Raad van Europa.

⁸⁴ Raad van Europa, Platform to promote the protection of journalism and safety of journalists. Waarschuwingen op het platform worden geplaatst door ngo's en andere betrokkenen. In augustus 2020 bleven er 16 waarschuwingen "actief", waarvan de bron van de dreiging in zeven gevallen "niet-staat" of "onbekend" is. De autoriteiten hebben al op zes ervan geantwoord.

⁸⁵ Het bestaat uit het congres van afgevaardigden (het lagerhuis) en de senaat (het hogerhuis). Beide zijn rechtstreeks gekozen.

⁸⁶ Autonome regio's hebben politieke en financiële autonomie, met een institutionele organisatie die gebaseerd is op een wetgevende assemblee, een regeringsraad met uitvoerende en administratieve functies en een president, die door de assemblee uit haar leden wordt gekozen. De autonome regio's zijn bevoegd om wetten uit te vaardigen op een groot aantal gebieden die onder hun exclusieve bevoegdheid vallen, maar ook om secundaire wetgeving uit te vaardigen op bepaalde gebieden die onder de bevoegdheid van de staat vallen, en om de regelgeving van de staat uit te voeren.

⁸⁷ Artikel 82 van de Spaanse grondwet.

⁸⁸ Personen kunnen zich tot het Grondwettelijk Hof wenden in geval van vermeende schending van de grondrechten, nadat alle andere rechtsmiddelen zijn uitgeput.

die waren aangenomen in het kader van de staat van alarm die was afgekondigd om de gezondheidscrisis als gevolg van de COVID-19-pandemie te beheersen⁸⁹.

De belanghebbenden worden bij de wetgevingsprocedure betrokken en er zijn waarborgen voor transparantie. De wet voorziet met name in de verplichting om openbare raadplegingen te houden, waarvoor in een minimumtermijn van 15 dagen is voorzien⁹⁰. Bovendien moet de ontwerpwetgeving vergezeld gaan van een effectbeoordeling van de regelgeving, die een samenvatting moet bevatten van de in het kader van de openbare raadpleging ontvangen bijdragen. De wet bepaalt ook de concrete gevallen waarin de algemene raad voor de rechtspraak en de raad voor het Openbaar Ministerie tijdens het wetgevingsproces moeten worden geraadpleegd. Het congres en de senaat publiceren alle informatie over de wetgevende initiatieven en voorstellen op de respectieve portaal-sites. Alle Spaanse regio's hebben hun eigen wettelijk kader op het gebied van transparantie⁹¹.

In het kader van de COVID-19-pandemie werden noodbevoegdheden gebruikt. De staat van alarm werd door de regering⁹² afgekondigd en vervolgens aan het congres van afgevaardigden meegedeeld⁹³. Het congres van afgevaardigden heeft zes verlengingen van de staat van alarm toegestaan⁹⁴. De grondwet geeft de regering ook het recht om via wetsdecreten wetgeving aan te nemen in gevallen van buitengewone en dringende noodzaak, en binnen een afgebakend materieel toepassingsgebied⁹⁵. De regering is verplicht een dergelijk wetsdecreet voor te leggen aan het congres, dat het recht heeft om hiervan af te wijken. Het Grondwettelijk Hof kan ook nagaan of de regering haar discretionaire bevoegdheid bij de vaststelling van de aangevoerde dringende noodzaak heeft overschreden, en het verband tussen de machtigingsvoorwaarden en de genomen maatregelen beoordelen.

De bescherming van de grondrechten wordt gewaarborgd door onafhankelijke autoriteiten. De ombudsdienst (*“Defensor del Pueblo”*) is de nationale mensenrechteninstelling in Spanje. In 2018 werd de ombudsdienst opnieuw geaccrediteerd met de “A”-status door de Global Alliance of National Human Rights Institutions (GANHRI) voor wat betreft de naleving van de VN-beginselen van Parijs⁹⁶. Het hoofd van de ombudsdienst wordt benoemd door het parlement en zorgt ervoor dat de grondrechten van

⁸⁹ Grondwettelijke klacht nr. 2054-2020. De zaak is momenteel in behandeling.

⁹⁰ Deze termijn kan worden verkort tot zeven dagen, wanneer er sprake is van bijzondere omstandigheden of wanneer er een dringende wetgevingsprocedure van toepassing is.

⁹¹ De regionale transparantieportalen en het wetgevingskader zijn toegankelijk op https://transparencia.gob.es/transparencia/transparencia_Home/index/MasInformacion/Administraciones-publicas.html#casm

⁹² Koninklijk besluit 463/2020 van 14 maart 2020, houdende vaststelling van de staat van alarm ten gevolge van de gezondheidscrisis veroorzaakt door COVID-19. De staat van alarm is de minst ernstige van de drie mogelijke noodtoestanden waarin de Spaanse grondwet voorziet. Hij schort de algemene geldigheid van de in de grondwet vastgelegde grondrechten niet op, hoewel enkele specifieke vrijheden kunnen worden ingeperkt.

⁹³ Artikel 116, lid 2 van de Spaanse grondwet en artikelen 6 en 8 van Organieke wet nr. 4/1981 van 1 juni 1981.

⁹⁴ Hoewel de bevoegdheid om de staat van alarm af te kondigen uitsluitend bij de regering ligt, moet de verlenging ervan uitdrukkelijk worden goedgekeurd door het congres van afgevaardigden, dat voorstellen kan doen met betrekking tot de omvang en de voorwaarden die van toepassing zijn tijdens de verlenging van de staat van alarm. Zie ook Koninklijk besluit 476/2020 van 27 maart 2020; Koninklijk besluit 487/2020 van 10 april 2020; Koninklijk besluit 492/2020 van 24 april 2020; Koninklijk besluit 514/2020 van 8 mei 2020; Koninklijk besluit 537/2020 van 22 mei 2020; Koninklijk besluit 555/2020 van 5 juni 2020. De staat van alarm is op 21 juni 2020 beëindigd.

⁹⁵ Artikel 86 van de Spaanse grondwet.

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

alle burgers in de betrekkingen met het bestuur worden gerespecteerd⁹⁷. De ombudsdienst is een onafhankelijke instelling; hij ontvangt geen instructies van enige autoriteit en voert zijn taken autonoom uit. Elk jaar brengt hij verslag uit aan het parlement over zijn activiteiten⁹⁸ en kan hij ook verslagen indienen over elk onderwerp dat hij bijzonder ernstig of dringend acht. De ombudsdienst is ook bevoegd om de grondwettelijke toetsing en de *habeas corpus*-procedure in gang te zetten⁹⁹. Met het oog op de transparantie worden alle relevante onderzoeken en klachten in real time openbaar gemaakt op de website van de ombudsdienst.

Spanje heeft zogenaamde “open regeringsplannen” ontwikkeld. Sinds 2013 heeft de regering open regeringsnormen ingevoerd¹⁰⁰ met als doel de banden tussen de burgers en de overheid te versterken en een permanente dialoog te ontwikkelen om de burgers meer te betrekken bij de ontwikkeling van het overheidsbeleid. In dit verband heeft Spanje “open regeringsplannen” ontwikkeld¹⁰¹. Deze plannen waren gericht op het vereenvoudigen van de procedures, het verbeteren van de transparantie van de informatie en de toegankelijkheid van informatie van betere kwaliteit voor de burgers, op een groot aantal beleidsdomeinen, waaronder justitie. Een bijzonder initiatief in dit verband was de oprichting van het “open regeringsforum”. Dit forum, dat bestaat uit vertegenwoordigers van de overheid en het maatschappelijk middenveld, heeft tot doel een dialoog met het maatschappelijk middenveld te voeren en informatie toegankelijk te maken voor de burgers. Alle overeenkomsten, notulen en andere documenten van de vergaderingen van dit forum worden gepubliceerd op het transparantieportaal¹⁰². Het vierde actieplan van de open regering, dat in het derde kwartaal van 2020 moet worden goedgekeurd, heeft tot doel het publiek bewust te maken van de waarden van de open regering en zo bij te dragen tot de verwezenlijking van de doelstellingen voor duurzame ontwikkeling van de Agenda 2030¹⁰³. Dit initiatief is ook relevant gezien het feit dat de ruimte voor het maatschappelijk middenveld in Spanje als gekrompen wordt beschouwd¹⁰⁴.

⁹⁷ Artikel 54 van de Spaanse grondwet.

⁹⁸ Artikel 3, wet nr. 3/1981.

⁹⁹ Met andere woorden, de mogelijkheid om een detentie aan te vechten.

¹⁰⁰ Wet 19/2013 betreffende transparantie, toegang tot openbare informatie en goed bestuur.

¹⁰¹ In 2011 werd Spanje onderdeel van het partnerschap voor een open regering. Spanje heeft tot nu toe drie “open regeringsplannen” ontwikkeld; <https://www.opengovpartnership.org/members/spain/>

¹⁰² Bijdrage van Spanje aan het verslag over de rechtsstaat 2020.

¹⁰³ Zie vorige voetnoot.

¹⁰⁴ Beoordeling gegeven door CIVICUS; De beoordelingen zijn op een schaal van vijf categorieën gedefinieerd als: open, gekrompen, belemmerd, onderdrukt en gesloten. Zie ook deel III.

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).

- Asociación de Fiscales (13 januari 2020), persbericht. <http://asociaciondefiscales.es/index.php/general/actividades-a-f/comunicados?start=14>
- Asociación de Fiscales (2020), *Contestación de la Asociación de Fiscales a la consulta realizada por la Comisión Europea para el “Annual Rule of Law Report - stakeholder consultation” (Informe Anual sobre el Estado de Derecho)*. <http://asociaciondefiscales.es/images/Pdf/200521%20-%20Cuestionario%20Unión%20Europea.pdf>
- Bureau van de Europese Unie voor de grondrechten (2020), bijdrage ingediend bij de Europese Commissie in het kader van de opstelling van het eerste jaarverslag over de rechtsstaat.
- Centre for Media Pluralism and Media Freedom (2020), *2020 Media pluralism monitor*. <https://cmpf.eui.eu/media-pluralism-monitor/mpm-2020>
- CEPEJ (2018), *European judicial systems: efficiency and quality of justice*.
- CIVICUS (2020), *Spain country profile*. <https://monitor.civicus.org/country/spain/>
- Congres van afgevaardigden (2 april 2019), persbericht. http://www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/Congreso/SalaPrensa/NotPre?piref73_7706063_73_1337373_1337373.next_page=/wc/detalleNotaSalaPrensa?idNotaSalaPrensa=32975&mostrarvolver=N
- Consejo General de la Abogacía Española (2020), bijdrage aan de online raadpleging van belanghebbenden voor het verslag over de rechtsstaat 2020.
- Consejo General del Poder Judicial (15 juli 2020), persbericht. <http://www.poderjudicial.es/cgpj/es/Poder-Judicial/Consejo-General-del-Poder-Judicial/En-Portada/El-presidente-del-TS-y-del-CGPJ-recuerda-por-cuarta-vez-al-Congreso-y-al-Senado-la-necesidad-de-renovar-el-organismo-de-gobierno-de-los-jueces->
- Consejo General del Poder Judicial (16 januari 2020), persbericht. <http://www.poderjudicial.es/cgpj/es/Poder-Judicial/Consejo-General-del-Poder-Judicial/Oficina-de-Comunicacion/Archivo-de-notas-de-prensa/El-CGPJ-decide-paralizar-temporalmente-el-nombramiento-de-cargos-judiciales-en-la-confianza-de-una-pronta-renovacion-de-la-institucion>
- Consejo General del Poder Judicial (23 december 2019), persbericht. <http://www.poderjudicial.es/cgpj/es/Poder-Judicial/Consejo-General-del-Poder-Judicial/Oficina-de-Comunicacion/Archivo-de-notas-de-prensa/El-presidente-del-TS-y-del-CGPJ-recuerda-de-nuevo-al-Congreso-y-al-Senado-la-necesidad-de-renovar-el-organismo-de-gobierno-de-los-jueces>
- Directoraat-generaal Communicatie (2016-2020), *Eurobarometer: perceived independence of the national justice system in the EU among the general public*.
- Directoraat-generaal Communicatie (2020), *Flash Eurobarometer 482: Businesses' attitudes towards corruption in the EU*.
- Directoraat-generaal Communicatie (2020), *Special Eurobarometer 502: Corruption*.
- El País, *Los jueces exigen al ministro la renovación cuanto antes del Poder Judicial*, 20 februari 2020. https://elpais.com/politica/2020/02/19/actualidad/1582142956_826283.html
- Europapress, *Vox mantendrá el veto a medios en sus sedes y, si le obligan a rectificar, suspenderá las ruedas de prensa*, 13 november 2019. <https://www.europapress.es/nacional/noticia-vox-mantendra-veto-medios-sedes-si-le-obligan-rectificar-suspendera-ruedas-prensa-20191113140316.html>
- European Network on National Human Rights Institutions (2020), *The rule of law in the European Union — Reports from National Human Rights Institutions*.

European Networks of Councils for the Judiciary (2020), *Contribution from the European Network of Councils for the Judiciary for the stakeholder consultation for the 2020 Rule of Law Report*.

Europese Commissie (2013-2020), *EU-scorebord voor justitie*.

Europese Commissie (2020), *Country report Spain*, SWD/2020/508 final.

Europese Commissie (2020), *EU Justice Scoreboard — Quantitative Factsheet*.

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

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

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

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

Grondwettelijk Hof van Spanje (8 mei 2020), Beschikking inzake de ontvankelijkheid van de vordering tot ongrondwettigheid nr. 2054-2020, tegen de artikelen 7, 9, 10 en 11 van het Koninklijk besluit 463/2020 van 14 maart 2020, waarin de staat van alarm wordt afgekondigd voor het beheer van de crisissituatie veroorzaakt door COVID-19; Koninklijk besluit 465/2020 van 17 maart 2020; Koninklijk besluit 476/2020 van 27 maart 2020; Koninklijk besluit 487/2020 van 10 april 2020; Koninklijk besluit 492/2020 van 24 april 2020; en Besluit SND/298/2020 van 29 maart 2020, tot vaststelling van uitzonderlijke maatregelen met betrekking tot uitvaartwaken en plechtigheden om de verspreiding en besmetting van COVID-19 te beperken. <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2020-4875>

Hooggererechtshof van Spanje, civiele afdeling (5 juni 2019), beschikking. [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:82019ES0605\(53\)&from=EN](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:82019ES0605(53)&from=EN)

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

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

Openbaar Ministerie voor corruptiebestrijding (2018), jaarverslag 2018 — https://www.fiscal.es/documents/20142/183863/memoria2018_fiscalia_anticorrupcion.pdf/f6fb3789-9dde-d9cf-eb39-c7223e13794f

Raad van Europa (1999), *Criminal Law Convention on Corruption*.

Raad van Europa, Committee of Ministers (2000), *Recommendation Rec(2000)19 of the Committee of Ministers to Member States on the Role of Public Prosecution in the Criminal Justice System*.

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

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

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

Reporters without Borders (2019), *Alarm about growing violence against reporters in Catalonia*. <https://rsf.org/en/reports/alarm-about-growing-violence-against-reporters-catalonia>

Reporters without Borders (2020), *2020 RSF Index: Europe's journalists face growing dangers*.
<https://rsf.org/en/2020-rsf-index-europes-journalists-face-growing-dangers>

Spaanse regering (2020), bijdrage van Spanje aan het verslag over de rechtsstaat 2020.

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

Unión Progresista de Fiscales (2020), bijdrage aan de onlineraadpleging van belanghebbenden voor het verslag over de rechtsstaat 2020.

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

Bijlage II: landbezoek aan Spanje

De diensten van de Commissie hebben in juni 2020 virtuele vergaderingen gehouden met:

- Academische deskundigen
- Vereniging “Abogados del Estado”
- Vereniging van openbaar aanklagers
- College van griffiers
- Nationale commissie voor markten en mededinging
- Rekenkamer
- European Journalists Association
- FEPA
- Algemene raad van notarissen
- Algemene raad van Spaanse advocaten
- Algemene raad voor de rechtspraak
- Onafhankelijk forum voor de rechterlijke macht
- Vereniging van rechters en magistraten “Francisco de Vitoria”
- Rechters voor democratie
- Persbureau van Madrid
- Ministerie van Buitenlandse Zaken
- Ministerie van Justitie
- Bureau van de procureur-generaal
- Platform voor de verdediging van de vrijheid van informatie
- Onafhankelijke beroepsvereniging van openbaar aanklagers
- Beroepsvereniging van de magistratuur
- Progressieve unie van aanklagers
- Raad voor de rechtsvervolgning
- Hooggerechtshof
- Technisch kabinet van het bureau van de procureur-generaal
- Raad voor transparantie
- Transparency International Spain

* De Commissie heeft ook met de volgende organisaties gesproken tijdens een reeks horizontale vergaderingen:

- Amnesty International
- Civil Liberties Union for Europe
- Civil Society Europe
- Conference of European Churches
- EuroCommerce
- European Center for Not-for-Profit Law
- European Centre for Press and Media Freedom
- European Civic Forum
- Free Press Unlimited
- Front Line Defenders
- ILGA-Europe
- International Commission of Jurists
- International Federation for Human Rights
- International Press Institute
- Lifelong learning Platform
- Open Society Justice Initiative/Open Society European Policy Institute
- Reporters without Borders
- Transparency International EU

