



Bruxelles, den 30.9.2020  
SWD(2020) 303 final

**ARBEJDSDOKUMENT FRA KOMMISSIONENS TJENESTEGRENE**

**Rapport om retsstatssituationen 2020  
Landekapitlet om Danmark**

*Ledsagedokument til*

**MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET, RÅDET,  
DET EUROPÆISKE ØKONOMISKE OG SOCIALE UDVALG OG  
REGIONSUDVALGET**

**Rapport om retsstatssituationen 2020  
Retsstatssituationen i Den Europæiske Union**

{COM(2020) 580 final} - {SWD(2020) 300 final} - {SWD(2020) 301 final} -  
{SWD(2020) 302 final} - {SWD(2020) 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) 324 final} - {SWD(2020) 325 final} - {SWD(2020) 326 final}

**DA**

**DA**

## SAMMENDRAG

Det danske retsvæsen anses generelt for i høj grad at være uafhængigt, og man har i Danmark i 2019 taget skridt til yderligere at forbedre reglerne om disciplinære foranstaltninger og dommernes uafhængighed. Retssystemet er kendetegnet ved et højt effektivitetsniveau på trods af en mindre stigning i "gennemløbstiden" i de seneste år. Samtidig har de berørte grupper givet udtryk for en vis bekymring over utilstrækkelige ressourcer, og der er fortsat nogle udfordringer med hensyn til digitalisering af retsvæsenet. Flere initiativer fra regeringens og Domstolsstyrelsens side sigter mod at tage disse udfordringer op, idet man bl.a. har iværksat et projekt vedrørende brug af digitale redskaber til at danne sig et billede af retssagernes gennemsnitlige varighed.

Ifølge flere undersøgelser opfattes Danmark som et af de mindst korrupte lande i EU og resten af verden. Selv om Danmark ikke har en særlig antikorrupsionsstrategi eller et særligt antikorrupsionskontor, har landet oprettet et korrupsionsbekæmpelsesforum, der forbedrer koordinationen mellem myndighederne, således at de kan udarbejde deres egne antikorrupsionsforanstaltninger. Den offentlige sektor i Danmark har opbygget et ry for at have en åben forvaltning og en pålidelig og velfungerende ramme for forebyggelse af korruption. Et væsentligt aspekt af integritetssystemet er den lave grad af formalisering af reglerne for bekæmpelse af korruption med hensyn til etik og integritet, med begrænset regulering og få kontrolforanstaltninger for at forhindre korruption, navnlig for så vidt angår de øverste administrative funktioner. Danmarks resultater med hensyn til gennemførelse af de seneste internationale anbefalinger, især vedrørende finansiering af politiske partier og tilsyn med parlamentsmedlemmer, er begrænsede.

Den nationale mediemyndighed, Radio- og tv-nævnet, fungerer uafhængigt og har en solid organisationsstruktur. Der er ingen specifikke love om klarhed med hensyn til medieejerskab, men man kan få adgang til visse oplysninger via Det Centrale Virksomhedsregister. Der er indført visse undtagelser fra loven om aktindsigt, der i praksis har medført en delvis begrænsning af retten til aktindsigt. Man har oprettet en særlig ytringsfrihedskommission med henblik på at fremme debatten om rammerne for og de generelle vilkår for ytringsfriheden, en frihed, der er beskyttet ved Grundloven, og som allerede er solidt forankret i den demokratiske tradition og i institutionerne i Danmark.

Systemet med kontrol og tilsyn er kendetegnet ved en lovgivningsproces, der sikrer et omfattende lovforberedende arbejde, der inkluderer høring af interessenter. Folketingets Ombudsmand har en veletableret rolle med hensyn til at føre tilsyn med de offentlige organers afgørelser. Domstolsstyrelsens seneste kampagner har til formål at øge bevidstheden om betydningen af retsstatsprincippet og retsvæsenets rolle, bl.a. ved hjælp af undervisningsvideoer, læseplaner for lærere og et særligt websted for journalister. Det danske Institut for Menneskerettigheder sikrer, at en bred vifte af civilsamfundsorganisationer inddrages via Menneskerettighedsrådet, som har en vigtig rådgivende funktion.

## **I. RETSSYSTEMET**

Det danske retssystem består af 24 byretter, to landsretter (appeldomstole) og en højesteret samt to specialretter<sup>1</sup>. Domstolsstyrelsen, der er uafhængig, forestår forvaltningen og udbygningen af domstolene, hvilket omfatter fastlæggelse af domstolenes budgetter og forvaltning af bygninger og IT-systemer. Dommerudnævnelsesrådet<sup>2</sup>, der ligeledes er uafhængigt, afgiver uforbindende indstillinger til justitsministeren vedrørende besættelse af dommerstillinger, hvorefter ministeren foreslår dem til formel beskikkelse af regeringen (dronningen)<sup>3</sup>. Rådet kan alene indstille én ansøger til en ledig stilling. Der har ikke været tilfælde, hvor regeringen ikke fulgte indstillingen. For at sikre gennemsigtighed ved besættelse af dommerstillinger udsender Dommerudnævnelsesrådet en pressemeddelelse, når det fremsætter forslag til besættelse af en ledig stilling. Anklagemyndigheden er en selvstændig institution under justitsministeriets tilsyn, der ledes af rigsadvokaten<sup>4</sup>. Advokatrådet er det uafhængige organ, der har til opgave at sikre advokaternes integritet og uafhængighed<sup>5</sup>.

### **Uafhængighed**

**Retsvæsenet anses i høj grad for at være uafhængigt.** Samlet set mener 86 % af den brede offentlighed og 80 % af virksomhederne, at domstolenes og dommernes uafhængighed er "delvis god eller meget god", idet en bemærkelsesværdig høj andel af den brede offentlighed (41 %) anser uafhængigheden for at være "meget god". Disse tal har samlet set ligget på et stabilt højt niveau siden 2016 for den brede offentligheds vedkommende, og tallene for virksomhederne har ligeledes været stabile siden 2010<sup>6</sup>.

**Der er truffet en række foranstaltninger for at stramme reglerne for dommernes uafhængighed og garantierne herfor.** Der findes to former for disciplinære foranstaltninger over for dommere: Retsformanden kan meddele en dommer en advarsel, hvis denne gør sig skyldig i forsømmelse eller skødesløshed i embedsførelsen, mens Den Særlige Klageret<sup>7</sup> kan udtale sin misbilligelse af en dommers adfærd, pålægge denne en bøde og i graverende

---

<sup>1</sup> Sø- og Handelsretten samt Tinglysingsretten. CEPEJ (2020), Study on the functioning of the judicial systems in the EU Member States.

<sup>2</sup> Rådets medlemmer udnævnes af justitsministeren, og det er sammensat af en højesteretsdommer, der er indstillet af Højesteret, en landsretsdommer, der er indstillet af landsretterne, en byretsdommer, der er indstillet af Den Danske Dommerforening, en advokat, der er indstillet af Advokatrådet og to repræsentanter for offentligheden, der er indstillet af henholdsvis Kommunernes Landsforening og Dansk Folkeoplysnings Samråd.

<sup>3</sup> Med undtagelse af stillingen som præsident for Højesteret, idet vedkommende udpeges og udnævnes direkte af de øvrige højesteretsdommere efter en intern procedure. For så vidt angår højesteretsdommere er der i lovgivningen fastsat en særlig procedure, hvorefter den ansøger, som Dommerudnævnelsesrådet indstiller, skal godtgøre sin egnethed ved at votere i et antal sager, før udnævnelsen bekræftes.

<sup>4</sup> Rigsadvokaten udnævnes af regeringen (formelt af dronningen) efter indstilling fra justitsministeren og efter godkendelse fra Regeringens Ansættelsesudvalg, og vedkommende kan afskediges efter en begrundet indstilling fra justitsministeren (i sidstnævnte tilfælde afgives indstillingen direkte til dronningen).

<sup>5</sup> Retsplejelovens kapitel 15.

<sup>6</sup> Figur 44, 46 og 48 i EU's resultattavle for retlige anliggender for 2020. Graden af opfattelsen af retsvæsenets uafhængighed er kategoriseret som følger: meget lav (under 30 % af de adspurgte opfatter retsvæsenets uafhængighed som delvis god og meget god), lav (mellem 30-39 %), middel (40-59 %), høj (60-75 %), meget høj (over 75 %).

<sup>7</sup> Den Særlige Klageret er sammensat af en højesteretsdommer, en landsretsdommer, en byretsdommer, en advokat og en universitetslærer i retsvidenskab, der beskikkes af regeringen efter indstilling fra henholdsvis Højesteret, landsretterne og Den Danske Dommerforening (for dommernes vedkommende) og af Advokatrådet (for advokatens vedkommende).

tilfælde afsætte eller suspendere en dommer, hvis der er rejst en straffesag mod vedkommende<sup>8</sup>. Siden 2019 har en advarsel fra en retsformand også kunnet påklages til Den Særlige Klageret<sup>9</sup> af den dommer, som advarslen er rettet mod, hvilket fjører en yderligere garanti til ordningen, som er i overensstemmelse med Europarådets anbefalinger<sup>10</sup>. Denne reform blev bl.a. foranlediget af Dommerforeningen på grundlag af et konkret tilfælde, hvor en dommer havde modtaget en advarsel fra en retspræsident, som dommeren anså for at være ubegrundet, men som han ikke havde mulighed for at få efterprøvet. En anden relevant udvikling vedrørende reglerne for dommers uafhængighed er Dommerforeningens udarbejdelse af forklarende bemærkninger (i samarbejde med Domstolsstyrelsen) til de etiske principper for dommere. Bemærkningerne, der blev fremlagt i 2019, indeholder en yderligere præcisering af de etiske principper for dommere fra 2014, idet der gives konkrete eksempler på deres anvendelse. Dette opfylder også en henstilling fra Sammenslutningen af Stater mod Korruption (Greco)<sup>11</sup>.

**Justitsministerens beføjelse til at give anklagemyndigheden instrukser i konkrete sager er forbundet med visse garantier og anvendes ikke i praksis.** Det fremgår af retsplejeloven, at justitsministeren kan fastsætte bestemmelser om de offentlige anklagers udførelse af deres opgaver, ligesom ministeren kan give de offentlige anklagere pålæg vedrørende behandlingen af konkrete sager, herunder om at standse forfølgning<sup>12</sup>. Pålægget skal være skriftligt og ledsaget af en begrundelse, og Folketingets formand skal skriftligt underrettes om pålægget<sup>13</sup>. Ifølge myndighederne har der i praksis kun været ét tilfælde, hvor justitsministeren har pålagt anklagemyndigheden at opgive påtale, nemlig i en sag i 1995, hvor rigsadvokaten på grund af inhabilitet ikke kunne give et sådant pålæg. Sammen med de eksisterende retsgarantier synes denne praksis at mindske risikoen for indgreb i anklagemyndighedens autonomi<sup>14</sup>. Efter den seneste praksis fra Den Europæiske Unions Domstol vedrørende den europæiske arrestordre<sup>15</sup> har denne beføjelse for ministeren ført til, at Danmark i 2020 har ændret sin procedure for udstedelse af sådanne arrestordre<sup>16</sup>.

---

<sup>8</sup> Afgørelser, der træffes af Den Særlige Klageret, kan indbringes for Højesteret. Retsplejelovens §§ 48 og 49.

<sup>9</sup> Retsplejelovens § 48 a.

<sup>10</sup> Henstilling CM/Rec(2010)12 fra Europarådets Ministerkomité til medlemsstaterne, punkt 69. Jf. også Domstolens dom af 25. juli 2018, LM , C-216/18 PPU, præmis 67.

<sup>11</sup> GRECO Fourth Evaluation Round, anbefaling v, som Greco nu anser for at være implementeret på tilfredsstillende vis. GRECO Fourth Evaluation Round — Interim Compliance Report, s. 5. Se også Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols afgørelse af 9.1.2013 i sagen Oleksandr Volokov mod Ukraine, sag nr. 21722/11, præmis 175-179.

<sup>12</sup> Retsplejelovens § 98, stk. 3. Derudover er der tilfælde, hvor justitsministeren ved lov kan beslutte, om der skal rejses tiltale eller ej, bl.a. i sager om landsforræderi og andre forbrydelser mod statens selvstændighed og sikkerhed samt i terrorrelaterede sager, jf. straffelovens kapitel 12.

<sup>13</sup> Figur 55 i EU's resultattavle for retlige anliggender for 2020.

<sup>14</sup> Jf. henstilling Rec(2000)19 fra Europarådets Ministerkomité til medlemsstaterne, punkt 13, litra d): "Hvis regeringen har beføjelser til at give instrukser med hensyn til retsforfølgelse i en bestemt sag, skal sådanne instrukser ledsages af passende garantier for, at kravene til gennemsigtighed og lighed overholdes i overensstemmelse med national ret". Hvad angår beskyttelsesforanstaltninger, se punkt 13 (litra d), og e)).

<sup>15</sup> Domstolens dom af 27. maj 2019 i de forenede sager OG, C-508/18, og PI, C-82/19 PPU.

<sup>16</sup> Med virkning fra den 15.2.2020 er det kun domstolene, der har kompetence til at udstede en europæisk arrestordre, jf. §§ 46 og 47 i lov om udlevering til og fra Danmark (udleveringsloven). Se også Kommissionens rapport om gennemførelsen af Rådets rammeafgørelse af 13. juni 2002 om den europæiske arrestordre og om procedurerne for overgivelse mellem medlemsstaterne, s. 5 og 6.

## Kvalitet

**Der er givet udtryk for en vis bekymring over de faldende bevillinger til retssystemet.** Danmarks udgifter til domstolene målt i procent af BNP er lave og er faldet i de seneste år<sup>17</sup>. Antallet af dommere pr. indbygger er også bemærkelsesværdigt lavt<sup>18</sup>. Dommerforeningens rapport fra 2020 om "Dommernes arbejdsforhold" indeholder en detaljeret gennemgang af dommernes arbejdsbyrde, idet det fremhæves, at antallet af dommere er stagneret, og ressourcerne langsomt er blevet reduceret siden 2011, mens antallet af sager er steget<sup>19</sup>. Der er navnlig blevet udtrykt bekymring over faldet i domstolenes personale, hvilket medfører en større arbejdsbyrde for dommerne. I juni 2020 bevilgede regeringen yderligere midler til at håndtere et øget efterslæb på grund af lukningen af domstolene under covid-19-pandemien, hvilket giver mulighed for at ansætte flere dommere<sup>20</sup>.

**Der er iværksat initiativer til at løse problemerne med digitalisering af retsvæsenet.** Elektroniske midler til indgivelse af stævninger online og til at følge de forskellige trin i retssagen er kun tilgængelige i begrænset omfang ved domstolene<sup>21</sup>. Mens alle højesteretsafgørelser offentliggøres, er dette kun delvist tilfældet for domme, der afsiges i første og anden instans, og der findes kun få ordninger for maskinlæsbarhed af domme<sup>22</sup>. Ifølge Domstolsstyrelsen er man i gang med at oprette en omfattende onlinedatabase over domme, herunder domme i anonymiseret form, der skal være klar i 2021. Domstolsstyrelsen er også ved at gennemføre et projekt om anvendelse af digitale redskaber til at måle den gennemsnitlige varighed af verserende sager, som skal bruges til at forudsige fremtidige ekspeditionstider<sup>23</sup>.

## Effektivitet

**Retssystemet håndterer sagsmængden effektivt, men forholdet mellem afsluttede og modtagne sager er faldet en del.** Den tid, som det må forventes, at civile sager, handelsretlige sager, forvaltningsretlige sager eller andre sager tager, er meget lav, og den ligger fortsat under gennemsnittet for tvister i civil- og handelsretlige sager i alle instanser, selv om sagsbehandlingstiden er steget en smule i de seneste år<sup>24</sup>. Samtidig er forholdet mellem afsluttede og modtagne civil- og handelsretlige sager faldet en anelse i de seneste år fra 102 % i 2017 til 95 % i 2018 og 94 % i 2019. Antallet af verserende sager er stadig lavt, navnlig for så vidt angår tvister i civil- og handelsretlige sager<sup>25</sup>.

---

<sup>17</sup> Udgifterne pr. indbygger ligger på et gennemsnitligt niveau, men er også faldet støt siden 2012. Se figur 32 og 33 i EU's resultattavle for retlige anliggender for 2020.

<sup>18</sup> Figur 35 i EU's resultattavle for retlige anliggender for 2020.

<sup>19</sup> Dommerforeningens rapport om dommernes arbejdsforhold, s. 5-8.

<sup>20</sup> Justitsministeriets pressemeddelelse af 24. juni 2020: "Nye dommere skal lette presset på domstolene".

<sup>21</sup> Figur 27 i EU's resultattavle for retlige anliggender for 2020.

<sup>22</sup> Se figur 28 og 29 i EU's resultattavle for retlige anliggender for 2020.

<sup>23</sup> Input fra Danmark til årsberetningen om retsstatsprincippet s.10.

<sup>24</sup> Der foreligger ingen særskilte tal for forvaltningsretlige sager.

<sup>25</sup> Se figur 5 -15 i EU's resultattavle for retlige anliggender for 2020. Oplysninger vedrørende forholdet mellem afsluttede og modtagne sager i 2019 er tilgængelige her: Danmarks Domstole, civile sager.

## **II. RAMME FOR BEKÆMPELSE AF KORRUPTION**

Indsatsen over for korruption er i vid udstrækning baseret på uformelle regler om etik og integritet samt sociale normer og offentlig kontrol. Flere myndigheder deltager i arbejdet med forebyggelse af korruption, fremme af god forvaltningsskik og overholdelse af lovgivningen. Dette gælder bl.a. Finanstilsynet, Ombudsmanden og Rigsrevisionen. Medarbejder- og Kompetencestyrelsen og Statsministeriet varetager opgaver vedrørende fremme af embedsmænds og ministres retskaffenhed. Den Internationale Gruppe i SØIK er specialiseret i korruptionssager og sager om bestikkelse i udlandet, og den har særlige beføjelser til at efterforske grove korruptionssager. Der er generelle regler for forebyggelse af korruption blandt embedsmænd, men Danmark har i øjeblikket ingen specifik lovgivning til beskyttelse af whistleblowere.

**Danmark ligger som nr. 1 både i EU og på verdensplan på Transparency Internationals korruptionsindeks (Transparency International Corruption Perception Index)<sup>26</sup>.** Kun 35 % af respondenterne i en Eurobarometerundersøgelse anså korruption for at være udbredt (EU-gennemsnit: 72 %), og kun 7 % sagde, at de er personligt berørt af korruption i dagligdagen (EU-gennemsnit: 26 %). 16 % af virksomhederne anså korruption for at være udbredt (EU-gennemsnit: 63 %), og kun 5 % af virksomhederne mente, at korruption er et problem i forbindelse med deres forretningsvirksomhed (EU-gennemsnit: 37 %). 25 % af befolkningen mente, at der rejses et tilstrækkeligt antal straffesager til at afskrække folk fra korruption (EU-gennemsnit: 36 %), mens 51 % af virksomhederne mente, at personer og virksomheder, der afsløres i forbindelse med bestikkelse af en højtstående embedsmand, straffes i passende omfang (EU-gennemsnit: 31 %)<sup>27</sup>.

**Den danske straffelov kriminaliserer korruption og beslægtede lovovertrædelser.** Straffen for aktiv og passiv bestikkelse<sup>28</sup> inden for den offentlige sektor er bøde eller fængsel indtil 6 år, og straffen for korruption inden for den private sektor<sup>29</sup> er bøde eller fængsel indtil 4 år. Juridiske personer kan pålægges bøder i forbindelse med en lovovertrædelse efter straffelovens bestemmelser<sup>30</sup>. I 2018 ændrede man i Danmark straffeloven, hvorved strafferammen for hvidvask blev hævet (fra 6 til 8 år)<sup>31</sup>.

**Danmark reviderede sin generelle tilgang til korruptionsbekæmpelse i 2014 og oprettede en særlig afdeling af Statsadvokaten for Særlig Økonomisk og International Kriminalitet (SØIK), der varetager behandlingen af sager om korruption og bestikkelse i udlandet.** Politiet, Anklagemyndigheden og en specialiseret afdeling af Statsadvokaten for Særlig Økonomisk og International Kriminalitet (SØIK) er de myndigheder, der efterforsker sager om korruption og retsforfølger gerningsmændene. SØIK er en specialiseret anklagemyndighed, der også fungerer som koordinationsorgan. SØIK er også hjemsted for den nationale finansielle efterretningsenhed (Hvidvasksekretariatet), og SØIK har i 2015 oprettet en international gruppe, der bl.a. behandler sager om bestikkelse af udenlandske embedsmænd<sup>32</sup>. Inden for politiet har man for nyligt strammet udbudsprocedurerne og styrket indsatsen for at informere og uddanne politifolk om de etiske retningslinjer, der blev indført i

<sup>26</sup> Transparency International (2020), 2019 Corruption Perceptions Index.

<sup>27</sup> Flash Eurobarometer 482 (2019), Businesses' attitudes towards corruption in the EU.

<sup>28</sup> Straffelovens §§ 122 og 144.

<sup>29</sup> Straffelovens § 299, stk. 2.

<sup>30</sup> § 306 sammenholdt med § 25

<sup>31</sup> Folketinget, lov nr. 711 af 8. juni 2018.

<sup>32</sup> UNCAC (2017), UNCAC implementation review – country review report of Denmark.

2015<sup>33</sup>. En whistleblowerordning, der blev indført i 2019, gør det muligt at indberette strafbare handlinger og overtrædelser af forvaltningsretten, herunder interessekonflikter. Borgerne kan indbringe klager for Den Uafhængige Politiklagemyndighed (Politiklagemyndigheden), der fører tilsyn med politiet og anklagemyndigheden<sup>34</sup>. Greco har imidlertid anbefalet, at myndighederne vurderer behovet for at indføre et krav om, at polititjenestemænd med jævne mellemrum skal afgive en erklæring om deres økonomiske interesser, samt indfører foranstaltninger til at øge politipersonalets kendskab til deres pligt til at indberette korruptionsrelaterede forseelser inden for politiet<sup>35</sup>.

**Danmark har ikke et særligt organ til fremme af integritet og forebyggelse af korruption, men derimod flere myndigheder med særskilte opgaver.** Selv om Danmark ikke har en særlig antikorrupsionsstrategi eller et særligt antikorrupsionskontor, har landet oprettet et korruptionsbekæmpelsesforum<sup>36</sup>, der træder sammen, når der er anledning til det, idet myndighederne derved får lejlighed til at forbedre koordinationen og udveksle oplysninger. Ministerierne samarbejder og udarbejder forslag til lovgivning om bekæmpelse af korruption. Finanstilsynet har udarbejdet vejledninger, håndbøger og instrukser om etisk adfærd og de finansielle aspekter af korruptionsbekæmpelsen. Rigsrevisionen reviderer statsregnskabet og regnskaber for offentligt finansierede virksomheder. Derudover har andre myndigheder, såsom Medarbejder- og Kompetencestyrelsen, der henhører under Skatteministeriet, og Statsministeriet opgaver i forbindelse med fremme af integritet og forebyggelse af korruption i den offentlige forvaltning<sup>37</sup>. Danmarks tradition for høje etiske standarder og gennemsigtighed i forbindelse med offentlige udbud har ført til få formelle regler eller kontrolforanstaltninger til forebyggelse af korruption, navnlig for personer, der har fået overdraget ledelsesfunktioner, og Greco har anbefalet, at der udarbejdes regler, der i højere grad er bindende<sup>38</sup>.

**Medarbejder- og Kompetencestyrelsen har udarbejdet en adfærdskodeks for offentligt ansatte, og ministrene får vejledning om integritetsspørgsmål som led i deres udnævnelse.** En revideret udgave af vejledningen om god adfærd i den offentlige sektor, der blev offentliggjort i december 2017, indeholder regler om bibeskæftigelse og god forvaltningsskik. Medarbejder- og Kompetencestyrelsen offentliggjorde i 2017 en revideret "Vejledning om god adfærd i det offentlige" og i 2015 "Kodex VII – Syv centrale pligter for embedsmænd i centralforvaltningen", hvori der er fastsat etiske standarder og adfærdsregler for offentligt ansatte. Som supplement hertil blev der udviklet e-læringskurser til alle ansatte i centralforvaltningen. Disse vejledninger gælder dog ikke for ministre, som får en håndbog med vejledning om integritetsspørgsmål i forbindelse med deres udnævnelse. Danmark har heller ingen etiske retningslinjer for politikere eller ledende medarbejdere<sup>39</sup> i den offentlige forvaltning, selv om emnet er berørt i en offentlig skrivelse til Folketingets medlemmer, der indeholder oplysninger om deres pligter med hensyn til etisk adfærd og opretholdelse af borgernes tillid. Greco har anbefalet, at der udarbejdes adfærdskodekser for både medlemmer

<sup>33</sup> GRECO Fifth Evaluation Round – Evaluation Report.

<sup>34</sup> GRECO Fifth Evaluation Round – Evaluation Report, s. 48.

<sup>35</sup> GRECO Fifth Evaluation Round – Evaluation Report, anbefaling xiii and xiv.

<sup>36</sup> Består af repræsentanter fra Justitsministeriet, Statsadvokaten, SØIK, Udenrigsministeriet, Finansministeriet mv. med det formål at forbedre koordinationen og udvekslingen af oplysninger mellem myndighederne i forbindelse med bekæmpelsen af korruption.

<sup>37</sup> GRECO Fifth Evaluation Round – Evaluation Report, s. 17.

<sup>38</sup> GRECO Fifth Evaluation Round – Evaluation Report.

<sup>39</sup> En vejledning med titlen "God adfærd i den offentlige sektor", der blev uddelt til alle offentligt ansatte. Formålet med denne publikation er at præcisere de grundlæggende pligter for ansatte i den offentlige sektor og deres ansvar.

af Folketinget og ministre, navnlig for så vidt angår interessekonflikter, og at der indføres en overordnet strategi for integritet for personer i ledelsesfunktioner<sup>40</sup>.

**Den offentlige forvaltning er bundet af regler om upartiskhed, som indebærer pligt til at indberette eventuelle interessekonflikter.** Ifølge forvaltningsloven er enhver person, der er ansat af eller handler på vegne af et offentligt forvaltningsorgan inhabil i forhold til en bestemt sag, hvis dette kan vække tvivl om vedkommendes upartiskhed. For at undgå interessekonflikter er ministre forpligtet til at opgive ethvert (lønnen eller ulønnet) hverv i et privat eller offentligt foretagende, når de tiltræder<sup>41</sup>. Dette omfatter dog ikke selvstændig virksomhed, økonomiske interesser, æresposter eller hverv i tilknytning til en ministers politiske parti. Selv om forvaltningslovens bestemmelser finder anvendelse på ministre, indrømmes de herved betydelige skønsbeføjelser til at indberette en potentiel eller åbenbar interessekonflikt, uden at der ydes megen vejledning. Derudover indeholder den ingen bestemmelser om håndhævelse af disse regler<sup>42</sup>. For folketingsmedlemmer findes der ikke en generel definition af, hvad der udgør en interessekonflikt, og den nuværende lovramme indeholder ikke bestemmelser om en indberetningsmekanisme. Greco har anbefalet, at der indføres et krav om ad hoc-fremlæggelse af oplysninger, når der kan opstå en konflikt i forbindelse med et spørgsmål, der er under behandling i Folketinget<sup>43</sup>.

**Selv om der findes ordninger til brug for angivelse af de berørtes aktiver, kontrolleres eller håndhæves disse ikke systematisk.** For folketingsmedlemmer foretages der regelmæssigt en offentlig registrering af hverv og økonomiske interesser, som er underlagt offentlig kontrol, se Folketingets websted. Greco har dog anbefalet at sikre, at der om nødvendigt gælder adfærdsregler for folketingsmedlemmer<sup>44</sup>. Selv om folketingsmedlemmernes overholdelse af kravet om registrering af deres økonomiske interesser generelt er høj, er den ikke fuldstændig<sup>45</sup>. På samme måde findes der ikke generelle regler om højtstående embedsmænds forpligtelse til at oplyse om deres økonomiske interesser, selv om alle ministre skal oplyse om deres økonomiske interesser ved brug af en standardformular, der skal indgives ved tiltrædelsen og ajourføres hvert år. Ordningen er ikke lovbestemt, men flere på hinanden følgende regeringer har anset ordningen for at være af forpligtende karakter<sup>46</sup>. Ministre, som også er medlemmer af Folketinget, er ikke omfattet af Folketingets registreringsordning. Til forskel fra den ordning, der gælder for folketingsmedlemmer, omfatter denne ordning udtrykkeligt visse af deres ægtefællers og/eller partneres økonomiske interesser. Greco har dog anbefalet, at disse retningslinjer kodificeres for dermed at udvide anvendelsesområdet for erklæringerne og skabe grundlag for en indgående kontrol<sup>47</sup>.

**Det danske system indeholder ikke klare regler for og vejledning om, hvordan kontakten mellem personer, der indtager funktioner på højt ledelsesniveau, og lobbyister skal foregå.** Der findes heller ingen indberetnings- eller oplysningskrav for

---

<sup>40</sup> GRECO Fifth Evaluation Round – Evaluation Report, anbefaling i, ii og iii.

<sup>41</sup> Jf. § 8 i lov om vederlag og pension m.v. for ministre.

<sup>42</sup> GRECO Fifth Evaluation Round – Evaluation Report, afsnit 67-69.

<sup>43</sup> GRECO Fourth Evaluation Round – Evaluation Report, anbefaling ii.

<sup>44</sup> GRECO Fourth Evaluation Round – Evaluation Report, anbefaling iv.

<sup>45</sup> Folketingets websted: <https://www.ft.dk/da/medlemmer/medlemmer-uden-registreringer>.

<sup>46</sup> Erklæringerne skal omfatte hverv (der besiddes på nuværende tidspunkt og er besiddet inden for de seneste 5 år), selvstændig virksomhed med en årlig omsætning på over 50 000 DKK (ca. 6 700 EUR), selskabsinteresser på over 50 000 DKK (ca. 6 700 EUR), (herunder nuværende investeringer), økonomiske aftaler med tidligere og/eller fremtidige arbejdsgivere og medlemskab af sammenslutninger.

<sup>47</sup> GRECO Fifth Evaluation Round – Evaluation Report, anbefaling vii og viii.



personer, der søger at påvirke regeringens tiltag og politikker. Selv om et flertal af respondenterne i alle 27 EU-medlemsstater finder, at for tætte forbindelser mellem erhvervsliv og politikere i deres land fører til korruption, scorede Danmark lavest (47 %) (EU-gennemsnit: 76 %) <sup>48</sup>. Lobbyvirksomhed i en eller anden form (navnlig interessegruppers lobbyvirksomhed) er en accepteret del af beslutningsprocessen med det formål at skabe bred opbakning til beslutninger. Til trods herfor er det blevet tilrådet at indføre regler og retningslinjer for kontakter med lobbyister og tredjeparter, der søger at påvirke regeringens processer og beslutninger, og øge gennemsigtigheden med hensyn til sådanne kontakter <sup>49</sup>.

**Der findes ingen klare regler for "svingdørsproblematikken".** Eftersom der ikke findes en specifik politik for en slags "karensperiode", er der rapporteret om flere tilfælde af ministre, der gik direkte over til politisk lobbyarbejde på højt niveau. Trods Grecos anbefaling om at indføre regler for ansættelse af personer med funktioner på højt ledelsesniveau efter deres udtræden af tjenesten i den offentlige sektor, er der på nuværende tidspunkt ingen konkrete planer om at indføre en sådan lovgivning <sup>50</sup>.

**Der findes særlige mekanismer til beskyttelse af whistleblowere, men der er ingen overordnet lovgivning.** Danmark har på nuværende tidspunkt ingen særlige love, der beskytter whistleblowere. Der findes dog lovgivning i den finansielle sektor som led i gennemførelsen af direktivet om kapitalkrav IV <sup>51</sup>. Dansk Erhverv råder virksomheder til at indføre ordninger på frivilligt grundlag, hvis de ønsker det. Derudover findes der andre systemer i den offentlige sektor eller på visse sektorspecifikke områder, herunder eksterne og interne procedurer i Finanstilsynet, Erhvervsstyrelsens eksterne whistleblowerordning vedrørende spørgsmål i tilknytning til potentielle overtrædelser af revisionslovgivningen, og en ordning vedrørende Den Europæiske Fond for Regionaludvikling og Den Europæiske Socialfond <sup>52</sup>.

**Spørgsmålet om finansiering af politiske partier er blevet fremhævet i internationale evalueringer, og de fleste anbefalinger er endnu ikke efterkommet.** Disse anbefalinger omfatter afhjælpning af de konstaterede mangler såsom manglende pligt til at indberette donationer over visse tærskler og sikring af uafhængigt tilsyn med finansiering af politiske partier og valgkampagner <sup>53</sup>. Tal fra en Eurobarometerundersøgelse viser, at Danmark er det eneste land, hvor andelen af respondenter, der er enige om, at der er tilstrækkelig gennemsigtighed og tilsyn med finansieringen af politiske partier, er faldet siden 2013 (fra 41 % i 2013 til 34 % i 2019) (EU-gennemsnit: 32 %) <sup>54</sup>.

**Selv om det ser ud til, at de repressive foranstaltninger anvendes hensigtsmæssigt, mangler der bredt tilgængelige statistikker vedrørende korruption.** Selv om der for nylig er afsagt straffedomme for korruptionsrelaterede strafbare forhold <sup>55</sup>, og der er blevet offentliggjort vigtige domstolsafgørelser i Ugeskrift for Retsvæsen (adgang mod betaling),

---

<sup>48</sup> Særlig Eurobarometerundersøgelse 502 (2020).

<sup>49</sup> GRECO Fifth Evaluation Round – Evaluation Report, anbefaling v.

<sup>50</sup> GRECO Fifth Evaluation Round – Evaluation Report, anbefaling vi.

<sup>51</sup> Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2013/36/EU af 26. juni 2013 om adgang til at udøve virksomhed som kreditinstitut og om tilsyn med kreditinstitutter og investeringsselskaber.

<sup>52</sup> For helt nylig etablerede Erhvervsstyrelsen en særlig whistleblowerportal for indberetninger vedrørende svig med de erhvervsrettede covid-19-kompensationsordninger (lov nr. 796 af 9.6.2020).

<sup>53</sup> GRECO Third Evaluation Round — Second Compliance Report.

<sup>54</sup> Særlig Eurobarometerundersøgelse 502 (2020).

<sup>55</sup> Såsom overtrædelse af reglerne om interessekonflikter og magtmisbrug og en række alvorlige strafbare forhold, der efterforskes i forbindelse med hvidvask af penge.

offentliggør Danmark ikke statistikker om efterforskning af bestikkelse i udlandet og sager, der er indledt eller afsluttet<sup>56</sup>.

### **MEDIEPLURALISME**

Grundloven udgør den overordnede ramme for beskyttelse af ytringsfriheden. Den nationale medietilsynsmyndighed, Radio- og tv-nævnets opgaver, organisatoriske struktur og forretningsorden er fastsat ved lov. Der findes ingen specifikke love om gennemsigtighed med hensyn til medieejerskab eller statslig annoncering. Aktindsigt reguleres ved lov om offentlighed i forvaltningen fra 2014<sup>57</sup>.

**Radio- og tv-nævnet fungerer uafhængigt.** Denne uafhængige myndigheds opgaver og organisatoriske struktur er fastlagt i lov om radio- og fjernsynsvirksomhed. Medieenheden under Slots- og Kulturstyrelsen fungerer som sekretariat for Radio- og tv-nævnet. Radio- og tv-nævnet anser deres organisatoriske struktur for at være robust, selv om nogle beslutninger har vakt stor politisk interesse<sup>58</sup>. Det konstateres i den seneste udgave af observatoriet for mediepluralisme (MPM 2020), at risikoen for, at mediemyndighedens uafhængighed og effektivitet bringes i fare, er meget lille. Radio- og tv-nævnets forretningsorden er fastsat i en bekendtgørelse, som er blevet ajourført efter revisionen af direktivet om audiovisuelle medietjenester (AVMSD). Ministeren udpeger 8 medlemmer til nævnet, herunder formanden og næstformanden, for fire år. Det er muligt at blive udpeget for en ny periode. Et medlem udpeges af Samarbejdsforum for Danske Lytter- og Seerorganisationer og et medlem af Den Danske Dommerforening. Ved afskedigelse af lederen/medlemmer af det kollegiale organ skal forvaltningslovens regler følges. Inden der træffes afgørelse om at afskedige et medlem, skal den pågældende høres. Afgørelsen skal være skriftlig og indeholde en begrundelse. Derudover skal medlemmet have mulighed for at klage over afgørelsen og adgang til at få den prøvet af domstolene. Radio- og tv-nævnets afgørelser kan ikke påklages til ministeriet — de kan kun indbringes for domstolene til prøvelse. Som for alle forvaltningsafgørelser kan Folketingets Ombudsmand behandle klager vedrørende sagsbehandlingen.

**Pressenævnet er et uafhængigt selvregulerende organ under Justitsministeriet, der er oprettet ved lov<sup>59</sup>.** Nævnet behandler klager vedrørende de danske massemedier og består af otte medlemmer, der er udpeget af justitsministeren, og som repræsenterer journalister, offentligheden og de redaktionelle ledelser af den trykte presse og radio og tv. Formanden og næstformanden udpeges efter indstilling fra Højesterets præsident. Pressenævnet kan udtrykke sin kritik i sager vedrørende god presseskik og pålægge redaktøren for det pågældende medie at offentliggøre et svar og/eller nævnets kendelse. Det kan dog ikke pålægge en sanktion eller tildele klageren økonomisk kompensation<sup>60</sup>.

**Der findes ingen specifikke regler om gennemsigtighed med hensyn til medieejerskab eller statslig annoncering.** Statslig annoncering skal overholde de generelle regler i lov om radio- og fjernsynsvirksomhed og de forskrifter, der er udstedt med hjemmel i loven, på grundlag af direktivet om audiovisuelle medietjenester, I MPM 2020 bemærkes det, at ejerskab over 20 % af aktierne skal medtages i alle virksomheders, herunder

<sup>56</sup> Transparency International (2018), Exporting corruption – progress report 2018: assessing enforcement of the OECD anti-bribery convention, s. 43.

<sup>57</sup> I det årlige internationale pressefrihedsindeks fra Journalister uden Grænser figurerer Danmark konsekvent blandt de lande, der klarer sig bedst. På nuværende tidspunkt indtager landet tredjepladsen. Se <https://rsf.org/en/ranking>.

<sup>58</sup> Skriftligt indlæg fra Radio- og tv-nævnet, s. 1-2.

<sup>59</sup> Medieansvarsloven — lovebekendtgørelse nr. 1719 af 27.12.2018.

<sup>60</sup> Pressenævnets websted: <https://www.pressenaevnet.dk/press-ethical-rules/>.

medievirksomheders, regnskaber, men der er ingen særlige krav til medievirksomheder. Danske medieinteressenter har oplyst, at selv om der ikke findes specifikke regler, anser de alligevel omfanget af gennemsigtighed på nationalt plan med hensyn til medieejerskab for nogenlunde tilfredsstillende i praksis, navnlig i kraft af de oplysninger, der kan tilgås via Det Centrale Virksomhedsregister, og for så vidt angår ejerne af de vigtigste medieforetagender<sup>61</sup>.

**Retten til information er underlagt visse begrænsninger.** Lov om offentlighed i forvaltningen, der indeholder reglerne for alle offentlige myndigheder og ministerier vedrørende aktindsigt, blev ændret i 2014, hvilket efterfølgende har begrænset offentlighedens og journalisters aktindsigt i visse regeringsdokumenter<sup>62</sup>. Det fremgår af lovens § 7, at enhver kan forlange at blive gjort bekendt med dokumenter, der er indgået til eller oprettet af en myndighed m.v. som led i administrativ sagsbehandling i forbindelse med dens virksomhed. Aktindsigten er imidlertid begrænset for så vidt angår visse typer sager, dokumenter eller oplysninger, navnlig interne arbejdsdokumenter fra myndighederne eller dokumenter, der udveksles på et tidspunkt, hvor en minister har brug for råd og vejledning fra embedsværket<sup>63</sup>. Interessenter anfører, at undtagelserne i sager om bistand og rådgivning til ministeren og udvekslinger med folketingsmedlemmer under lovgivningsprocessen kan have den virkning, at grundlaget for visse politiske aftaler hemmeligholdes<sup>64</sup>. Folketingets Ombudsmand har også fundet, at undtagelsen om embedsværkets rådgivning og bistand kan have en begrænsende virkning for retten til aktindsigt i praksis<sup>65</sup>.

**Danmark har en stærk tradition for ytringsfrihed.** Grundloven udgør den overordnede ramme for beskyttelse af ytringsfriheden<sup>66</sup>. I det årlige internationale pressefrihedsindeks fra Journalister uden Grænser indtager Danmark konsekvent en plads blandt de lande i verden, der klarer sig bedst. På nuværende tidspunkt indtager landet tredjepladsen<sup>67</sup>. Til trods herfor kan injurier i Danmark bl.a. straffes med fængsel<sup>68</sup>. Ifølge MPM 2020 er beskyttelsen af ytringsfriheden forbundet med meget små risici som følge af, at den demokratiske tradition og institutionerne i Danmark overordnet set er robuste. I 2019 og 2020 udsendte Europarådets platform til fremme af beskyttelse af journalistik og journalisters sikkerhed ingen varsler vedrørende Danmark<sup>69</sup>. I 2017/2018 blev der nedsat en særlig ytringsfrihedskommission<sup>70</sup> med det formål at vurdere rammerne og de generelle vilkår for ytringsfriheden. Den fremlagde sin rapport i april 2020 og bidrog til brede politiske drøftelser om situationen med hensyn til ytringsfriheden i det danske samfund<sup>71</sup>.

---

<sup>61</sup> Oplysninger indhentet i forbindelse med landebesøget.

<sup>62</sup> Det skal i den forbindelse også bemærkes, at ifølge MPM 2020 består den væsentligste risiko for beskyttelsen af journalister i, at retten til information ikke udtrykkeligt er beskyttet af Grundloven.

<sup>63</sup> §§ 19-33 og § 35 i lov om offentlighed i forvaltningen.

<sup>64</sup> § 24 og § 27, stk. 2, i lov om offentlighed i forvaltningen. Oplysninger indhentet i forbindelse med landebesøget, f.eks. erklæringer fra Dansk Journalistforbund, Offentlighedslov, eller Danske Medier, Danske Medier glæder sig over offentliggørelsen af Ytringsfrihedskommissionens betænkning torsdag.

<sup>65</sup> § 24 i lov om offentlighed i forvaltningen. Folketingets Ombudsmands årsberetning (2016), s. 141 og 142.

<sup>66</sup> Grundlovens § 77.

<sup>67</sup> Journalister uden Grænser, det internationale pressefrihedsindeks 2020.

<sup>68</sup> [https://cmpf.eui.eu/wp-content/uploads/2019/01/decriminalisation-of-defamation\\_Infographic.pdf](https://cmpf.eui.eu/wp-content/uploads/2019/01/decriminalisation-of-defamation_Infographic.pdf)

<sup>69</sup> Europarådet, platform til fremme af beskyttelse af journalistik og journalisters sikkerhed, <https://www.coe.int/en/web/media-freedom>.

<sup>70</sup> Input fra Danmark til rapporten om retsstatssituationen 2020, s. 20.

<sup>71</sup> I overensstemmelse med Europarådets Ministerkomité's anbefaling CM/REC (2016)4 om beskyttelse af journalistik og journalisters og andre medieaktørers sikkerhed, hvori der efterlyses en omfattende lovgivningsmæssig ramme, der sætter journalister og andre medieaktører i stand til effektivt og uden frygt at bidrage til den offentlige debat.

### **III. ANDRE INSTITUTIONELLE SPØRGSMAÅL VEDRØRENDE DEN DEMOKRATISKE KONTROL OG BALANCE**

Danmark har et parlamentarisk etkammersystem, hvor både regeringen og folketingsmedlemmerne kan fremsætte lovforslag, selv om det som hovedregel er regeringen, der fremsætter dem. Da der ikke findes en forfatningsdomstol, kan alle domstole foretage en efterfølgende kontrol af forfatningsmæssigheden i konkrete sager<sup>72</sup>. Folketingets Ombudsmand fører tilsyn med afgørelser truffet af offentlige myndigheder, og Dansk Institut for Menneskerettigheder kontrollerer overholdelsen af de grundlæggende rettigheder.

**Lovgivningsproceduren omfatter en omfattende forberedelsesproces.** Justitsministeriets vejledning om lovkvalitet<sup>73</sup> indeholder detaljerede instrukser om affattelse af lovforslag, herunder om den lovgivningsmæssige tidsplan og forberedende faser såsom eventuelle lovforberedende kommissioner og obligatoriske konsekvensanalyser (bl.a. af de økonomiske og miljømæssige virkninger og administrative konsekvenser for borgerne). Regeringens lovforslag offentliggøres normalt med henblik på åben høring på regeringens portal (i en anbefalet minimumsperiode på fire uger) og sendes direkte til ekstern høring hos de berørte myndigheder og organisationer<sup>74</sup>. Lovforslag underkastes også en lovteknisk gennemgang i Justitsministeriet, bl.a. for at sikre, at de internationale menneskerettigheder overholdes<sup>75</sup>.

**Folketingets Ombudsmand spiller en vigtig rolle med hensyn til at få overblik over forvaltningsafgørelser.** Folketingets Ombudsmand, der vælges af Folketinget efter hvert folketingsvalg<sup>76</sup>, fungerer som klageinstans i forbindelse med forvaltningsafgørelser og foretager en vurdering af, om offentlige myndigheders forvaltning er i overensstemmelse med gældende lovgivning eller god forvaltningsskik. Ombudsmanden kan indlede en sagsbehandling på grundlag af klager eller foretage undersøgelser på eget initiativ. I 2019 behandlede Ombudsmanden 5 368 klager, hvoraf mange vedrørte spørgsmål om aktindsigt i offentlige registre, og foretog 163 undersøgelser på eget initiativ med fokus på mere generelle problemer, der påvirker et stort antal borgere<sup>77</sup>. Ombudsmandens udtalelser, som kan indeholde anbefalinger til myndighederne om at tage en sag op til fornyet behandling eller ændre en afgørelse, er ikke bindende. Ifølge oplysninger fra både myndighederne og Ombudsmanden følger de offentlige myndigheder generelt anbefalingerne i praksis. Ud over Ombudsmanden fungerer Institut for Menneskerettigheder som det nationale institut for menneskerettigheder og blev i 2018 igen akkrediteret med A-status af den globale alliance af nationale menneskerettighedsinstitutioner. Det fungerer også som et nationalt ligestillingsorgan.

**Civilsamfundets råderum i Danmark anses for at være åbent<sup>78</sup>, og civilsamfundsorganisationerne er tæt involveret via Rådet for Menneskerettigheder.** Institut for Menneskerettigheder arbejder sammen med et stort antal civilsamfundsorganisationer fra forskellige tematiske områder via Rådet for Menneskerettigheder, som vurderer udformningen og afviklingen af Institut for

<sup>72</sup> Dette sker sjældent, og der har kun været ét tilfælde, hvor Højesteret i 1999 besluttede at undlade at anvende en lov, fordi den var grundlovsstridig, Tvind-sagen, U 1999.841 H.

<sup>73</sup> Justitsministeriet, Vejledning om lovkvalitet.

<sup>74</sup> Se online-plattformen *Høringsportalen*.

<sup>75</sup> Input fra Danmark til rapporten om retsstatssituationen 2020, s. 24.

<sup>76</sup> Ombudsmanden kan også afskediges af Folketinget, hvis det ikke længere har tillid til denne.

<sup>77</sup> Folketingets Ombudsmand, Årsberetning 2019, s. 39.

<sup>78</sup> CIVICUS' rating, som er en skala med fem kategorier: åben, indsnævret, obstrueret, undertrykt og lukket.

Menneskerettigheders aktiviteter, kan anbefale nye aktiviteter og udpeger seks af de 14 bestyrelsesmedlemmer<sup>79</sup>.

**Den beslutningsproces, der førte til suspension af domstolenes aktiviteter under covid-19-pandemien, har været genstand for debat.** Der blev truffet nødforanstaltninger som reaktion på covid-19-pandemien på grundlag af en ændring af epidemiloven, hvorved sundhedsministeren fik overdraget kompetence til at udstede bekendtgørelser med henblik på bekæmpelse af pandemien. Loven blev vedtaget enstemmigt af Folketinget den 12. marts 2020<sup>80</sup>. Samme dag meddelte Domstolsstyrelsen, at i lyset af covid-19-pandemien ville kun de mest kritiske funktioner for domstolene blive opretholdt, og hastende og kritiske sager ville blive prioriteret<sup>81</sup>. Siden da har der været en vis debat om, hvorvidt denne beslutning blev truffet i overensstemmelse med Grundlovens bestemmelser om domstolenes uafhængighed. I en undersøgelse foretaget af tænketanken Justitia<sup>82</sup> hævdes det, at Domstolsstyrelsen kan være gået for vidt i sin vejledning, idet den efter Grundloven og retsplejeloven ikke har kompetence til at træffe afgørelse om prioritering af sager i stedet for domstolene. I offentlige erklæringer har den akademiske verden og Den Danske Dommerforening også udtrykt bekymring, samtidig med at det erkendes, at de ekstraordinære omstændigheder krævede hurtig handling. Justitsministeriet og Domstolsstyrelsen er ikke enige i disse synspunkter<sup>83</sup>. Folketinget har udpeget en uafhængig ekspertgruppe, som skal undersøge regeringens overordnede håndtering af pandemien. Det forventes at fremlægge resultaterne ved udgangen af 2020.

**Domstolsstyrelsen arbejder aktivt på at fremme retsstaten.** I de senere år har Domstolsstyrelsen iværksat en række foranstaltninger for at fremme retsstatsprincippet, skabe en bedre forståelse af retssystemet for en række målgrupper og forbedre retsvæsenets brugerfokus. Blandt disse er initiativer rettet mod offentligheden ved hjælp af undervisningsvideoer, mod skolebørn ved hjælp af læseplansmodeller til lærere, mod journalister via et særligt websted og mod lægdommere ved at give dem omfattende informationsmateriale, inden de påbegynder deres hverv<sup>84</sup>.

---

<sup>79</sup> Menneskerettighedsrådet omfatter civilsamfundsorganisationer, f.eks. dem, der arbejder på områder såsom retsvæsenet, medier eller flygtninge, samt (medlemmer uden stemmeret) ministerier, offentlige myndigheder og politiske partier. De øvrige bestyrelsesmedlemmer udpeges af de danske universiteter, Grønlands Råd for Menneskerettigheder og medarbejdere hos Institut for Menneskerettigheder.

<sup>80</sup> Beføjelsen til at udstede sådanne bekendtgørelser tilkom tidligere epidemikommissioner bestående af sundhedsfagpersoner og politikere på lokalt plan. Vedtagelsen af ændringen fulgte den almindelige lovgivningsprocedure, men med tre behandlinger inden for bare 18 timer — brugen af en sådan hastebehandling kan vedtages med  $\frac{3}{4}$  af Folketingets stemmende medlemmer.

<sup>81</sup> Domstolsstyrelsen, Nødberedskab ved Danmarks Domstole: Yderligere information.

<sup>82</sup> Justitia, Retsstaten og covid-19, s. 95-104.

<sup>83</sup> Information, Mails sår tvivl om, hvorvidt nedlukningen af domstolene var i overensstemmelse med Grundloven.

<sup>84</sup> For yderligere oplysninger henvises til Domstolsstyrelsens websted.

## **Bilag I: Liste over kilder i alfabetisk rækkefølge\***

\* Listen over indkomne bidrag i forbindelse med høringen om rapporten om retsstatssituationen 2020 kan findes på (COM-websted).

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

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

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

Danmarks Domstole (2020), Civile sager, <https://domstol.dk/om-os/tal-og-fakta/civile-sager/>.

Dansk Journalistforbund, Offentlighedslov <https://journalistforbundet.dk/offentlighedslov>

Den Danske Dommerforening (2020), "Dommernes arbejdsforhold".

Danske Medier (1. maj 2020), Danske Medier glæder sig over offentliggørelsen af Ytringsfrihedskommissionens betænkning torsdag.

<https://danskemedier.dk/aktuelt/journalistik-og-redaktion/danske-medier-glaeder-sig-over-offentliggørelsen-af-ytringsfrihedskommissionens-betaenkning/>.

Den danske regering (2020), Input fra Danmark til rapporten om retsstatssituationen.

Den danske regering (2019), Styrkelse af indsatsen mod finansiel kriminalitet. [https://www.regeringen.dk/media/6607/aftale-om-styrkelse-af-indsatsen-mod-finansiel-kriminalitet-270319\\_endelig.pdf](https://www.regeringen.dk/media/6607/aftale-om-styrkelse-af-indsatsen-mod-finansiel-kriminalitet-270319_endelig.pdf).

Domstolsstyrelsen, Nødberedskab ved Danmarks Domstole: Yderligere information. <https://www.domstol.dk/aktuelt/2020/3/noedberedskab-ved-danmarks-domstole-yderligere-information/>.

Europa-Kommissionen (2020), EU's resultattavle for retlige anliggender.

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

Europarådet, Platform to promote the protection of journalism and safety of journalists – Denmark: <https://www.coe.int/en/web/media-freedom>.

Europarådets Ministerkomité (2000), Recommendation Rec(2000)19 of the Committee of Ministers to Member States on the Role of Public Prosecution in the Criminal Justice System.

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

Europarådets Ministerkomité (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.

Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol, dom af 9. januar 2013, Oleksandr Volokov mod Ukraine, begæring nr. 21722/11.

Den Europæiske Unions Domstol, dom af 25. juli 2018, LM, C-216/18 PPU.

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

Folketingets Ombudsmand (2020), Årsberetning 2019.

Folketingets Ombudsmand (2017), Årsberetning 2016.

GRECO (2014), Fourth Evaluation Round — Evaluation Report on Denmark on preventing corruption in respect of members of parliament, judges and prosecutors.

GRECO (2019), Third Evaluation Round — Second Compliance Report on Denmark on transparency of party funding.

GRECO (2019) Fifth Evaluation Round — Evaluation Report on Denmark on preventing corruption and promoting integrity in central governments (top executive functions) and law enforcement agencies.

GRECO (2020), Fourth Evaluation Round — Interim Compliance Report on Denmark on preventing corruption in respect of members of parliament, judges and prosecutors.

Information (6. juli 2020), Mails sår tvivl om, hvorvidt nedlukningen af domstolene var i overensstemmelse med Grundloven. [https://www.information.dk/indland/2020/07/maails-saar-tvivl-hvorvidt-nedlukningen-domstolene-overensstemmelse-grundloven?lst\\_mst](https://www.information.dk/indland/2020/07/maails-saar-tvivl-hvorvidt-nedlukningen-domstolene-overensstemmelse-grundloven?lst_mst).

Journalister uden Grænser, det internationale pressefrihedsindeks 2020.

Justitsministeriet, Vejledning om lov kvalitet. <https://lovkvalitet.dk/>.

Justitsministeriet (24. juni 2020), Nye dommere skal lette presset på domstolene. <https://www.justitsministeriet.dk/nyt-og-presse/pressemeddelelser/2020/nye-dommere-skal-lette-preset-paa-domstolene>.

Justitia (2020), Retsstaten og covid-19. <http://justitia-int.org/retsstaten-og-covid-19>.

Transparency International (2018), Exporting corruption – progress report 2018: assessing enforcement of the OECD anti-bribery convention. [https://images.transparencycdn.org/images/2018\\_Report\\_ExportingCorruption\\_English\\_200402\\_075046.pdf](https://images.transparencycdn.org/images/2018_Report_ExportingCorruption_English_200402_075046.pdf).

UNCAC (2017), UNCAC implementation review – country review report of Denmark. [https://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/CountryVisitFinalReports/2017\\_10\\_21\\_Denmark\\_Final\\_Country\\_Report.pdf](https://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/CountryVisitFinalReports/2017_10_21_Denmark_Final_Country_Report.pdf).

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

## **Bilag II Landebesøg i Danmark**

Kommissionens tjenestegrene afholdt virtuelle møder i juni og juli 2020 med:

- Dansk Journalistforbund
- Den Danske Dommerforening
- Danske Medier
- Pressenævnet
- Justitsministeriet
- Domstolsstyrelsen
- Folketingets Ombudsmand
- Anklagemyndigheden
- Statsadvokaten for Særlig Økonomisk og International Kriminalitet
- Højesteret
- Transparency International Danmark

Derudover indgav Slots- og Kulturstyrelsen et skriftligt bidrag i stedet for at deltage i et virtuelt møde.

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

- Amnesty International
- Civil Liberties Union for Europe
- Civil Society Europe
- EuroCommerce
- European Center for Not-for-Profit Law
- Det Europæiske Borgerforum
- Det Europæiske Center for Presse- og Mediefrihed
- Free Press Unlimited
- Front Line Defenders
- ILGA-Europe
- Den Internationale Juristkommission
- Det Internationale Menneskerettighedsforbund
- Det Internationale Presseinstitut
- Journalister uden Grænser
- Konferencen af Europæiske Kirker
- Open Society Justice Initiative/Open Society European Policy Institute
- Platformen for livslang læring
- Transparency International EU