



Bruxelles, den 20.7.2021  
SWD(2021) 707 final

**ARBEJDSDOKUMENT FRA KOMMISSIONENS TJENESTEGRENE**

**Rapport om retsstatssituationen 2021  
Landekapittel om Danmark**

*Ledsagedokument til*

**Meddelelse fra Kommissionen til Europa-Parlamentet, Rådet, Det Europæiske  
Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget**

**Retsstatsrapporten fra 2021**

**Retsstatssituationen i Den Europæiske Union**

{COM(2021) 700 final} - {SWD(2021) 701 final} - {SWD(2021) 702 final} -  
{SWD(2021) 703 final} - {SWD(2021) 704 final} - {SWD(2021) 705 final} -  
{SWD(2021) 706 final} - {SWD(2021) 708 final} - {SWD(2021) 709 final} -  
{SWD(2021) 710 final} - {SWD(2021) 711 final} - {SWD(2021) 712 final} -  
{SWD(2021) 713 final} - {SWD(2021) 714 final} - {SWD(2021) 715 final} -  
{SWD(2021) 716 final} - {SWD(2021) 717 final} - {SWD(2021) 718 final} -  
{SWD(2021) 719 final} - {SWD(2021) 720 final} - {SWD(2021) 721 final} -  
{SWD(2021) 722 final} - {SWD(2021) 723 final} - {SWD(2021) 724 final} -  
{SWD(2021) 725 final} - {SWD(2021) 726 final} - {SWD(2021) 727 final}

**DA**

**DA**

## SAMMENDRAG

Opfattelsen af retsvæsenets uafhængighed i Danmark er fortsat meget høj, og der er iværksat en række initiativer for yderligere at forbedre retssystemets effektivitet og kvalitet. Domstolsstyrelsen har iværksat flere tiltag, der har til formål at afhjælpe de mangler i forbindelse med digitaliseringen af retssystemet, der allerede er identificeret i retsstatsrapporten fra 2020. Regeringen træffer også lovgivningsmæssige og finansielle foranstaltninger for at nedsætte sagsbehandlingstiden i straffesager. Domstolene står dog stadig over for visse udfordringer henset til deres begrænsede ressourcer, og gennemførelsesprocenten er faldet i de seneste år. Beslutningsprocessen i forbindelse med lukningen af domstolene i marts 2020 i forbindelse med covid-19-pandemien har givet anledning til spørgsmål med hensyn til respekten for retsvæsenets uafhængighed. Regeringen og Domstolsstyrelsen har som følge heraf erkendt betydningen af at kommunikere med domstolene på en måde, der fuldt ud anerkender deres uafhængighed.

Danmark opfattes fortsat som et af de mindst korrupte lande i Den Europæiske Union og i verden. Indsatsen over for korruption er i vid udstrækning baseret på generelle regler om etik og integritet, sociale normer og offentlig kontrol. De udfordringer, der er konstateret i forbindelse med gennemførelsen af internationale henstillinger vedrørende rammerne for bekæmpelse af korruption, består fortsat. Selv om tjenestemænd er underlagt omfattende etiske standarder og regler om interessekonflikter, er anvendelsesområdet for de retlige rammer, der gælder for ministre og topembedsmænd, fortsat snævert. Svingdørs- og lobbyvirksomhed er fortsat ikke reguleret. Der er indført en ny mekanisme til beskyttelse af whistleblowere i statsadministrationen. Der vil blive oprettet en ny national enhed til efterforskning af grov kriminalitet i begyndelsen af 2022, som vil blive sammensat af både anklagere og politifolk med det formål at opnå en mere effektiv og koordineret tilgang til grov kriminalitet.

Den nationale medietilsynsmyndighed, Radio- og tv-nævnet, har fået nye opgaver som led i gennemførelsen af det reviderede direktiv om audiovisuelle medietjenester. Folketinget, uafhængige forskere, Ombudsmanden og en række journalister har - også i forbindelse med covid-19-pandemien, - fortsat givet udtryk for betænkeligheder med hensyn til undtagelserne fra loven om aktindsigt i offentlige administrative dokumenter, som begrænser retten til adgang til oplysninger i visse tilfælde. Regeringen har indtil videre ikke bebudet nogen planer om at revidere loven. De retlige rammer for beskyttelse af journalister er stærke. Justitsministeriet arbejder på et lovforslag om indførelse af strengere straffe for trusler mod personer, der benytter deres ret til ytringsfrihed. Regeringen har ydet statsstøtte for at kompensere mediesektoren for faldende reklameindtægter under covid-19-pandemien.

Folketingets rolle i ordningen med magtadskillelse er kommet i fokus under covid-19-pandemien. Det har hastebehandlet et større antal lovforslag i 2020 og 2021. En ny epidemilov blev vedtaget i februar 2021 som en ramme for foranstaltninger i forbindelse med covid-19-pandemien med styrkede tilsynsbeføjelser for Folketinget. Loven erstatter den tidligere epidemilov fra marts 2020, hvorefter sundhedsministeren var blevet tillagt betydelige beføjelser uden en et passende parlamentarisk kontrolsystem. Der er indført en ny ordning med granskingskommissioner. En første kommission vil undersøge lovligheden af regeringens handlinger i forbindelse med beslutningen om at aflive alle mink i slutningen af 2020 for at hindre spredningen af covid-19. Civilsamfundet har modtaget finansiell støtte fra regeringen i forbindelse med covid-19-pandemien.

## 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<sup>4</sup>. Disciplinære foranstaltninger kan træffes af retspræsidenterne eller Den Særlige Klageret<sup>5</sup>. Anklagemyndigheden er en selvstændig institution under justitsministeriets tilsyn, der ledes af rigsadvokaten<sup>6</sup>. Advokatrådet er det uafhængige organ, der har til opgave at sikre advokaternes integritet og uafhængighed<sup>7</sup>.

### Uafhængighed

**Opfattelsen af retsvæsenets uafhængighed har konstant været høj for den brede offentlighed og meget høj for virksomhederne.** Samlet set opfatter 74 % af den almindelige befolkning og 83 % af virksomhederne graden af domstolenes og dommernes uafhængighed som "rimelig eller meget god" i 2021<sup>8</sup>. Dette høje niveau for opfattelsen af retsvæsenets uafhængighed har generelt ligget stabilt mellem 2016 og 2020, men er faldet for den brede offentligheds vedkommende i forhold til 2020, mens tallet for virksomhederne er steget en smule i forhold til sidste år.

**Beslutningsprocessen i forbindelse med lukningen af domstolene i marts 2020 i forbindelse med covid-19-pandemien har givet anledning til en undersøgelse med hensyn til respekten for retsvæsenets uafhængighed.** Henset til covid-19-pandemien meddelte Domstolsstyrelsen den 12. marts 2020, at kun de mest kritiske funktioner for domstolene blive opretholdt, og hastende og kritiske sager ville blive prioriteret.<sup>9</sup> Den

<sup>1</sup>Sø- og Handelsretten samt Tinglysningsretten. CEPEJ (2021), 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>For at sikre gennemsigtighed ved besættelse af dommerstillinger udsender Dommerudnævnelsesrådet en pressemeddelelse, når det fremsætter forslag til besættelse af en ledig stilling.

<sup>5</sup>Rapport om retsstatssituationen 2020 — landekapitlet om Danmark, s. 2.

<sup>6</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). Justitsministeren kan udstede instrukser til anklagere i konkrete sager under overholdelse af en række garantier (Rapport om retsstatssituationen 2020 — landekapitlet om Danmark, s. 3).

<sup>7</sup>Retsplejelovens kapitel 15.

<sup>8</sup>, jf. figur 48 og 50 i EU's resultattavle for retlige anliggender 2021. Opfattelsen af retsvæsenets uafhængighed er kategoriseret som følger: meget lav (under 30 % af de adspurgte opfatter retsvæsenets uafhængighed som rimelig god og meget god), lav (mellem 30-39 %), middel (40-59 %), høj (60-75 %), meget høj (over 75 %).

<sup>9</sup>Rapport om retsstatssituationen 2020 — landekapitlet om Danmark, s. 12.

udpegede også en krisestab. Folketinget har efterfølgende bedt en uvildig ekspertgruppe om at undersøge<sup>10</sup> processen i forbindelse for denne afgørelse og navnlig spørgsmålet om, hvorvidt den måde, hvorpå den blev meddelt domstolene, var i overensstemmelse med grundlovens principper om retsvæsenets uafhængighed. Denne ekspertgruppe, der fik til opgave at udrede håndteringen af covid-19-pandemien, fandt i sin rapport, der blev fremlagt i januar 2021<sup>11</sup>, at der kunne sættes spørgsmålstegn ved, om de instrukser, som Domstolsstyrelsen havde sendt til de enkelte domstole, og som var blevet udfærdiget efter justitsministeriets anmodning, var i overensstemmelse med domstolenes grundlovssikrede uafhængighed<sup>12</sup>. Regeringen og Domstolsstyrelsen er af den opfattelse, at deres meddelelser til domstolene i spørgsmålet havde karakter af en henstilling, men erkender, at ekspertgruppens konklusioner har øget bevidstheden om behovet for at udvise særlig omhu i relation til domstolenes uafhængighed i kommunikationen med dem<sup>13</sup>. Ved genåbningen af domstolene i april 2020 og alle yderligere skridt tillagde man sig en mere forsigtig kommunikationsstil. Efter en intern læringsproces vedrørende det fremtidige kriseberedskab understregede en arbejdsgruppe nedsat af Domstolsstyrelsen i december 2020 yderligere, at krisestaben (bestående af Domstolsstyrelsen og en række dommere) kun kan give instrukser inden for rammerne af Domstolsstyrelsens kompetenceområde og ellers skal begrænse sig til retningslinjer og henstillinger<sup>14</sup>.

## Kvalitet

**Domstolene står over for udfordringer med hensyn til deres knappe ressourcer, navnlig i betragtning af den forventede stigning i antallet af retssager.** Udgifterne til retsvæsenet er fortsat meget lave i Danmark (0,16 % af BNP)<sup>15</sup>, og det samme gælder antallet af dommere pr. 100 000 indbyggere (6.5)<sup>16</sup>, hvilket bekræfter en længerevarende tendens<sup>17</sup>. Domstolene har fået tildelt yderligere ressourcer i 2020, navnlig til at håndtere behovene i forbindelse med covid-19-pandemien og udfordringerne i forbindelse med digitaliseringen<sup>18</sup>. Der er afsat yderligere 1.75 mio. EUR (13 mio. DKK) om året i perioden 2021-23. Den 24. juni 2021 bekendtgjorde regeringen, at den ville bevilge yderligere 3.5 mio. EUR (25 mio. DKK) i 2021 og ca. 6.5 mio. EUR (47.5 mio. DKK) i 2022 til nedbringelse af sagsbehandlingstiden ved domstolene. Interessenterne har imidlertid gentaget, at dette er utilstrækkeligt til at tackle de mere strukturelle ressourcemæssige udfordringer, især fordi oprettelsen af nye dommerembeder vil kræve en mere langsigtet tildeling af ressourcer<sup>19</sup>. Interessenterne har

---

<sup>10</sup>Navnlig bør domstolene i overensstemmelse med grundloven selv træffe afgørelse om lukning/indskrænkning af deres aktiviteter.

<sup>11</sup>Rapport afgivet af den af Folketingets Udvalg for

Forretningsordenen nedsatte udredningsgruppe

vedr. håndteringen af covid-19

<sup>12</sup>Se kapitel 12 om "Retlige aspekter" i forbindelse med håndtering af covid-19 i foråret 2020. Ekspertgruppen har analyseret alle e-mails, der er udvekslet mellem Justitsministeriet, Domstolsstyrelsen og domstolene.

<sup>13</sup>Oplysninger modtaget i forbindelse med landebesøget i Danmark.

<sup>14</sup>Se kapitel 12 om "Retlige aspekter" i forbindelse med håndtering af covid-19 i foråret 2020, s. 314-315.

<sup>15</sup>Figur 30 i EU's resultattavle for retlige anliggender 2021.

<sup>16</sup>Figur 32 i EU's resultattavle for retlige anliggender 2021.

<sup>17</sup>Rapport om retsstatssituationen 2020 — landekapitlet om Danmark, s. 4.

<sup>18</sup>Ca. 4.8 mio. EUR (40 mio. DKK) og 9 yderligere dommerstillinger blev oprettet, primært for at håndterede det efterslæb, som pandemien har skabt. Input fra Danmark til rapporten om retsstatssituationen 2021, s. 10.

<sup>19</sup>Se brev fra den danske dommerforening til Retsudvalget af 22. marts 2021 og Dansk dommerforening (2020), "Dommernes arbejdsforhold", s. 5-8.

også udtrykt bekymring for, at de relativt lave lønninger inden for retsvæsenet ikke kan konkurrere med job i den private sektor og andre juridiske erhverv, hvilket kan påvirke domstolenes evne til at tiltrække nye dommere<sup>20</sup>.

**Yderligere ressourcer til politi og anklagere har sammen med lovændringer til formål at reducere behandlingstiden for straffesager.** Med den nye aftale om politi og anklagemyndighed for 2021-23 blev der indført yderligere ressourcer til oprettelse af 310 fuldtidsækvivalente stillinger (til politibetjente, anklagere og kontorfunktionærer) specifikt til behandling af straffesager<sup>21</sup>. I den forbindelse er der opstillet konkrete mål for politiets sagsbehandlingstid og retsforfølgningen for alle straffesager og specifikke kategorier (såsom voldsforbrydelser). Dette er en del af en bredere indsats for at nedsætte sagsbehandlingstiden for straffesager, som også omfatter en række ændringer af lovgivningen, og som omfatter forskellige foranstaltninger, der har til formål at strømline straffesager og fjerne visse overflødige processuelle skridt<sup>22</sup>. Disse lovændringer blev vedtaget af Folketinget i juni 2021 og trådte i kraft den 1. juli 2021. Selv om disse mål generelt er blevet hilst velkommen, har interessenterne også fremhævet, at disse bestræbelser hovedsagelig fokuserer på politi og retsforfølgelse, men ikke på domstolene, hvor behandlingstiden for straffesager fortsætter med at stige<sup>23</sup>.

**Initiativer til afhjælpning af en række konstaterede mangler i forbindelse med digitaliseringen af Retsvæsenet er undervejs.** I retsstatsrapporten fra 2020 blev der allerede konstateret visse mangler med hensyn til digitalisering<sup>24</sup>. Selv om der findes digitale kommunikationsværktøjer for domstole og Anklagemyndigheden<sup>25</sup>, er der stadig en række mangler med hensyn til digitaliseringen af retssystemet. Procedurereglerne for digitale værktøjer er kun delvist på plads for civile sager, forvaltningssager og straffesager<sup>26</sup>, og den digitale adgang til retssager er meget begrænset for forvaltnings- og straffesager, f.eks. med hensyn til muligheden for at få adgang til sagsakter i verserende og afsluttede sager online<sup>27</sup>. Selv om der er indført et nyt elektronisk registreringssystem for civile sager, er systemet for straffesager ifølge interessenterne forældet, og selv om man er ved at udarbejde et nyt system, skal der stadig sikres finansiering<sup>28</sup>. Domstolsstyrelsen er også i gang med at udvikle en ny onlinedatabase for domme, som vil omfatte ordninger for maskinlæsbarhed, som skal være tilgængelig inden udgangen af 2021 eller i begyndelsen af 2022, og som vil forbedre den nuværende situation med hensyn til adgang til retsafgørelser online<sup>29</sup>. Domstolsstyrelsen har endvidere indført et nyt dataforvaltningssystem, der gør det muligt at udtrække mere komplekse data, f.eks. for at identificere den gennemsnitlige varighed af en verserende sag og således bedre identificere årsagerne til lange sagsbehandlingstider.

---

<sup>20</sup>Oplysninger modtaget i forbindelse med landebesøget i Danmark.

<sup>21</sup>Input fra Danmark til retsstatsrapporten fra 2021, s. 13-14, og oplysninger modtaget af Justitsministeriet i forbindelse med landebesøget i Danmark.

<sup>22</sup>Forslag til lov om ændring af retsplejeloven og forskellige andre love og om ophævelse af lov om udpantning og om udlæg uden grundlag af dom eller forlig.

<sup>23</sup>Brev fra Den Danske Dommerforening af 10. december 2020 til justitsminister Nick Hækkerup om domstolenes aktuelle situation og oplysninger modtaget i forbindelse med landebesøget i Danmark.

<sup>24</sup>Rapport om retsstatssituationen 2020 — landekapitlet om Danmark, s. 4.

<sup>25</sup>Figur 42-43 i EU's resultattavle for retlige anliggender 2021.

<sup>26</sup>Figur 40 i EU's resultattavle for retlige anliggender 2021.

<sup>27</sup>Figur 44-45 i EU's resultattavle for retlige anliggender 2021.

<sup>28</sup>Oplysninger modtaget i forbindelse med landebesøget i Danmark.

<sup>29</sup>Figur 46 i EU's resultattavle for retlige anliggender 2021.

**Retshjælpsordningen er under revision.** Som reaktion på en række undersøgelser foretaget af interessenter, der afslørede visse svagheder i retshjælpssystemets funktion<sup>30</sup>, nedsatte justitsministeriet i april 2020 et lovforberedende udvalg, der skal gennemgå den gældende ordning med retshjælp og fri proces. Det består af repræsentanter for forskellige relevante ministerier og myndigheder (såsom Domstolsstyrelsen og Institut for Menneskerettigheder) samt sagkyndige (herunder en forhenværende landsdommer og en universitetslærer), og det bistås af en følgegruppe for at inddrage erfaringer fra praktikere<sup>31</sup>. Udvalget skulle oprindeligt afslutte arbejdet inden sommerferien 2022, men fristen vil sandsynligvis blive udsat på grund af covid-19-pandemien<sup>32</sup>. Som reaktion på Advokatsamfundets<sup>33</sup> kritik af den nugældende ordning offentliggjorde Justitia, en tænketank, der arbejder med retlige spørgsmål, i oktober 2020 en række anbefalinger til reform af retshjælpsordningen<sup>34</sup>, navnlig vedrørende adgangen til retshjælpskontorer (henset til de regionale forskelle), retshjælp i forvaltningssager samt behovet for at præcisere retshjælpsforsikringernes dækning<sup>35</sup>. Interessenterne har generelt hilst den revisionsproces, som regeringen har iværksat, velkommen, men har beklaget, at den er gået i stå på grund af covid-19-pandemien<sup>36</sup>.

## Effektivitet

**Retssystemet er generelt stadig effektivt, men står over for visse udfordringer med hensyn til gennemførelsesprocenten.** Den tid, det forventes at tage for at afgøre tvister på det civil- og handelsretlige område er i gennemsnit steget en smule i alle instanser i 2019 sammenlignet med 2018 (fra 207 til 222 dage for førsteinstanssager)<sup>37</sup>. Gennemførelsesprocenten for civil- og handelsretlige sager er desuden fortsat med at falde fra 95 % i 2018 til 91,8 % i 2019. Antallet af verserende sager er ikke desto mindre stadig lavt, navnlig for så vidt angår tvister i civil- og handelsretlige sager<sup>38</sup>. Domstolsstyrelsen har oplyst, at der i 2020 har været en betydelig stigning i antallet af indkommende sager, idet domstolene modtog 20 % flere sager i 2020 end i 2017. Domstolene har imidlertid behandlet 97 % af det samlede antal sager, dvs. et procentpoint mere end i 2019<sup>39</sup>.

## II. RAMME FOR BEKÆMPELSE AF KORRUPTION

Danmark har ikke en særlig strategi for korruptionsbekæmpelse eller et specialiseret organ, der beskæftiger sig med korruptionsspørgsmål. Indsatsen over for korruption er i vid udstrækning baseret på almindelige 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

---

<sup>30</sup>Se f.eks. Justitia (2019), Den Danske Retshjælpsmodel.

<sup>31</sup>Sammensat af en repræsentant for Advokatsamfundet, for Danske Advokater, for tænketanken Justitia, for retshjælpskontorerne og for Forsikring & Pension. Skriftligt bidrag modtaget fra Justitsministeriet i forbindelse med landebesøget i Danmark.

<sup>32</sup>Oplysninger modtaget fra Justitsministeriet i forbindelse med landebesøget i Danmark.

<sup>33</sup>Se f.eks. Rapport om retshjælp udarbejdet af en arbejdsgruppe nedsat af Danske Advokater og Advokatsamfundet i 2016.

<sup>34</sup>Justitia (2020), Justitias anbefalinger til reform af den danske retshjælpsmodel.

<sup>35</sup>I denne forbindelse bemærkes, at interessenterne generelt ikke er betænkelige med hensyn til tærsklerne for adgang til retshjælp; hvilket ligeledes bekræftes af figur 23 i EU's resultattavle for retlige anliggender 2021.

<sup>36</sup>Oplysninger modtaget i forbindelse med landebesøget i Danmark.

<sup>37</sup>Der foreligger ingen særskilte tal for forvaltningsretlige sager.

<sup>38</sup>Figur 11, 12 og 15 i EU's resultattavle for retlige anliggender 2021.

<sup>39</sup>Domstolsstyrelsen, Nøgletal for Danmarks Domstole.

Statsministeriet varetager opgaver vedrørende fremme af embedsmænds og ministres retskaffenhed. Justitsministeriet sikrer samarbejde mellem de nationale myndigheder ved udarbejdelsen af foranstaltninger til bekæmpelse af korruption<sup>40</sup>. Der findes i det store og hele regler om forebyggelse af interessekonflikter for tjenestemænd.

**Opfattelsen blandt sagkyndige og virksomhedsledere er, at Danmark er et af de mindst korrupte lande i verden.** I Transparency Internationals korruptionsindeks for 2020 scorer Danmark 88/100 og ligger på 1. pladsen både i Den Europæiske Union og på verdensplan<sup>41</sup>. Denne opfattelse har været forholdsvis stabil<sup>42</sup> i de seneste fem år<sup>43</sup>.

**Man er ved at implementere en reform af Rigspolitiet, der indebærer, at der oprettes en ny enhed, der skal efterforske kompleks kriminalitet**<sup>44</sup> Den nye enhed vil få tilført de opgaver, der nu henhører under Statsadvokaten for Særlig Økonomisk og International Kriminalitet (SØIK), samtidig med at andre dele af politiet, der er involveret i sager om kompleks kriminalitet, inddrages. Det vil samle efterforskere og anklagere under samme tag, og denne enhed vil være bedre i stand til at følge sager om kompleks kriminalitet hele vejen fra byretten til landsretten med henblik på at sikre en mere effektiv og koordineret tilgang til alle former for kompleks kriminalitet, herunder korruption. Målet er, at den nye enhed skal være operativ i begyndelsen af 2022.

**Ifølge anklagemyndighedens oplysninger behandles hovedparten af korruptionsrelaterede sager i de regionale anklagemyndigheder.** Mere komplekse sager, herunder sager om bestikkelse i udlandet, efterforskes og retsforfølges på nationalt plan af Statsadvokaten for Særlig Økonomisk og International Kriminalitet (SØIK)<sup>45</sup>. Myndighederne oplyste, at de ressourcer, der er til rådighed, og uddannelsen af embedsmænd er tilstrækkelig til at udføre de opgaver, som enheden har fået pålagt. Samarbejdet mellem anklagemyndigheden og virksomhederne anses for at fungere godt, idet oplysninger om mulig strafbar adfærd ofte videregives til de retshåndhavende myndigheder kort tid efter, at de interne undersøgelser er blevet afsluttet<sup>46</sup>.

**Der findes omfattende adfærdsregler og etiske standarder for tjenestemænd, mens etiske kodekser for ministre, folketingsmedlemmer og topembedsmænd stadig ikke er**

---

<sup>40</sup>Justitsministeriet har oprettet et forum for bekæmpelse af korruption med henblik på intern koordination, men det har ikke afholdt et møde siden 2015, og koordinationen finder sted ved hjælp af skriftlige ad hoc-høringer.

<sup>41</sup>Transparency International, Corruption Perceptions Index 2020 (2021), s. 2-3. Opfattelsen af korruption er kategoriseret som følger: lav (sagkyndiges og virksomhedslederes opfattelse af korruption i den offentlige sektor scorer over 79) relativt lav (scorer mellem 79-60), relativt høj (scorer mellem 59-50), høj (scorer under 50).

<sup>42</sup>I 2015 var tallet 91, mens det i 2020 var 88. Scoren stiger/falder betydeligt, når den ændrer sig mere end fem point forbedres/forringes (ændringer på 4-5 point) er forholdsvis stabil (ændringer på 1-3 point) i de seneste fem år.

<sup>43</sup>Eurobarometer-dataene om borgernes og virksomhedernes opfattelse af og erfaringer med korruption, som blev indberettet sidste år, ajourføres hvert andet år. De seneste data er den særlige Eurobarometerundersøgelse 502 (2020) og Flash Eurobarometer 482 (2019).

<sup>44</sup>Regeringens oplæg til aftale om politiets og anklagemyndighedens økonomi 2021-2024, Justitsministeriet, s. 17-21. Oplysninger modtaget fra Justitsministeriet i forbindelse med landebesøget i Danmark.

<sup>45</sup>Det undersøges for nuværende, om der foreligger bestikkelse i forbindelse med et udbud vedrørende et kraftværk i Mauritius, mens der er rejst tiltale i en sag, der involverer en højtstående politikers misbrug af EU-midler. Endelig blev en sag om embedsmisbrug afsluttet sidste år, og den anklagede blev dømt.

<sup>46</sup>Oplysninger modtaget fra Justitsministeriet i forbindelse med landebesøget i Danmark.

**udarbejdet.** Danske embedsmænd<sup>47</sup> er omfattet af en adfærdskodeks for offentligt ansatte<sup>48</sup>. Reglerne kan håndhæves, og der henvises direkte til bestemmelserne i den danske straffelov og i forvaltningsloven. Manglende overholdelse af disse kodekser kan føre til disciplinære sanktioner<sup>49</sup>. Som det ligeledes er blevet fremhævet af Group of States Against Corruption (GRECO)<sup>50</sup>, har Danmark stadig ikke indført en etisk kodeks for hverken ministre<sup>51</sup>, folketingsmedlemmer eller personer i ledelsesfunktioner. Ministrene har imidlertid et retligt og politisk ansvar over for Folketinget, herunder forpligtelser med hensyn til sandfærdighed, fortrolighed, inhabilitet eller interessekonflikter<sup>52</sup>. Tilsidesættelse af disse regler kan i visse tilfælde sanktioneres i medfør af § 5 lov om ministres ansvarlighed (ministeransvarlighedsloven) fra 1964<sup>53</sup>.

**Reglerne om interessekonflikter gælder for alle offentligt ansatte, men for så vidt angår ministrene har reglerne fortsat kun begrænset rækkevidde, og der findes kun begrænset vejledning.** Offentligt ansatte og myndigheder er underlagt reglerne om upartiskhed, inhabilitet og indberetning af interessekonflikter i forvaltningsloven<sup>54</sup>. Som anført i "Vejledning om god adfærd i det offentlige", suppleres forvaltningslovens regler af et almindeligt generelt retsprincip om uvildighed, der gælder på områder, hvor forvaltningsloven ikke finder anvendelse<sup>55</sup>. Bestemmelserne om interessekonflikter i denne lov finder også anvendelse på regeringsmedlemmer, som skal rapportere til statsministeren, der har til opgave at fordele ressortområder mellem ministrene<sup>56</sup>. De mangler, der blev fremhævet i retsstatsrapporten fra 2020<sup>57</sup> vedrørende det skøn, der er overladt ministrene i forbindelse med indberetning af interessekonflikter, består fortsat, da der kun findes få retningslinjer<sup>58</sup>, og anvendelsesområdet er ikke blevet udvidet<sup>59</sup>. Ministrene angiver frivilligt deres aktiver. Der er stadig ingen regler for det, der mangler kontrolforanstaltninger, og det er ikke obligatorisk at gøre det, hvilket er i strid med GRECO's anbefalinger<sup>60</sup>. Med hensyn til medlemmerne af Folketinget mangler der stadig en klar definition af interessekonflikter, og der er behov for mekanismer til at indberette dem<sup>61</sup>.

---

<sup>47</sup>Embedsmænd i Danmark omfatter særlige rådgivere og højtstående tjenestemænd.

<sup>48</sup>Rapport om retsstatssituationen 2020, landekapitlet om Danmark, s. 6. Moderniseringsstyrelsen (2017), Vejledning om god adfærd i det offentlige.

<sup>49</sup>GRECO Fifth Evaluation Round – Evaluation Report, s. 15.

<sup>50</sup>GRECO Fifth Evaluation Round — Evaluation Report, anbefaling 44.

<sup>51</sup>Nye ministre får en håndbog, som ajourføres regelmæssigt, og som indeholder de vigtigste regler og retningslinjer om integritetsrelaterede spørgsmål vedrørende regeringsarbejde, herunder regler om bibeskæftigelse, gaver og andre fordele og interessekonflikter. Rapport om retsstatssituationen 2020, landekapitlet om Danmark, s. 6.

<sup>52</sup>Det samme gælder efter ministeransvarlighedsloven.

<sup>53</sup>Denne bestemmelse anvendes meget sjældent. Ministeransvarlighedsloven.

<sup>54</sup>Forvaltningsloven (Retsinformation), kapitel 2, §§ 3-6. For de områder, der ikke er omfattet af forvaltningsloven, gælder der et almindeligt retsprincip om uvildighed. Moderniseringsstyrelsen (2017), Vejledning om god adfærd i det offentlige.

<sup>55</sup>Moderniseringsstyrelsen (2017), Vejledning om god adfærd i det offentlige, s. 25.

<sup>56</sup>GRECO Fifth Evaluation Round — Evaluation Report, punkt 66, s. 24.

<sup>57</sup>Rapport om retsstatssituationen 2020, landekapitlet om Danmark, s. 7.

<sup>58</sup>Forvaltningslovens § 5 (Retsinformation) har følgende ordlyd: "Vedkommende minister kan efter forhandling med justitsministeren for bestemte områder fastsætte regler, der fastlægger den nærmere rækkevidde af bestemmelserne i §§ 3 og 4".

<sup>59</sup>Som anført på side 7 i retsstatsrapporten fra 2020 omfatter interessekonflikter for ministre ikke selvstændig virksomhed, økonomiske interesser, æresposter eller hverv i tilknytning til en ministers politiske parti.

<sup>60</sup>GRECO Fifth Evaluation Round – Evaluation Report, punkt 84, s. 30.

<sup>61</sup>Rapport om retsstatssituationen 2020, landekapitlet om Danmark, s. 7.



**Der er fortsat ingen regler for kontakterne mellem beslutningstagere og lobbyister, der forsøger at påvirke politikudformningen.** Ud over de almindelige regler om fortrolighed og interessekonflikter er ministre og særlige rådgivere ikke underlagt nogen regler om lobbyvirksomhed. Interesserepræsentanter har heller ikke pligt til at rapportere om deres aktiviteter<sup>62</sup>. Som GRECO har fremhævet, skaber øget lobbyvirksomhed i forbindelse med beslutningstagningen et behov for yderligere vejledning og gennemsigtighed<sup>63</sup>.

**Der er fortsat ingen regler om beskæftigelse efter fratrædelse og karenperioder for ministre, selv om der rapporteres om tilfælde af "svingdørssituationer"**<sup>64</sup>. Ifølge GRECO kan en lovregulering af svingdørsfænomenet forhindre potentielle risici for interessekonflikter og misbrug af oplysninger i forbindelse med denne praksis<sup>65</sup>. Ministrene kan direkte tiltræde en ny stilling efter at have forladt det offentlige embede uden andre begrænsninger end en forpligtelse til at afgive en erklæring om den økonomiske aftale med den nye arbejdsgiver, og de er fortsat bundet af de almindelige regler om tavshedspligt<sup>66</sup>. Interessenterne har rapporteret om en række tilfælde af svingdørssituationer i de seneste år, som kan give anledning til potentielle betænkeligheder med hensyn til interessekonflikter<sup>67</sup>.

**Reglerne for finansiering af politiske partier savner stadig gennemsigtighed**<sup>68</sup>. Reglerne om partistøtte er ikke fuldstændigt transparente, da der er få restriktioner for udenlandsk støtte og en tærskel på over 20 000 DKK (2 700 EUR) for indberetning af private bidrag<sup>69</sup>. Efter at have indført ændringer for at øge gennemsigtigheden i partifinansieringen i 2017 udarbejdede Social- og Indenrigsministeriet i juni 2020 en vejledning, hvori det forklares, hvornår forskellige former for bidrag til politiske partier er omfattet af de gældende regler<sup>70</sup>. Disse retningslinjer omhandler bl.a. spørgsmålet om ikke-økonomisk støtte<sup>71</sup> og det præciseres, at de politiske partiers regnskaber skal revideres af en revisor, som ikke er medlem af det parti, der kontrolleres<sup>72</sup>. Ikke desto mindre er internationale anbefalinger om håndtering af andre specifikke spørgsmål, såsom anonyme bidrag til politiske partier, forpligtelsen til at indberette størrelsen af de bidrag, der i alt er modtaget, og fastsættelse af sanktioner for manglende overholdelse af reglerne ikke løst fuldt ud<sup>73</sup>, og regeringen har ikke bebudet yderligere foranstaltninger<sup>74</sup>.

---

<sup>62</sup>Rapport om retsstatssituationen 2020, landekapitlet om Danmark, s. 7-8.

<sup>63</sup>Ministerkomitéens henstilling CM/Rec (2017) 2 om retlig regulering af lobbyvirksomhed i forbindelse med offentlig beslutningstagning.

<sup>64</sup>Rapport om retsstatssituationen 2020, landekapitlet om Danmark, s. 8.

<sup>65</sup>GRECO Fifth Evaluation Round – Evaluation Report, punkt 81, s. 29.

<sup>66</sup>Særlige rådgivere ansættes som (kontraktansatte) tjenestemænd, idet deres ansættelse falder sammen med ministerens embedsperiode. Når en minister forlader sit embede, eller der udskrives valg til Folketinget, afskediges de særlige rådgivere, men de oppebærer deres løn de følgende seks måneder. GRECO Fifth Evaluation Round – Evaluation Report, punkt 80, s. 29.

<sup>67</sup>Oplysninger modtaget i forbindelse med landebesøget i Danmark. Oplysninger om særtilfælde: Nyhedsmagasinet Altinget, 3. juli 2019, <https://www.altinget.dk/navnenyt/eks-minister-faar-bestyrelsespost>; Altinget, redaktøren, 27. december 2020, <https://www.altinget.dk/navnenyt/fhv-forsvarschef-ny-lobbyist-hos-rud-pedersen>.

<sup>68</sup>Rapport om retsstatssituationen 2020 — landekapitlet om Danmark, s. 8.

<sup>69</sup>GRECO Third Evaluation Round – Addendum to the second compliance report on Denmark, s. 5.

<sup>70</sup>Input fra Danmark til rapporten om retsstatssituationen 2021, s. 15.

<sup>71</sup>Social- og Indenrigsministeriet (2020), Vejledning om visse spørgsmål vedrørende partistøtte, punkt 6,

<sup>72</sup>Social- og Indenrigsministeriet (2020), Vejledning om visse spørgsmål vedrørende partistøtte, punkt 9.3.1

<sup>73</sup>GRECO Third Evaluation Round – Addendum to the second compliance report on Denmark.

<sup>74</sup>Input fra Danmark til rapporten om retsstatssituationen 2021, s. 15.

**Danmark er i færd med at revidere reglerne om beskyttelse af whistleblowere og har udviklet nye mekanismer til beskyttelse af whistleblowere på ministerplan.** Pr. 1. november 2020 har alle regeringen indført en whistleblowerordning i alle ministerier og styrelser/direktorater under ministerierne med 50 ansatte eller flere<sup>75</sup>. I juni 2020 blev whistleblowerordningen i Erhvervsstyrelsen udvidet til at omfatte erhvervsrettede covid-19-kompensationsordninger og til at omfatte en særlig pligt til at behandle indberetningerne fortroligt<sup>76</sup>. Folketinget vedtog en ny lov om beskyttelse af whistleblowere den 24. juni 2021<sup>77</sup>. Der forventes at blive udviklet et nyt IT-rapporteringssystem inden årets udgang.

**Selv om der ikke blev indført specifikke foranstaltninger til forebyggelse af bestikkelse i forbindelse med covid-19-pandemien, er straffen for bestikkelse i forbindelse med pandemien blevet skærpet.** For så vidt angår strafferetlige sanktioner er der i april 2020 blevet tilføjet en ny bestemmelse i straffeloven, der fordobler straffen for lovovertrædelser med baggrund i eller sammenhæng med covid-19-pandemien<sup>78</sup>. Bestikkelse blev oprindeligt ikke medtaget på listen over strafbare forhold, men blev tilføjet, efter at visse interessenter havde gjort opmærksom herpå<sup>79</sup>.

### **III. MEDIEPLURALISME OG MEDIEFRIHED**

Grundloven udgør den overordnede ramme for beskyttelse af ytringsfriheden. Den nationale medietilsynsmyndigheds, Radio- og tv-nævnets opgaver, organisatoriske struktur og forretningsorden er fastsat ved lov.<sup>80</sup> 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>81</sup>. Der er blevet vedtaget flere love for at gennemføre direktivet om audiovisuelle medietjenester<sup>82</sup> i dansk lovgivning.

**Radio- og tv-nævnet har fået pålagt nye opgaver med gennemførelsen af det reviderede direktiv om audiovisuelle medietjenester.** De nye opgaver vedrører forpligtelser med hensyn til tilsyn med videodelingsplatforme og sikring af tilgængeligheden af medieindhold for personer med handicap. De danske myndigheder har præciseret, at nævnet nu består af ni i stedet for otte faste medlemmer, inklusive formanden og næstformanden, som hver udpeges af ministeren for en periode på fire år<sup>83</sup>. Denne ændring afspejler bestyrelsens øgede beføjelser og gør det muligt at udpege to medlemmer med særlig ekspertise i at samarbejde med medierne. En af disse udpegelser sker på grundlag af indstillinger fra Danske Medier, og

<sup>75</sup>Input fra Danmark til rapporten om retsstatssituationen 2021, s. 16.

<sup>76</sup>Reglerne om beskyttelse af whistleblowere finder allerede anvendelse i forbindelse med potentielle overtrædelser af finansielle bestemmelser og markedsmissbrug samt inden for revisionslovgivning eller strukturfondsområder. Rapport om retsstatssituationen 2020, landekapitlet om Danmark, s. 8.

<sup>77</sup>Input fra Danmark til rapporten om retsstatssituationen 2021, s. 16-17. Se Folketinget (2021), Forslag til lov om beskyttelse af whistleblowere.

<sup>78</sup>Input fra Danmark til rapporten om retsstatssituationen 2021, s. 18. Det skal bemærkes, at interessenter såsom Dommerforeningen har kritiseret dette, da det indskrænker dommernes adgang til at lægge vægt på formildende og skærpende omstændigheder i konkrete sager.

<sup>79</sup>Oplysninger modtaget i forbindelse med landebesøget i Danmark.

<sup>80</sup> Lov om radio- og fjernsynsvirksomhed, bekendtgørelse om forretningsordenen for Radio- og tv-nævnet og forvaltningsloven.

<sup>81</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 fjerdepladsen og ligger nummer tre blandt EU-medlemsstaterne.

<sup>82</sup> Fuldstændig gennemførelse af direktivet om audiovisuelle medietjenester meddelt Kommissionen den 18. september 2020.

<sup>83</sup> Ændring af lov om radio- og fjernsynsvirksomhed, lovbekendtgørelse nr. 1350 af 4. september 2020.

en udpegelser sker på grundlag af indstillinger fra Danmarks Journalistforbund<sup>84</sup>. Medietilsynsmyndigheden anser dets midler for generelt at være tilstrækkelige, og sekretariatet er for nylig blevet udvidet med én medarbejder<sup>85</sup>. Observatoriet for mediepluralisme (MPM) 2021 vurderer, at risikoen for, at medietilsynsmyndighedens uafhængighed og effektivitet bringes i fare, er meget lille<sup>86</sup>.

**Regeringen har indført foranstaltninger for at kompensere for medieindustriens faldende reklameindtægter under covid-19-pandemien.** Beregningen af compensationen er baseret på tab af reklameindtægter med et maksimumsbeløb for hver enhed. Hidtil har private medieenheder, uanset hvilken type medieudbyder der er tale om, hvilket tyder på en inklusiv tilgang, været omfattet af en støttepakke til en værdi af ca. 32 mio. EUR (240 mio. DKK)<sup>87</sup>. Dette har gjort det muligt for medievirksomhederne at fortsætte deres aktiviteter. Der er også blevet stillet særlig støtte til rådighed for freelancejournalister og selvstændige journalister, hvis arbejdsvilkår i særlig grad er blevet påvirket, idet hver fjerde af dem har mistet mindst 80 % af deres indkomst<sup>88</sup>. I 2021 blev der fastsat en ny støttepakke på ca. 5,4 mio. EUR (40 mio. DKK) til lokale ugeaviser, som er blevet særlig hårdt ramt af covid-19-pandemien<sup>89</sup>. Der forventes også at blive indledt forhandlinger om en ny ramme for økonomisk støtte til danske medier med en plan om at øge støtten til lokale nyhedsmedier og innovation ud over at finde nye måder at støtte journalistik af høj kvalitet på og øge tilliden til nyhedsmedier<sup>90</sup>. Koncentrationen af nyhedsmedier forekommer at være høj i Danmark<sup>91</sup>.

**Begrænsninger af retten til adgang til offentlige oplysninger bliver debatteret.** Som bemærket i rapporten om retsstatssituationen 2020<sup>92</sup> indeholder lov om offentlighed i forvaltningen, der indeholder reglerne for alle offentlige myndigheder og ministerier vedrørende aktindsigt, begrænsninger med hensyn til offentlighedens og journalisters aktindsigt i specifikke regeringsdokumenter. Selv om den danske regering har oplyst, at den på nuværende tidspunkt ikke har planer om at ændre loven, besluttede et flertal i Folketinget den 4. maj 2021 efter en debat om loven og dens undtagelser i april 2021 at pålægge regeringen at indkalde Folketingets partier til forhandlinger med henblik på revision af offentlighedsloven<sup>93</sup>. Disse forhandlinger forventes at finde sted i løbet af sommeren<sup>94</sup>. En af begrundelserne var offentliggørelsen af en uafhængig rapport om regeringens håndtering af covid-19-pandemien, som afspejlede behovet for at styrke retten til aktindsigt<sup>95</sup>. Folketingets Ombudsmand oplyser, at de har behandlet en pandemirelateret sag af egen drift

<sup>84</sup> Input fra Danmark til rapporten om retsstatssituationen 2021, s. 20.

<sup>85</sup> Skriftligt bidrag fra Radio- og tv-nævnet til rapporten om retsstatssituationen 2021, s. 1-2.

<sup>86</sup> Observatoriet for mediepluralisme, landerapporten for Danmark, s. 10.

<sup>87</sup> Oplysninger indhentet i forbindelse med landebesøget i Danmark. Europa-Kommissionen (2020), reaktion på covid-19-pandemien — statsstøttesager — Danmark.

<sup>88</sup> Observatoriet for mediepluralisme, landerapporten for Danmark, s. 7 og 10.

<sup>89</sup> Europa-Kommissionen (2020), statsstøtte: Kommissionen godkender en dansk ordning med en beløbsramme på 5,4 mia. EUR, hvormed der ydes compensation til virksomheder, der er særligt berørt af coronavirusudbruddet. Oplysninger indhentet i forbindelse med landebesøget.

<sup>90</sup> Oplysninger indhentet fra Kulturministeriet i forbindelse med landebesøget.

<sup>91</sup> Public service-medier dominerer det audiovisuelle mediemarked, og de er koncentreret i nogle få medievirksomheder, hvoraf den største ejes af staten. Observatoriet for mediepluralisme, landerapporten for Danmark, s. 8 og 11.

<sup>92</sup> Rapport om retsstatssituationen 2020 — landekapitlet om Danmark, s. 11.

<sup>93</sup> Folketingsbeslutning (2021)

om indkaldelse til forhandlinger om offentlighedsloven

<sup>94</sup> Oplysninger indhentet i forbindelse med landebesøget.

<sup>95</sup> Folketingets Udvalg for Forretningsordenen (2021), Håndteringen af covid-19 i foråret 2020, s. 116.

og to undersøgelser på grundlag af klager vedrørende aktindsigt, og fremhævede deres betænkeligheder i hver enkelt sag<sup>96</sup>. Det forhold, at Danmark hverken har undertegnet eller ratificeret Europarådets konvention om adgang til officielle dokumenter, er også blevet kritiseret i journalistkredse<sup>97</sup>. For så vidt angår gennemsigtighed i forbindelse med oplysninger vedrørende navnlig pandemien er der indføjet bestemmelser i den nye epidemilov, der blev vedtaget i februar 2021, som sikrer en mere gennemsigtig proces ved at gøre anbefalingerne fra det nyoprettede epidemiudvalg (bestående af uafhængige eksperter) til de relevante ministerier offentligt tilgængelige<sup>98</sup>.

**Rammerne for beskyttelse af journalister er fortsat solide.** Interessenterne har ikke givet nogen oplysninger vedrørende en potentiel svækkelse af rammerne for beskyttelse af journalister. Der er ikke offentliggjort nye indberetninger om Danmark på Europarådets platform til fremme af beskyttelsen af journalistik og journalisters sikkerhed<sup>99</sup>. Der er dog konstateret en hændelse vedrørende en af de vigtigste danske tv-kanaler. Den opstillede begrænsninger for dækningen af særlige spørgsmål vedrørende sexisme blandt mediefolk, som offentligt havde givet udtryk for deres holdning på kanalen<sup>100</sup>. MPM 2021 finder, at der i Danmark er lav risiko, hvad angår beskyttelsen af ytringsfriheden. Journalister er ikke genstand for smædekampagner, der gennemføres af regeringen eller andre aktører, der er ingen angreb på uafhængige medier, og retssager mod medierne er ualmindelige i Danmark<sup>101</sup>.

**Regeringen planlægger at fremsætte et lovforslag med henblik på at indføre strengere straffe for trusler mod ytringsfriheden.** Interessenterne oplyser, at der er en stigende erkendelse af de udfordringer, journalister og andre offentlige personer på sociale medieplatforme står over for, og af behovet for at indføre lovgivning til håndtering af disse problemer i den offentlige debat i Danmark<sup>102</sup>. En undersøgelse foretaget af Journalistforbundet ved udgangen af 2020 viste, at digital chikane kan være en vigtig faktor i journalisters arbejdsmiljø, som kan føre til situationer, hvor journalister undgår at skrive om specifikke anliggender<sup>103</sup>. Justitsministeriet arbejder på et lovforslag om indførelse af strengere straffe i sådanne sager. Det forventes fremsat i efteråret 2021<sup>104</sup>.

---

<sup>96</sup> Folketingets Ombudsmand (2021), Årsberetning 2020. Egen drift-undersøgelsen vedrørte lange ventetider for svar fra sundhedsmyndighederne. De andre sager vedrørte adgang til oplysninger om sundhedssektorens beredskab og oplysninger fra Sundhedsministeriet.

<sup>97</sup> Louise Brincker (Danske Medier), Tine Johansen (Danmarks Journalistforbund) og Oluf Jørgensen (Danmarks Medie- og Journalisthøjskole) (26. januar 2021), "Tager vi alle regler med, kan den danske offentlighedslov snart være placeret som en af de mest lukkede i Europa".

<sup>98</sup> Epidemiloven, lov nr. 285 af 27. februar 2021, § 11.

<sup>99</sup> Europarådet, platform til fremme af beskyttelse af journalistik og journalisters sikkerhed, Danmark.

<sup>100</sup> Journalisten (11. september 2020), *Hvis du har underskrevet Sofie Linde-brevet, er du inhabil*. Der blev registreret en indberetning desangående på platformen Media Freedom Rapid Response. Seks TV 2-medarbejdere forfattede et åbent brev for at skabe opmærksomhed omkring den sexisme, de har oplevet og/eller kender til inden for den danske medieindustri. Brevet blev underskrevet af over 700 kvinder. Som følge heraf fratog TV 2 alle mediefolk, der havde underskrevet brevet, muligheden for at skrive en artikel eller foretage liveinterviews om sagen.

<sup>101</sup> Observatoriet for mediepluralisme 2021, landerapporten for Danmark, s. -10.

<sup>102</sup> Oplysninger modtaget i forbindelse med landebesøget i Danmark.

<sup>103</sup> Journalistforbundet (2020), undersøgelse vedrørende digital chikane.

<sup>104</sup> Input fra Danmark til rapporten om retsstatssituationen 2021 og oplysninger indhentet i forbindelse med landebesøget.

#### **IV. ANDRE INSTITUTIONELLE SPØRSMÅL 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>105</sup>. Folketingets Ombudsmand fører tilsyn med afgørelser truffet af offentlige myndigheder, og Institut for Menneskerettigheder kontrollerer overholdelsen af de grundlæggende rettigheder.

**Folketinget har i stigende grad gjort brug af hastebehandling af lovforslag, og høringsperioderne er blevet afkortet, også for forslag, der ikke vedrører covid-19-pandemien.** I hastende tilfælde kan Folketinget efter anmodning fra regeringen med tre fjerdedele af sine medlemmer beslutte at hastebehandle lovforslag<sup>106</sup>. I 2020 og 2021 blev denne mulighed regelmæssigt brugt, idet 19 % af de love, der blev vedtaget i 2020, og 31 % af dem, der blev vedtaget indtil februar 2021, blev hastebehandlet, navnlig foranstaltninger vedrørende covid-19-pandemien<sup>107</sup>. I en beretning fra Udvalget for Forretningsordenen, der blev vedtaget i marts 2021<sup>108</sup>, foreslås en række retningslinjer for anvendelsen af hastebehandling, bl.a. foreslås det, at de love, der vedtages på denne måde, altid bør indeholde en solnedgangsbestemmelse, og at der bør sondres mellem forskellige grader af uopsættelighed.<sup>109</sup> Udvalget understreger desuden vigtigheden af at sende alle forslag, også hastende forslag, i offentlig høring. Selv om den generelle ramme for høring af interessenter anses for at være robust<sup>110</sup>, har interessenterne bemærket en tendens til kortere høringsperioder i praksis, ikke kun i forbindelse med forslag vedrørende covid-19-pandemien<sup>111</sup>.

**Der blev vedtaget en ny ramme for at styrke den parlamentariske kontrol med foranstaltninger i forbindelse med covid-19-pandemien.** Foranstaltningerne i forbindelse med covid-19-pandemien har haft hjemmel i epidemiloven, som blev ændret ved hastebehandling i marts 2020 for at give sundhedsministeren yderligere beføjelser til at træffe restriktive foranstaltninger ved bekendtgørelse. Der blev samtidig tilføjet en solnedgangsbestemmelse<sup>112</sup>. For at erstatte denne ramme blev forberedelserne til en ny epidemilov indledt i efteråret 2020. Efter kritik af det oprindelige regeringsforslag<sup>113</sup> i december 2020 blev der fremsat et ændret forslag på grundlag af en aftale mellem alle de vigtigste politiske partier. Forslaget blev vedtaget i februar 2021<sup>114</sup>. I den nye lov er det

---

<sup>105</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>106</sup> Almindeligvis kan den afsluttende tredjebehandling tidligst finde sted 30 dage efter forslagets forelæggelse for Folketinget. § 42 i Folketingets forretningsorden.

<sup>107</sup> Input fra Danmark til rapporten om retsstatssituationen 2021, s. 24.

<sup>108</sup> Udvalget for Forretningsordenen (2021), Beretning om hastebehandling af regeringens lovforslag.

<sup>109</sup> Konkret foreslår udvalget, at afhængigt af sagens hastende karakter bør der anvendes en gradsinddeling af tidsrummet for behandling i Folketinget (f.eks. færre end de normale 30 dage, men stadig mere end 15 dage for forslag, der er "mildt hastende" og 8-14 dage for dem, der er "moderat hastende").

<sup>110</sup> Rapport om retsstatssituationen 2020 — landekapitlet om Danmark, s. 11.

<sup>111</sup> Bidrag fra Det Europæiske Borgerforum til rapporten om retsstatssituationen 2021, s. 22, og oplysninger indhentet i forbindelse med landebesøget i Danmark.

<sup>112</sup> Lov nr. 133 af 12. marts 2020 om foranstaltninger mod smitsomme og andre overførbare sygdomme.

<sup>113</sup> Se f.eks. Institut for Menneskerettigheders holdning (2020), DEBAT: Epidemiloven skal give Folketinget kontrollen over vidtgående tiltag.

<sup>114</sup> Epidemiloven, lov nr. 285 af 27. februar 2021.

navnlig fastsat, at et af Folketinget særligt nedsat udvalg skal gennemgå de bekendtgørelser, regeringen har foreslået på en række væsentlige områder, og kan forkaste dem ved afstemning med et flertal af dets medlemmer<sup>115</sup>. Der er desuden blevet nedsat et epidemikommission, der skal afgive en indstilling om de foreslåede bekendtgørelser. Indstillingen er offentlig og skal forelægges for Epidemiudvalget<sup>116</sup>. Et uafhængigt ekspertpanel nedsat af Folketinget, som undersøgte regeringens håndtering af covid-19-pandemien i foråret 2020, har fremhævet den meget stærke centralisering af magten hos den udøvende magt i begyndelsen af pandemien og understreget behovet for tilstrækkelig parlamentarisk kontrol<sup>117</sup>, hvilket den nye lov også tager sigte på. Folketingets Ombudsmand har modtaget omkring 200 klager vedrørende de foranstaltninger, der er truffet i forbindelse med covid-19-pandemien<sup>118</sup>.

**Der er blevet indført et nyt system af granskningskommissioner, der skal se på nærmere bestemte forhold af almenvigtig betydning.** Den 19. april 2021 vedtog Folketinget lovgivning om indførelse af et nyt system med granskningskommissioner<sup>119</sup>. Disse nye kommissioner vil kunne foretage målrettede undersøgelser af nærmere bestemte forhold af almenvigtig betydning. Til sammenligning med de allerede eksisterende undersøgelseskommissioner vil deres anvendelsesområde blive defineret mere snævert, og de forventes at fremlægge deres resultater inden for et år efter deres oprettelse<sup>120</sup>. Derudover oprettes kommissionerne under kontrol af Folketinget<sup>121</sup>, som fastlægger mandatet, udpeger medlemmerne og modtager deres rapporter. Oprettelsen af dette system blev vedtaget efter debatten om regeringens ageren i sagen om aflivning af alle opdrættede mink i Danmark, efter at der var fundet en muteret coronavirusstamme<sup>122</sup>. Som en del af denne aftale blev den første af sådanne granskningskommissioner nedsat den 23. april 2021 for at undersøge regeringens ageren i sagen om aflivning af mink, herunder om der var tilstrækkeligt retsgrundlag herfor<sup>123</sup>.

**Den overordnede ramme for civilsamfundsorganisationer er fortsat robust, og der er blevet tildelt støtte til dem for at hjælpe dem med at håndtere konsekvenserne af covid-19-pandemien.** Civilsamfundets råderum i Danmark anses for at være åbent<sup>124</sup>, og der findes robuste mekanismer til inddragelse af civilsamfundet<sup>125</sup>. I september 2020 blev der oprettet en kompensationsfond på ca. 6,7 mio. EUR (50 mio. DKK) til civilsamfundsorganisationer, der er negativt påvirket af covid-19-pandemien, og som arbejder med sårbare grupper<sup>126</sup>.

---

<sup>115</sup> Det udvalg, der er nedsat som et underudvalg under Udvalget for Forretningsordenen, har 21 medlemmer. I hastetilfælde kan ministeren vedtage bekendtgørelser direkte, men skal derefter straks forelægge dem for udvalget, som kan ophæve dem inden for en uge. §9-11 i epidemiloven.

<sup>116</sup> §7-8 i epidemiloven.

<sup>117</sup> Resumé, Håndteringen af covid-19 i foråret 2020.

<sup>118</sup> Oplysninger indhentet af Folketingets Ombudsmand i forbindelse med landebesøget i Danmark.

<sup>119</sup> Lov om ændring af lov om undersøgelseskommissioner og retsplejeloven.

<sup>120</sup> Undersøgelseskommissioner bruger normalt 2-3 år, før de fremlægger deres resultater.

<sup>121</sup> I stedet for det relevante ministerium, som det er tilfældet for undersøgelseskommissioner. Input fra Danmark til rapporten om retsstatssituationen 2021, s. 28.

<sup>122</sup> Folketinget (2020), Beretning om etablering af en undersøgelsesform med særlig parlamentarisk forankring.

<sup>123</sup> Folketinget 2021, Kommissorium for en granskningskommission om sagen om aflivning af mink. Vedrørende dette spørgsmål, se f.eks. bidrag fra ENNHRI til rapporten om retsstatssituationen 2021, s. 117.

<sup>124</sup> CIVICUS' rating, som er en skala med fem kategorier: åben, indsnævret, obstrueret, undertrykt og lukket.

<sup>125</sup> Rapport om retsstatssituationen 2020 — landekapitlet om Danmark, s. 11. Se også bidrag fra Det Europæiske Borgerforum til rapporten om retsstatssituationen 2021, s. 22.

<sup>126</sup> Social- og Indenrigsministeriet, lov nr. 318, 24. september 2020.

Alligevel har Institut for Menneskerettigheder<sup>127</sup> og interessenter<sup>128</sup> givet udtryk for betænkeligheder ved en tendens, hvor bestemte lovforslag vedrørende sikkerhedsforanstaltninger kan have negativ indvirkning på civilsamfundets råderum på grund af risikoen for vilkårlighed inden for deres anvendelsesområde og har anmodet om, at sådanne forslag bliver mere målrettede<sup>129</sup>.

---

<sup>127</sup> Bidrag fra ENNHRI til rapporten om retsstatssituationen 2021, s. 114.

<sup>128</sup> Bidrag fra Det Europæiske Borgerforum til rapporten om retsstatssituationen 2021, s. 22. Se også European Centre for Non-Profit Law (2021), Security for all Danes – a serious threat to freedom of assembly.

<sup>129</sup> Se fodnote 122 og 123. Disse betænkeligheder er blevet rejst i forbindelse med lov nr. 414 af 13. marts 2021 om forbud mod modtagelse af donationer fra visse fysiske og juridiske personer og et lovforslag, der giver politiet mulighed for at udstede forbud mod ophold på offentlige steder.

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

\* Listen over indkomne bidrag i forbindelse med høringen om rapporten om retsstatssituationen 2021 kan findes på <https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/upholding-rule-law/rule-law/rule-law-mechanism/2021-rule-law-report-targeted-stakeholder-consultation>.

Moderniseringsstyrelsen (2017), *God adfærd i det offentlige* ([https://www.modst.dk/media/17831/god-adfaerd-i-det-offentlige\\_web.pdf](https://www.modst.dk/media/17831/god-adfaerd-i-det-offentlige_web.pdf) (modst.dk)).

Altingets nyhedsbrev, 3. juli 2019 <https://www.altinget.dk/navnenyt/eks-minister-faar-bestyrelsespost>.

Altinget, redaktionen, 27 December 2020, <https://www.altinget.dk/navnenyt/fhv-forsvarschef-ny-lobbyist-hos-rud-pedersen>.

Centre for Media Pluralism and Media Freedom (2021), *Media pluralism monitor 2021*

CEPEJ (2021), Study on the functioning of the judicial systems in the EU Member States.

Civicus, Monitor tracking civic space – Denmark (<https://monitor.civicus.org/country/denmark/>)

Europarådet: Ministerkomitéen (2017) *Recommendation CM/Rec(2017)2 of the Committee of Ministers on the legal regulation of lobbying activities in the context of public decision-making* ([https://search.coe.int/cm/Pages/result\\_details.aspx?ObjectId=0900001680700a40](https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=0900001680700a40)).

Den Danske Dommerforening (2021), brev af 22. marts 2021 til Retsudvalget <https://www.dommerforeningen.dk/meddelelser/2021/dommerforeningens-brev-til-retsudvalget-i-anledning-af-offentliggoerelse-af-danmarks-domstoles-aarsrapport-2020/>

Den Danske Dommerforening (2020), brev af 10. december 2020 til Nick Hækkerup om domstolenes aktuelle situation <https://www.dommerforeningen.dk/meddelelser/2020/brev-til-nick-haekkerup-om-domstolenes-aktuelle-situation/>

Danish Association of Judges (2020), *Dommernes arbejdsforhold* <https://www.dommerforeningen.dk/media/74794/rapport-om-dommernes-arbejdsforhold-juni-2020.pdf>

Advokatsamfundet (2016), Rapport om retshjælp udarbejdet af en arbejdsgruppe nedsat af Danske Advokater og Advokatsamfundet (<https://www.ft.dk/samling/20161/almdel/REU/bilag/124/1712324/index.htm>).

Den danske regering (2021), *Input fra Danmark til rapporten om retsstatssituationen 2021*.

Den danske regering (2020) *Oplæg til aftale om politiets og anklagemyndighedens økonomi 2021-2023*, Justitsministeriet, [https://www.justitsministeriet.dk/wp-content/uploads/2020/08/trygheden\\_foerst\\_final-a.pdf](https://www.justitsministeriet.dk/wp-content/uploads/2020/08/trygheden_foerst_final-a.pdf)

Folketinget (2021), *Forslag til lov om beskyttelse af whistleblowere* <https://www.ft.dk/samling/20201/lovforslag/1213/index.htm>

Folketingsbeslutning (2021)

om indkaldelse til forhandlinger om offentlighedsloven ([https://www.ft.dk/samling/20201/beslutningsforslag/B169/som\\_vedtaget.htm](https://www.ft.dk/samling/20201/beslutningsforslag/B169/som_vedtaget.htm)).

Folketinget 2021, Kommissorium for en granskningskommission om sagen om aflivning af mink. (*Kommissorium for en granskningskommission om sagen om aflivning af mink*) (<https://www.ft.dk/samling/20201/almdel/GRA/bilag/12/2380425.pdf>).

Folketingets Udvalg for Forretningsordenen, udredningsgruppen(2021), *Håndteringen af covid-19 i foråret 2020* (<https://www.ft.dk/-/media/sites/ft/pdf/publikationer/haandtering-af-covid19-foraar-2020.ashx>).



Folketinget (2020), (*Beretning om etablering af en undersøgelsesform med særlig parlamentarisk forankring*) ([https://www.ft.dk/ripdf/samling/20201/beretningalmenart/20201\\_BER\\_3.pdf](https://www.ft.dk/ripdf/samling/20201/beretningalmenart/20201_BER_3.pdf)).

Generaldirektoratet for Kommunikation (2020), *Særlig Eurobarometerundersøgelse 502: korruption*.

Generaldirektoratet for Kommunikation (2020), *Flash-Eurobarometerundersøgelse 482: Virksomhedernes holdning til korruption i EU*.

European Centre for Non-Profit Law (2021), *Security for all Danes – a serious threat to freedom of assembly* (<https://ecnl.org/news/security-all-danes-serious-threat-freedom-assembly>).

Det Europæiske Borgerforum (2021), *bidrag fra Det Europæiske Borgerforum til rapporten om retsstatssituationen 2021*.

ENNHRI (2021), *bidrag fra ENNHRI til rapporten om retsstatssituationen 2021*.

Europa-Kommissionen (2021), *EU's resultatavle for retlige anliggender for 2021*.

Europa-Kommissionen (2021), *reaktion på covid-19-pandemien — statsstøttesager — Danmark*. ([https://ec.europa.eu/info/live-work-travel-eu/coronavirus-response/jobs-and-economy-during-coronavirus-pandemic/state-aid-cases/denmark\\_en](https://ec.europa.eu/info/live-work-travel-eu/coronavirus-response/jobs-and-economy-during-coronavirus-pandemic/state-aid-cases/denmark_en)).

Europa-kommissionen (2020), *Rapport om retsstatssituationen 2020 — landekapitlet om Danmark*.

Europa-Kommissionen (2020), *Statsstøtte: Kommissionen godkender en dansk ordning med en beløbsramme på 5,4 mia. EUR, hvormed der ydes kompensation til virksomheder, der er særligt berørt af coronavirusudbruddet* ([https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/da/ip\\_20\\_541](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/da/ip_20_541)).

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 (2021), *Third Evaluation Round – Addendum to the second compliance report on Denmark*, (<https://rm.coe.int/third-evaluation-round-addendum-to-the-second-compliance-report-on-den/1680a29ae4>).

Institut for Menneskerettigheder (2020), *DEBAT: Epidemiloven skal give Folketinget kontrollen over vidtgående tiltag* ([DEBAT: Epidemiloven skal give Folketinget kontrollen over vidtgående tiltag | Institut for Menneskerettigheder](https://www.institutfor menneskerettigheder.dk/debat/epidemiloven-skal-give-folketinget-kontrollen-over-vidtgaaende-tiltag)).

Journalisten (11. september 2020) *Hvis du har underskrevet Sofie Linde-brevet, er du inhabil* (<https://journalisten.dk/tv-2-hvis-du-har-underskrevet-sofie-linde-brevet-er-du-inhabil/>).

Journalistforbundet (2020), *Digital chikane: ”Arbejdsgiverne har et stort ansvar”* (<https://journalistforbundet.dk/nyhed/digital-chikane-arbejdsgiverne-har-et-stort-ansvar>).

Justitia (2020), *Justitias anbefalinger til reform af den danske retshjælpsmodel* (<https://justitia-int.org/justitias-anbefalinger-til-reform-af-den-danske-retshjaelpsmodel/>).

Justitia (2019), *(Den danske retshjælpsmodel)* (<http://justitia-int.org/wp-content/uploads/2019/01/Retshj%C3%A6lp-bog-Endelig-udgave.pdf>).

Louise Brincker (Danske Medier), Tine Johansen (Danmarks Journalistforbund) og Oluf Jørgensen (Danmarks Medie- og Journalisthøjskole) (26. januar 2021) *Tager vi alle regler med, kan den danske offentlighedslov snart være placeret som en af de mest lukkede i Europa* (<https://politiken.dk/debat/art8077777/%C2%BBTager-vi-alle-regler-med-kan-den-danske-offentlighedslov-snart-v%C3%A6re-placeret-som-en-af-de-mest-lukkede-i-Europa%C2%AB>).

Justitsministeriet (2020), *ministerens forslag* (<https://www.justitsministeriet.dk/wp-content/uploads/2020/08/trygheden-foerst-final-a.pdf>)

Social- og Indenrigsministeriet (2020), *Vejledning om visse spørgsmål vedrørende partistøtte* (<https://www.retsinformation.dk/eli/retsinfo/2020/9338>).

Social- og Indenrigsministeriet (24. september 2020), lov nr. 318, ([https://www.ft.dk/RIPdf/samling/20191/aktstykke/aktstk318/20191\\_aktstk\\_afgjort318.pdf](https://www.ft.dk/RIPdf/samling/20191/aktstykke/aktstk318/20191_aktstk_afgjort318.pdf).)

Domstolsstyrelsen (*Nøgletal for Danmarks Domstole*) (<https://www.domstol.dk/om-os/tal-og-fakta/noegletal/>).

Folketingets Ombudsmand (2021), Årsberetning 2020 ([https://www.ombudsmanden.dk/find/nyheder/alle/beretning\\_2020\\_offentliggjort/#cp-title](https://www.ombudsmanden.dk/find/nyheder/alle/beretning_2020_offentliggjort/#cp-title)).

Journalister uden Grænser – Danmark (<https://rsf.org/en/denmark>).

Udvalget for Forretningsordenen (2021), *Betænkning og indstilling om ændring af forretningsorden for Folketinget* ([https://www.ft.dk/ripdf/samling/20201/beretningalmenart/20201\\_BER\\_15.pdf](https://www.ft.dk/ripdf/samling/20201/beretningalmenart/20201_BER_15.pdf)).

Transparency International (2021), *Corruption Perceptions Index 2020*.

## **Bilag II: Landebesøg i Danmark**

Kommissionens tjenestegrene afholdt i april 2021 virtuelle møder med:

- Advokatsamfundet
- Institut for Menneskerettigheder
- Danske Medier
- Medarbejder- og Kompetencestyrelsen
- Finanstilsynet
- Journalistforbundet
- Den Danske Dommerforening
- Justitia
- Erhvervsministeriet
- Kulturministeriet
- Justitsministeriet
- Rigsrevisionen
- Domstolsstyrelsen
- Folketingets Ombudsmand
- Pressenævnet
- Anklagemyndigheden
- Folketingets Udvalg for Forretningsordenen
- Højesteret
- Transparency International Danmark

Derudover gav medietilsynsmyndigheden skriftlige svar på spørgsmål.

\* Der blev endvidere afholdt møder med følgende organisationer:

- Amnesty International
- Center for Reproductive Rights
- CIVICUS
- 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
- European Federation of Journalists
- European Partnership for Democracy
- European Youth Forum
- Front Line Defenders
- Human Rights House Foundation
- Human Rights Watch
- ILGA-Europe
- International Commission of Jurists
- International Federation for Human Rights
- International Planned Parenthood Federation European Network (IPPF EN)
- International Press Institute
- Netherlands Helsinki Committee

- Open Society European Policy Institute
- Philanthropy Advocacy
- Protection International
- Reporters without Borders
- Transparency International EU