



EUROPA-
KOMMISSIONEN

Bruxelles, den 5.7.2023
SWD(2023) 804 final

ARBEJDSDOKUMENT FRA KOMMISSIONENS TJENESTEGRENE

**Rapport om retsstatssituationen 2023
Country Chapter on the rule of law situation in Denmark**

Ledsagedokument til

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

Rapport om retsstatssituationen 2023

Retsstatssituationen i Den Europæiske Union

{COM(2023) 800 final} - {SWD(2023) 801 final} - {SWD(2023) 802 final} -
{SWD(2023) 803 final} - {SWD(2023) 805 final} - {SWD(2023) 806 final} -
{SWD(2023) 807 final} - {SWD(2023) 808 final} - {SWD(2023) 809 final} -
{SWD(2023) 810 final} - {SWD(2023) 811 final} - {SWD(2023) 812 final} -
{SWD(2023) 813 final} - {SWD(2023) 814 final} - {SWD(2023) 815 final} -
{SWD(2023) 816 final} - {SWD(2023) 817 final} - {SWD(2023) 818 final} -
{SWD(2023) 819 final} - {SWD(2023) 820 final} - {SWD(2023) 821 final} -
{SWD(2023) 822 final} - {SWD(2023) 823 final} - {SWD(2023) 824 final} -
{SWD(2023) 825 final} - {SWD(2023) 826 final} - {SWD(2023) 827 final}

RESUMÉ

Opfattelsen af retsvæsenets uafhængighed i Danmark er fortsat meget høj. Med hensyn til digitalisering er der fortsat meget begrænsede digitale løsninger til at indlede og følge administrative procedurer og straffesager, men de danske domstole er i færd med at iværksætte et flerårigt projekt om et IT-system til behandling af straffe- og skifteretssager, hvor de to første faser vedrørende Skifteportalen og behandlingen af forenkede bødesager er afsluttet. Man er i gang med at foretage analyser, der skal danne grundlag for at sikre tilstrækkelige menneskelige og finansielle ressourcer til retssystemet i den næste flerårige ramme. Ressourcesituationen giver dog anledning til bekymring og påvirker i stigende grad sagsbehandlingstiden, navnlig i civil- og strafferetlige sager, hvor de gennemsnitlige sagsbehandlingstider for byretterne er fortsat med at stige i forhold til 2022.

Opfattelsen blandt sagkyndige og virksomhedsledere er, at Danmark er et af de mindst korrupte lande i verden. Den strategiske og institutionelle ramme for bekæmpelse af korruption i Danmark er fortsat baseret på generelle regler om etik og integritet, sociale normer og offentlig kontrol med en høj grad af tillid til en velfungerende offentlig forvaltning. Den nye lov om offentlig partistøtte er blevet vedtaget, og der er indledt drøftelser om en ny lov om privat partistøtte. Ikke desto mindre er der ikke blevet taget skridt for at regulere svingdørssituationer for ministre, lobbyvirksomhed eller formueangivelser indgivet af personer i ledelsesfunktioner. Systemet til beskyttelse af whistleblowere er i kraft, og der er udarbejdet retningslinjer rettet til whistleblowere, offentlige myndigheder og virksomheder til støtte for gennemførelsen af den retlige ramme. Den nye nationale efterforskningsenhed med ansvar for alvorlige forbrydelser, herunder komplekse korruptionssager, fungerer godt, selv om der stadig mangler generel rapportering om håndteringen af korruptionsrelaterede lovovertrædelser.

De presseetiske regler er i øjeblikket ved at blive gennemgået af en arbejdsgruppe i Danmark, og regeringens medieansvarsudvalg er i færd med at undersøge behovet for at støtte Pressenævnet gennem eventuel oprettelse af en ny medieombudsmand. Selv om der ikke er taget skridt til at revidere loven om offentlighed i forvaltningen, som i nogle tilfælde begrænser retten til aktindsigt, har den nye regering meddelt, at den har til hensigt at nedsætte et ekspertudvalg, der skal forberede en eventuel ændring af denne lov. Udvalgets kommissorium og den nøjagtige dato for dets nedsættelse er endnu ikke bekendtgjort. Budgetnedskæringer hos lokale og regionale aviser skaber udfordringer for journalister, der har efterlyst mere støtte fra regeringen.

Folketingets arbejdsprocedurer er stadig præget af en stærk konsensuskultur. Den nuværende regering har forpligtet sig til at følge op på en politisk aftale om styrkelse af Folketingets kontrol med regeringen og fokusere på tillid til det politiske system. Folketingets Ombudsmand og Institut for Menneskerettigheder udfører fortsat deres opgaver uafhængigt og effektivt. Civilsamfundets råderum i Danmark er fortsat åbent med en solid ramme for inddragelse af civilsamfundsorganisationer, selv om Institut for Menneskerettigheder har udtrykt bekymring over de avancerede overvågningsteknologiers indvirkning på civilsamfundets råderum.

HENSTILLINGER

Overordnet set har Danmark hvad angår henstillingerne i rapporten om retsstatssituationen 2022:

- gjort visse fremskridt med hensyn til at sikre tilstrækkelige menneskelige og finansielle ressourcer til retssystemet i den næste flerårige ramme
- gjort visse fremskridt med hensyn til at vedtage ny lovgivning om finansiering af politiske partier med henblik på at håndtere spørgsmålet vedrørende flere og anonyme donationer og indføre sanktioner for overtrædelse af reglerne om rammerne for politiske partier
- ikke gjort fremskridt med hensyn til at indføre regler om "svingdørssituationer" for ministre og om lobbyvirksomhed og sikre tilstrækkelig kontrol med indberetninger af aktiver, der indgives af personer i ledelsesfunktioner
- ikke gjort yderligere fremskridt med hensyn til processen med at reformere loven om offentlighed i forvaltningen med henblik på at styrke retten til aktindsigt, navnlig ved at begrænse begrundelserne for afslag på anmodninger om aktindsigt, under hensyntagen til europæiske standarder om adgang til officielle dokumenter.

På baggrund heraf og under hensyntagen til andre begivenheder, der fandt sted i referenceperioden, henstilles det til Danmark:

- at sikre tilstrækkelige menneskelige og økonomiske ressourcer til retssystemet i den næste flerårige budgetramme med udgangspunkt i stigningerne i 2023 og under hensyntagen til europæiske standarder om ressourcer til retssystemet
- at indføre regler om "svingdørssituationer" for ministre og om lobbyvirksomhed og sikre tilstrækkelig kontrol med indberetninger af aktiver, der indgives af personer i ledelsesfunktioner
- at sikre indsamling af data om efterforskning og retsforfølgning af korrupsionsrelaterede lovovertrædelser på nationalt og lokalt plan
- at videreføre processen med at reformere loven om offentlighed i forvaltningen med henblik på at styrke retten til aktindsigt, navnlig ved at begrænse begrundelserne for afslag på anmodninger om aktindsigt, under hensyntagen til europæiske standarder om adgang til officielle dokumenter.

I. RETSSYSTEMET

Det danske retssystem består af 24 byretter, to landsretter (appeldomstole) og en højesteret samt to specialretter¹. Domstolsstyrelsen, der er uafhængig, forestår forvaltningen og udviklingen af domstolene, hvilket omfatter fastlæggelse af domstolenes budgetter og forvaltning af bygninger og systemer vedrørende informations- og kommunikationsteknologi. Dommerudnævnelsesrådet², der ligeledes er uafhængigt, afgiver uforbindende indstillinger til justitsministeren vedrørende besættelse af dommerstillinger, hvorefter ministeren foreslår dem til formel udnævnelse af regeringen (dronningen)³. Rådet kan alene indstille én ansøger til en ledig stilling. Der har ikke været tilfælde, hvor regeringen ikke fulgte indstillingen⁴. Disciplinære foranstaltninger for dommere kan træffes af retspræsidenterne eller Den Særlige Klageret⁵. Anklagemyndigheden er en selvstændig institution under Justitsministeriets tilsyn, der ledes af rigsadvokaten⁶. Advokatrådet er det uafhængige organ, der har til opgave at sikre advokaternes integritet og uafhængighed⁷.

Uafhængighed

Opfattelsen af retsvæsenets uafhængighed i Danmark er fortsat meget høj, både blandt offentligheden og blandt virksomhederne. Samlet set opfattede 86 % af den almindelige befolkning og 85 % af virksomhederne graden af domstolenes og dommernes uafhængighed som "rimelig god" eller "meget god" i 2023⁸. Ifølge data fra EU's resultattavle for retlige anliggender 2023 har niveauet konstant været meget højt for både den brede offentlighed og virksomhederne siden 2016. Offentlighedens opfattelse af retsvæsenets uafhængighed er steget i forhold til 2022 (84 %), men den er lavere end i 2016 (88 %). Opfattelsen af retsvæsenets uafhængighed blandt virksomheder er faldet i forhold til 2022 (87 %), selv om den er lidt højere end i 2016 (84 %).

¹ Sø- og Handelsretten samt Tinglysningretten. CEPEJ (2021), Study on the functioning of the judicial systems in the EU Member States. Danmark har ikke en forfatningsdomstol.

² Rådets medlemmer udnævnes af justitsministeren, og det er sammensat af en højesteretsdommer, en landsretsdommer, der er indstillet af de respektive domstole, 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.

³ 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. Ifølge EU's resultattavle for retlige anliggender 2023 er andelen af kvinder i de øverste dommerstillinger under 30 %. Figur 36 i EU's resultattavle for retlige anliggender 2023.

⁴ For at sikre gennemsigtighed ved besættelse af dommerstillinger udsender Dommerudnævnelsesrådet en pressemeddelelse, når det fremsætter forslag til besættelse af en ledig stilling.

⁵ Rapport om retsstatssituationen 2020, landekapitlet om Danmark, s. 2.

⁶ 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.

⁷ Retsplejelovens kapitel 15.

⁸ Figur 49 og 51 i EU's resultattavle for retlige anliggender 2023. 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 %).

Kvalitet

De danske domstole er i færd med at iværksætte et flerårigt projekt om et IT-system til behandling af straffe- og skifteretssager. Nogle af de mangler med hensyn til digitalisering, der blev identificeret i rapporten om retsstatssituationen 2022⁹, er til dels blevet afhjulpet for så vidt angår civile sager¹⁰. Der er indført digitale kommunikationsværktøjer for domstolene og anklagemyndigheden¹¹, procedurereglerne for digitale værktøjer er helt på plads i civile sager, men kun delvist i forvaltningsretlige og strafferetlige sager¹², og de digitale løsninger til at indlede og følge forvaltnings- og straffesager, er fortsat meget begrænsede¹³. Som allerede bemærket i rapporten om retsstatssituationen 2022 er Domstolsstyrelsen i færd med at udvikle et nyt IT-system til behandling af straffe- og skifteretssager, som vil blive implementeret i flere faser frem til 2026 og erstatte de gamle IT-systemer, der anvendes af domstolene, med en mere brugervenlig, effektiv og fremtidssikret løsning¹⁴. Som led i dette projekt blev Skifteportalen, der understøtter registreringen af fordringer vedrørende forvaltningen af afdødes bo, lanceret i november 2022, og den anden fase vedrørende behandlingen af forenkede bødesager blev afsluttet i juni 2023¹⁵.

Der er gjort visse fremskridt med hensyn til at sikre tilstrækkelige menneskelige og finansielle ressourcer til retssystemet, men betydningen af de manglende ressourcer for sagsbehandlingstiden giver anledning til bekymring. I rapporten om retsstatssituationen 2022 blev Danmark anbefalet, at "sikre tilstrækkelige menneskelige og økonomiske ressourcer til retssystemet i den næste flerårige budgetramme under hensyntagen til europæiske standarder om ressourcer til retssystemet"¹⁶. Som bemærket i rapporten om retsstatssituationen 2022 har de danske domstole i de seneste år oplevet en stigning i antallet af verserende sager og sagsbehandlingstider, hvilket kan kræve en forøgelse af ressourcerne på længere sigt¹⁷. De budgetmidler, der er afsat til de danske domstole i 2022, er på ca. 261,8 mio. EUR (1 948,9 mio. DKK), hvilket nogenlunde svarer til 2021¹⁸. De midler, der afsættes til retssystemet i procent af BNP, er imidlertid fortsat meget lave (0,16 % af BNP)¹⁹, og det samme gælder

⁹ Rapport om retsstatssituationen 2022, landekapitlet om Danmark, s. 4.

¹⁰ Figur 45 i EU's resultattavle for retlige anliggender 2023.

¹¹ Figur 43-44 i EU's resultattavle for retlige anliggender 2023.

¹² Figur 41 i EU's resultattavle for retlige anliggender 2023. Det har i den forbindelse været muligt at anvende telekommunikation via videoforbindelse til visse domstolsfunktioner siden 2016, hvor retsplejelovens regler om retsmøder om forlængelse af varetægtsfængsling med brug af videoforbindelse blev ændret. Hovedreglen er, at anklageren deltager i retsmøderne via en videoforbindelse. I praksis betyder det, at dommeren sidder i retslokalet, anklageren er på sit kontor, og forsvarsadvokaten er enten i fængslet/arresten med den varetægtsfængslede eller i retten. Input fra Danmark til rapporten om retsstatssituationen 2023, s. 10.

¹³ Figur 45-46 i EU's resultattavle for retlige anliggender 2023.

¹⁴ Projektets budget er på ca. 81,2 mio. EUR (604,6 mio. DKK). Rapport om retsstatssituationen 2022, landekapitlet om Danmark, s. 4, og input fra Danmark til rapporten om retsstatssituationen 2023, s. 10.

¹⁵ Projektets faser vil blive udrullet gradvist frem til 2026: Skifteportalen (fase 1), et bødesystem til behandling af forenkede bødesager fra Politiets Administrative Center (fase 2), tvangsopløsning (fase 3), dødsbo, ægtefælleskifte og kassefunktion (fase 4) og straffesager samt konkurs, gældssanering og rekonstruktion (fase 5). Domstolsstyrelsen (2023), Revideret plan for digitalisering af straffe- og skifteområderne, og oplysninger modtaget fra Domstolsstyrelsen i forbindelse med landebesøget.

¹⁶ Rapport om retsstatssituationen 2022, landekapitlet om Danmark, s. 4-5.

¹⁷ Rapport om retsstatssituationen 2022, landekapitlet om Danmark, s. 4, og input fra Danmark til rapporten om retsstatssituationen 2023, 4-5.

¹⁸ I 2022 steg de samlede finansielle ressourcer til retsvæsenet til ca. 261,8 mio. EUR (1 948,9 mio. DKK) sammenlignet med ca. 259,32 mio. EUR (1 930,3 mio. DKK) i 2021. I 2022 var der 2 079 fuldtidsansatte, herunder 697 dommere og andre juridiske rådgivere, og 1 189 kontomedarbejdere (i 2021 var tallene henholdsvis 686 og 1 179). Input fra Danmark til rapporten om retsstatssituationen 2023, s. 9.

¹⁹ Figur 33 i EU's resultattavle for retlige anliggender 2023.

antallet af dommere pr. 100 000 indbyggere (6,6 pr. 100 000 indbyggere)²⁰. Den tidligere regering foreslog at videreføre de økonomiske rammer for retsvæsenet fra 2022 til finansloven for 2023²¹. I marts 2023 afsatte regeringen imidlertid yderligere ca. 4,32 mio. EUR (32,2 mio. DKK) til bekæmpelse af sagsbunkerne indtil vedtagelsen af en ny flerårsaftale²². Interessenterne hilste de yderligere ressourcer velkommen, men understregede behovet for en langsigtet løsning²³. I mellemtiden forsøger Finansministeriet og Justitsministeriet sammen med Domstolsstyrelsen²⁴ at fastslå de danske domstoles fremtidige finansielle behov²⁵. Forhandlingerne om de danske domstoles finansielle behov på politisk plan var allerede planlagt til foråret 2022²⁶, men blev efterfølgende udsat²⁷. I stedet nedsatte Justitsministeriet i september 2022 et udvalg med en tidligere højesteretspræsident i spidsen, som skulle se på tiltag, der kunne gøre domstolene mere effektive og reducere sagsbehandlingstiden²⁸. Regeringens ambition er at forhandle en ny flerårsaftale i 2023 med de politiske partier, der kan træde i kraft den 1. januar 2024²⁹. Ifølge en undersøgelse bestilt af Advokatrådet og støttet af Den Danske Dommerforening vil der være et yderligere finansieringsbehov på ca. 188,08 mio. EUR (1,4 mia. DKK) for at nedbringe de lange ventetider inden 2030, hvor by- og

²⁰ Figur 35 i EU's resultattavle for retlige anliggender 2023.

²¹ Ifølge de danske myndigheder foreslog den tidligere regering at videreføre retsvæsenets økonomiske rammer fra 2022 til 2023 i finanslovsforslaget for 2023, hvilket havde til formål at sikre stabilitet i retsvæsenets budget i 2023 og give tilstrækkelig tid til at indsamle den nødvendige viden og det nødvendige beslutningsgrundlag for en ny flerårsaftale. Input fra Danmark til rapporten om retsstatssituationen 2023, s. 6.

²² Justitsministeriet (2023), Regeringen: Ekstraordinær bevilling skal bekæmpe sagsbunkerne ved domstolene frem mod ny flerårsaftale.

²³ Advokatsamfundet mente, at den ekstraordinære bevilling var et vigtigt første skridt, men bemærkede samtidig, at der ifølge dets skøn for 2023 ville være behov for 56 mio. DKK for at kunne komme i gang med at skaffe de ekstra dommere og personale og det niveau, som der er kapacitet til at absorbere. Advokatsamfundet (2023), Finanslov baner vej for at nedbringe ventetiderne ved domstolene. Efter Justitias opfattelse vil det afsatte beløb ikke i sig selv nedbringe sagsbehandlingstiden ved de danske domstole, og det understreger, at nedbringelse af sagsbehandlingstiden skal respektere retssikkerheden og retten til en retfærdig rettergang. Altinget (2023), Justitia: Flere videomøder og færre domsmænd kan nedbringe sagsbehandlingstiden ved domstolene.

²⁴ Ifølge Domstolsstyrelsen gik Danmarks Domstole sidste år ud med et underskud på næsten 10 mio. DKK på det samlede budget. Domstolene har i 2022 og 2023 fået tilført ekstrabevillinger målrettet bunkebekæmpelse, men det var ikke nok til at løse de strukturelle udfordringer med sagsbehandlingstiderne og vende udviklingen. Domstolsstyrelsen vurderede, at der er behov for en langsigtet plan og en ambitiøs flerårsaftale, der tilfører domstolene de nødvendige ekstra ressourcer til at kunne ansætte flere dommere, dommerfuldmægtige og kontoransatte samt til at øge retssalskapaciteten og understøtte en stabil og sikker IT-drift. Domstolsstyrelsen (2023), Fortsat lange sagsbehandlingstider i 2022.

²⁵ Oplysninger modtaget fra Justitsministeriet i forbindelse med landebesøget.

²⁶ Rapport om retsstatssituationen 2022, landekapitlet om Danmark, s. 5.

²⁷ Ifølge Institut for Menneskerettigheder var de politiske forhandlinger om en ny flerårsaftale for de danske domstole planlagt til efteråret 2022 mellem den tidligere regering og Folketingets partier. Forhandlingerne blev imidlertid udsat til 2023 på grund af folketingsvalget den 1. november 2022. Samtidig med udsættelsen af forhandlingerne nedsatte Justitsministeriet udvalget med tidligere højesteretspræsident Thomas Rørdam. Bidrag fra Institut for Menneskerettigheder via ENNHRI til rapporten om retsstatssituationen 2023, s. 189-190.

²⁸ Udvalgets arbejde skal understøtte de politiske forhandlinger om domstolene ved at identificere og kvalificere tiltag, der adresserer domstolenes udfordringer. Udvalget skal ikke behandle samtlige elementer i de politiske forhandlinger, men alene tiltag der kræver et særligt juridisk og retssikkerhedsmæssigt analysearbejde. Justitsministeriet (2022), Nyt udvalg med Thomas Rørdam i spidsen skal understøtte politiske forhandlinger om domstolene. Udvalget offentliggjorde rapporteringer i april, maj og juni. Folketinget (2023), Retsudvalget, bilag 147, 185 og 212.

²⁹ Skriftligt bidrag modtaget fra Justitsministeriet i forbindelse med landebesøget i Danmark.

landsretterne vil få brug for yderligere 64 dommere³⁰. Hvis der ikke tilføres yderligere ressourcer, vil sagsbehandlingstiden formodentlig mindst være fordoblet inden 2030³¹. I sit regeringsgrundlag, der blev offentliggjort i december 2022, erklærede regeringspartierne, at de ønsker at nedbringe de lange ventetider ved de danske domstole ved bl.a. at forenkle retsplejen. Der blev ikke henvist til situationen med hensyn til ressourcemangel³². Siden den sidste rapport har de danske domstole oplevet en stigning i antallet af verserende sager og sagsbehandlingstider i 2022, navnlig i civil- og strafferetlige sager³³. Københavns Byret, den største førsteinstansret i Danmark, udsendte i januar 2023 en pressemeddelelse om, at mange sager på grund af dens økonomiske³⁴ og personalemæssige situation samt det stigende antal sager ville skulle omberammes til 2024 eller senere³⁵, mens Byretten i Aarhus i oktober 2022 i gennemsnit brugte 28 måneder på civile sager³⁶. Da regeringen har afsat en ekstraordinær bevilling for 2023, mens det forberedende arbejde med at fremme en politisk aftale om menneskelige og finansielle ressourcer i den næste flerårige ramme for retssystemet er i gang, konkluderes det, at der er gjort visse fremskridt med gennemførelsen af henstillingen i rapporten om retsstatssituationen 2022.

Revisionen af retshjælpssystemet, der blev indledt i 2020, er blevet sat i bero. Det lovforberedende udvalg, der blev nedsat i april 2020 for at gennemgå det eksisterende retshjælpssystem, skulle oprindeligt have fremlagt sine resultater inden sommeren 2022, men fristen blev efterfølgende rykket til sommeren 2023 på grund af pandemien³⁷. Som bemærket i rapporten om retsstatssituationen 2021 var dette udvalg blevet nedsat af Justitsministeriet som reaktion på en række undersøgelser foretaget af interessenter, der afslørede visse svagheder i retshjælpssystemets funktion, og det består af repræsentanter for forskellige relevante ministerier og myndigheder samt sagkyndige, og det bistås af en følgegruppe for at inddrage erfaringer fra praktikere³⁸. Udvalget havde imidlertid ikke holdt møde siden maj 2022³⁹. I februar 2023 skulle dets kommissorium bekræftes på ny efter valget i november 2022⁴⁰, men i

³⁰ Advokatrådet, der er en del af Advokatsamfundet, har bestilt en undersøgelse for at afdække, hvilke yderligere midler der ville være nødvendige, hvis domstolene skulle nedbringe sagsbehandlingstiden til et rimeligt niveau inden 2030. Copenhagen Economics (2022), Domstole i knæ: Hvad vil det koste at reducere sagsbehandlingstiderne?

³¹ Copenhagen Economics (2022), Domstole i knæ: Hvad vil det koste at reducere sagsbehandlingstiderne?, s. 11-12.

³² Den danske regering (2022), Ansvar for Danmark, s. 49, og input fra Danmark til rapporten om retsstatssituationen 2023, s. 43-44.

³³ Se også afsnittet "Effektivitet" og Domstolsstyrelsen (2023), Fortsat lange sagsbehandlingstider i 2022.

³⁴ Situationen for Københavns Byret forventedes ikke at blive bedre, heller ikke efter vedtagelsen af finansloven for 2023 i Folketinget. Oplysninger modtaget fra Justitsministeriet og Den Danske Dommerforening i forbindelse med landebesøget i Danmark.

³⁵ Københavns Byret (2023), Sagsbehandlingstiderne ved Københavns Byret stiger, og oplysninger modtaget fra Justitsministeriet i forbindelse med landebesøget i Danmark.

³⁶ Jyllands Posten (2022), Debatindlæg: Ventetider ved domstolene skal bringes markant ned.

³⁷ Oplysninger modtaget fra Justitsministeriet i forbindelse med landebesøget i Danmark og Rapporten om retsstatssituationen 2022, landekapitlet om Danmark, s. 6. Med hensyn til at lette adgangen til domstolsprøvelse og på grundlag af EU's resultattavle for retlige anliggender 2023 kan der indføres yderligere specifikke ordninger vedrørende adgang til domstolsprøvelse for personer, der er i risiko for forskelsbehandling, og ældre og for ofre for vold mod kvinder/vold i hjemmet. Figur 27 og 28 i EU's resultattavle for retlige anliggender 2023.

³⁸ Rapport om retsstatssituationen 2021, landekapitlet om Danmark, s. 4-5.

³⁹ Se også udvalgets formands erklæring i Advokatwatch (2023), Længe ventet udvalg for retshjælp og fri proces ligger brak: "Det er en skandale". Efter Justitias opfattelse haster det med at gå videre med reformarbejdet vedrørende den danske retshjælpsmodel, som allerede var betydeligt forsinket. Justitia (2023), Statusrapport: Retssikkerhed 2022, s. 17.

⁴⁰ Skriftligt bidrag og oplysninger modtaget fra Justitsministeriet i forbindelse med landebesøget i Danmark.

marts 2023 blev dets arbejde stillet i bero af Justitsministeriet⁴¹, hvilket blev kritiseret af nogle interessenter⁴². Ifølge de danske myndigheder forventes det, at når der er indgået en flerårig aftale om domstolenes økonomi, vil rammerne for det lovforberedende udvalg blive revideret og arbejdet fortsat⁴³.

Effektivitet

Den gennemsnitlige sagsbehandlingstid for byretterne, navnlig i civil- og strafferetlige sager, stiger fortsat. Antallet af indkommende civil-, handels- og forvaltningssager og andre sager i første instans i 2021 var fortsat meget højt (46,3 sager pr. 100 000 indbyggere sammenlignet med 47,5 sager i 2020)⁴⁴, samtidig med at Danmark har det næstlaveste antal dommere sammenlignet med andre medlemsstater (6,6 dommere pr. 100 000 indbyggere)⁴⁵. Desuden er den tid, der skønnes nødvendig for at afgøre tvister på det civil- og handelsretlige område i første instans, steget betydeligt fra 190 dage i 2020 til 238 dage i 2021⁴⁶. Afgørelsesprocenten for civil- og handelsretlige sager er desuden faldet mærkbart fra 111 % i 2020 til 97,6 % i 2021⁴⁷. Ifølge Domstolsstyrelsen steg den gennemsnitlige sagsbehandlingstid i 2022 i byretterne i straffesager, navnlig i de mest alvorlige straffesager⁴⁸. De stigende sagsbehandlingstider i straffesager blev anset for at have haft en afsmittende virkning på sagsbehandlingstiden i civile sager⁴⁹. I februar 2023 henledte Den Danske Dommerforening og Advokatsamfundet opmærksomheden på de stadig længere sagsbehandlingstider ved at bemærke, at kalenderen for flere retter i landet var booket længere end to år frem i tiden⁵⁰.

Regeringen har indført en ny model for prioritering af straffesager med henblik på en mere ensartet prioritering. Indtil februar 2023 blev der foretaget en prioritering af visse straffesager ved danske domstole i sager vedrørende vold, våben og voldtægt ("VVV-sager")⁵¹.

⁴¹ Ifølge Justitsministeriet forventedes der ikke nogen mødeaktivitet i det lovforberedende udvalg om retshjælp før vedtagelsen af en ny flerårig aftale om domstolenes økonomi, hvilket skyldtes en stigning i arbejdsbyrden som følge af de igangværende forhandlinger om den flerårige aftale. Skriftligt bidrag modtaget fra Justitsministeriet i forbindelse med landebesøget i Danmark.

⁴² Advokatwatch (2023), Minister overhører protester og lægger haltende retshjælpsudvalg i dvale, og Justitia (2023), Tidslinje: Lovforberedende udvalg om retshjælp og fri proces er udsat igen.

⁴³ Skriftligt bidrag modtaget fra Justitsministeriet i forbindelse med landebesøget i Danmark.

⁴⁴ Figur 2 i EU's resultattavle for retlige anliggender 2023. Denne kategori omfatter alle civil- og handelsretlige sager (uanset om der foreligger en tvist mellem parterne), tinglysnings- og virksomhedsregistersager (ikke anlagt som følge af en tvist), andre registersager, andre sager (ikke anlagt som følge af en tvist), forvaltningssager og andre ikkestrafferetlige sager.

⁴⁵ Figur 35 i EU's resultattavle for retlige anliggender 2023.

⁴⁶ Figur 6 i EU's resultattavle for retlige anliggender 2023.

⁴⁷ Figur 11 i EU's resultattavle for retlige anliggender 2023.

⁴⁸ Domstolenes sagsbehandlingstider er steget markant de seneste år, og sagsbehandlingstiderne var fortsat lange i 2022. I de alvorlige straffesager er sagsbehandlingstiderne næsten fordoblet siden 2018. Mens sagsbehandlingstiderne i nævningsagerne faldt marginalt, steg sagsbehandlingstiden for domsmandssager, der er blandt de alvorligste straffesager, fra 7,3 måneder i 2021 til 8,4 måneder i 2022. Domstolsstyrelsen (2023), Fortsat lange sagsbehandlingstider i 2022.

⁴⁹ I de almindelige civile sager med hovedforhandling steg byretternes gennemsnitlige sagsbehandlingstider fra 20,6 måneder i 2021 til 22 måneder i 2022. I 2018 tog de gennemsnitligt 16,8 måneder. Domstolsstyrelsen (2023), Fortsat lange sagsbehandlingstider i 2022.

⁵⁰ I byretten i Aarhus tager en gennemsnitlig civil sag 28 måneder at få behandlet, og der er flere retter, som berammer straffesager i 2024. Berlingske Tidende (2023), Du kan ikke komme for en dommer. Kalendersystemet kan ikke sætte en dato så langt ud i fremtiden,

⁵¹ De såkaldte VVV-sager vedrørende vold, våben og voldtægt har høj prioritet i retssystemet og skal behandles inden for 30 dage. Oplysninger modtaget fra Den Danske Dommerforening og Justitia i forbindelse med landebesøget i Danmark.

Folketinget gik med til at erstatte den tidligere prioritering af VVV-sager med sager om personfarlig kriminalitet ("PFK-sager"), som omfatter flere sager end VVV-definitionen, f.eks. drab, brandstiftelse eller røveri⁵². I den forbindelse er der indgået en aftale med Danmarks Domstole om en mere moderne prioriteringsmodel for 2023, som betyder, at domstolene nu vil prioritere de mest alvorlige PFK-sager⁵³. Prioriteringen af VVV-sager blev af Advokatsamfundet anset for at være til skade for andre — navnlig civile — sager⁵⁴. Som anført i rapporten om retsstatssituationen 2022 var der desuden blevet foreslået og vedtaget lovgivningsmæssige initiativer til at strømline og undgå forsinkelser i behandlingen af straffesager⁵⁵. Det danske Institut for Menneskerettigheder og Justitia gav imidlertid udtryk for bekymring for, at initiativer, der har til formål at reducere domstolenes sagsbehandlingstid, ikke bør svække retssikkerheden⁵⁶.

II. RAMME FOR BEKÆMPELSE AF KORRUPTION

Den danske indsats over for korruption er i vid udstrækning baseret på almindelige regler om etik og integritet samt sociale normer og offentlig kontrol. Forskellige myndigheder deltager i arbejdet med forebyggelse af korruption, fremme af god forvaltningsskik og overholdelse af lovgivningen. Dette omfatter bl.a. Rigsrevisionen. Medarbejder- og Kompetencestyrelsen og 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. National enhed for Særlig Kriminalitet (NSK), der har eksisteret siden januar 2022, har både at efterforsknings- og retsforfølgelseskompetencer, og Statsadvokaten for Særlig Kriminalitet (SSK) fører bl.a. tilsyn med NSK's komplekse straffesager og udfører legalitetskontrol og fører appelsager ved landsretterne.

Opfattelsen blandt sagkyndige og erhvervslivet er, at Danmark er et af de mindst korrupte lande i verden. I Transparency Internationals korruptionsindeks for 2022 scorer Danmark 90/100 og ligger på førstepladsen både i Den Europæiske Union og globalt⁵⁷. Denne opfattelse har været forholdsvis stabil i de seneste fem år⁵⁸. Det særlige Eurobarometer om korruption fra 2023 viser, at 21 % af respondenterne mener, at korruption er udbredt i deres

⁵² Med den politiske aftale om finansieringen af politiet og anklagemyndigheden for årene 2021-2023 indvilligede Folketinget i at erstatte den tidligere prioritering af VVV-sager. PFK-definitionen omfatter ikke grove våbenforbrydelser. For at sikre en fælles prioritering af PFK-sager i hele straffesagskæden har Kriminalforsorgen siden 2022 prioriteret PFK-sager i stedet for VVV-sager. Skriftligt bidrag modtaget fra Justitsministeriet i forbindelse med landebesøget i Danmark.

⁵³ Ibid.

⁵⁴ Danske dommere behandler både civil- og strafferetlige sager, og den prioritering af bestemte straffesager, der er pålagt ved lov, har således haft indflydelse på behandlingen af civile sager.

⁵⁵ F.eks. ved at begrænse de tiltaltes frie valg af advokat i straffesager vedrørende visse typer lovovertrædelser, hvis deres valg af advokat ville medføre en forsinkelse i sagen. Rapporten om retsstatssituationen 2022, landekapitlet om Danmark, s. 6-7, og input fra Danmark til rapporten om retsstatssituationen 2023, s. 12.

⁵⁶ Bidrag fra Institut for Menneskerettigheder via ENNHRI til rapporten om retsstatssituationen 2023, s. 191, og Justitia (2023), Statusrapport: Retssikkerhed 2022, s. 16.

⁵⁷ Transparency International, Corruption Perceptions Index 2022, s. 2-3. Opfattelsen af korruption er kategoriseret som følger: lav (opfattelsen af korruption blandt eksperter og virksomhedsledere i den offentlige sektor er over 79), relativt lav (79-60), relativt høj (59-50) og høj (under 50).

⁵⁸ I 2018 var scoren 88, mens scoren i 2022 er 90. Scoren stiger/falder betydeligt, når den ændrer sig mere end fem point, forbedres/forringes (ændring på 4-5 point), er forholdsvis stabil (ændring på 1-3 point) i de seneste fem år.

land (EU-gennemsnit: 70 %), og 5 % af respondenterne føler sig personligt påvirket af korrupsion i deres dagligdag (EU-gennemsnit: 24 %) ⁵⁹. For så vidt angår virksomheder, mener 19 % af virksomhederne, at korrupsion er udbredt (EU-gennemsnit: 65 %), og 7 % mener, at korrupsion er et problem, når man driver forretning (EU-gennemsnit: 35 %) ⁶⁰. Desuden mener 27 % af respondenterne, at der er tilstrækkeligt med vellykkede retsforfølgelser til at afskrække folk fra at begå korrupsion (EU-gennemsnit: 32 %) ⁶¹, mens 51 % af virksomhederne mener, at personer og virksomheder, der er blevet grebet i bestikkelse af en højtstående embedsmand, bliver straffet på behørig vis (EU-gennemsnit: 30 %) ⁶².

Den strategiske og institutionelle ramme for bekæmpelse af korrupsion i Danmark er fortsat hovedsagelig baseret på generelle regler om etik og integritet. De danske myndigheder mener, at det eksisterende system til bekæmpelse af korrupsion, der er baseret på generelle regler om etik og integritet, sociale normer og offentlig kontrol, fungerer godt og ikke kræver en særlig strategi til bekæmpelse af korrupsion ⁶³. Danmark har derfor stadig ikke en sådan strategi ⁶⁴ eller et specialiseret agentur, der beskæftiger sig med korrupsionsbekæmpelse. Koordineringen af aktiviteter vedrørende bekæmpelse af korrupsion finder sted ved hjælp af skriftlige ad hoc-høringer ⁶⁵. Selv om den nye regering, der påbegyndte sit arbejde den 15. december 2022, gav et politisk tilsagn om gennemsigtighed ⁶⁶, er der endnu ikke taget nye konkrete skridt i denne henseende ⁶⁷.

Den nye nationale efterforskningsenhed med ansvar for grov kriminalitet har til opgave at behandle komplekse korrupsionssager. Reformen fra 2022, hvor National enhed for

⁵⁹ Særlig Eurobarometerundersøgelse 534 om korrupsion (2023). Eurobarometerdataene om borgernes opfattelse af og erfaringer med korrupsion ajourføres hvert år. Det tidligere datasæt er Særlig Eurobarometerundersøgelse 523 (2022).

⁶⁰ Flash Eurobarometer 524 om virksomhedernes holdning til korrupsion i EU (2023). Eurobarometerdataene om virksomhedernes holdning til korrupsion, som ajourføres hvert år. Det tidligere datasæt er Flash Eurobarometer 507 (2022).

⁶¹ Særlig Eurobarometerundersøgelse 534 om korrupsion (2023).

⁶² Flash Eurobarometer 524 om virksomhedernes holdning til korrupsion i EU (2023).

⁶³ Oplysninger modtaget fra Justitsministeriet i forbindelse med landebesøget i Danmark. Som følge heraf ligger Danmark ifølge OECD's indikatorer for offentlig integritet om kvaliteten af den strategiske ramme under OECD-gennemsnittet med karakteren "0" for evidensbaseret, strategiens kvalitet, gennemførelsesplanens tilstrækkelighed, gennemførelsesgraden, den finansielle bæredygtighed og evalueringspraksis og når kun op på OECD-gennemsnittet for høring i praksis. Samtidig ligger tilliden til Folketinget over OECD-gennemsnittet (51 ud af 100) og lovgivningsmæssig stabilitet 59 ud af 100, mens høring af lovforslag scorer 100 ud af 100. OECD (2023), OECD — Public Integrity Indicators.

⁶⁴ Selv om det ikke er et internationalt retligt krav, at der findes en national strategi, blev det i forbindelse med bestikkelse i udlandet anbefalet Danmark at udvikle en omfattende national strategi for bekæmpelse af bestikkelse i udlandet, der omfatter forebyggelse, afsløring, bevidstgørelse og håndhævelse, for at sikre, at bestikkelse i udlandet prioriteres på passende vis. Strategien bør omfatte aktiviteterne i den offentlige og private sektor samt i NGO-sektoren og være baseret på en vurdering af de risici for bestikkelse i udlandet, som danske virksomheder står over for. OECD (2023), Implementing the OECD Anti-Bribery Convention, Phase 4 Report: Denmark, s. 11.

⁶⁵ Oplysninger modtaget fra Justitsministeriet i forbindelse med landebesøget i Danmark. Justitsministeriet er ansvarligt for lovgivning om korrupsion, retningslinjer for embedsmænd og er ansvarligt for at besvare spørgsmål fra Folketinget vedrørende korrupsion. Justitsministeriet skal også fungere som kontaktpunkt over for udenlandske myndigheder og har generelt ansvaret for håndhævelse af straffelovgivningen, f.eks. bestikkelse og svig, eftersom justitsministeren har det generelle tilsyn med politiet og anklagerne.

⁶⁶ Den danske regering (2022), Ansvar for Danmark.

⁶⁷ Oplysninger modtaget fra Justitsministeriet i forbindelse med landebesøget i Danmark.

Særlig Kriminalitet (NSK)⁶⁸ og Statsadvokaten for Særlig Kriminalitet (SSK) blev oprettet, vurderes at være gennemført med succes⁶⁹. De retshåndhavende myndigheder glæder sig over, at bekæmpelsen af finansiel og økonomisk kriminalitet nu bliver placeret tættere på enhederne med kompetence til at bekæmpe organiseret kriminalitet på grund af tætte forbindelser mellem dem⁷⁰. De ressourcer, der er til rådighed, og uddannelsen af embedsmænd er tilstrækkelige til, at de kan udføre de opgaver, de har fået pålagt⁷¹.

Der mangler stadig generel rapportering om håndteringen af korrupsionsrelaterede lovovertrædelser. Myndighederne understreger, at der stadig er meget få korrupsionssager⁷². De indsamlede statistikker er begrænset til tilfælde af bestikkelse. National enhed for Særlig Kriminalitet (NSK) og Statsadvokaten for Særlig Kriminalitet (SSK), der hovedsagelig fokuserer på komplekse sager og dem, der kræver internationalt samarbejde, modtog en rapport om bestikkelse i 2022, som i øjeblikket er ved at blive efterforsket⁷³. Samtidig tyder de foreliggende data på, at der i 2022 var 68 domme om aktiv og passiv bestikkelse (en betydelig stigning i forhold til de otte domme i 2021)⁷⁴. Der blev udtrykt bekymring over manglen på overordnede statistikker om korrupsion, da det på grund af manglen på en rapporteringsmekanisme fortsat er svært at vurdere, hvor effektiv indsatsen er⁷⁵. Det er særlig vanskeligt at vurdere mængden af korrupsionssager, der behandles på lokalt plan, fordi der ikke indsamles data om dette. Spørgsmålet om overvågning og rapportering er også blevet rejst i forbindelse med bestikkelse i udlandet, hvor OECD anbefalede, at Danmark indførte proaktive medieovervågningsprocesser for at opdage potentielle tilfælde, da myndighederne angiveligt ikke fulgte op på de påstande om bestikkelse i udlandet, der blev rapporteret om i medierne⁷⁶. Ifølge Rigsrevisionen kan risici og udfordringer i forbindelse med korrupsion potentielt skyldes manglende gennemsigtighed og ineffektive kontrolsystemer⁷⁷.

Sager om bestikkelse i udlandet efterforskes og retsforfølges ikke i tilstrækkelig grad. Der er i øjeblikket to igangværende sager om bestikkelse i udlandet i forbindelse med danske virksomheder⁷⁸. Generelt gav OECD udtryk for bekymring over Danmarks samlede indsats for

⁶⁸ I øjeblikket består National enhed for Særlig Kriminalitet af fem efterforskere, én politikommissær, fire anklagere og én administrativ assistent. Oplysninger modtaget fra NSK og SSK i forbindelse med landebesøget i Danmark.

⁶⁹ Oplysninger modtaget fra Justitsministeriet, NSK og SSK i forbindelse med landebesøget i Danmark.

⁷⁰ Oplysninger modtaget fra NSK og SSK i forbindelse med landebesøget i Danmark.

⁷¹ Oplysninger modtaget fra Justitsministeriet i forbindelse med landebesøget i Danmark.

⁷² Oplysninger modtaget fra anklagemyndigheden i forbindelse med landebesøget i Danmark.

⁷³ Oplysninger modtaget fra NSK og SSK i forbindelse med landebesøget i Danmark,

⁷⁴ Der foreligger kun tal for endelige domme vedrørende bestikkelse, der er indsamlet for komplekse sager behandlet centralt. Der blev mere præcist afsagt 33 domme i 2022 (sammenlignet med seks i 2021) baseret på straffelovens § 122 (aktiv bestikkelse), 35 domme i 2022 (sammenlignet med to i 2021) baseret på straffelovens § 144 (passiv bestikkelse), én dom i 2022 (sammenlignet med fem i 2021) baseret på straffelovens § 299 (bestikkelse i den private sektor). Input fra Danmark til rapporten om retsstatssituationen 2023, s. 16, og skriftligt bidrag fra anklagemyndigheden i forbindelse med landebesøget i Danmark.

⁷⁵ Oplysninger modtaget fra Transparency International i forbindelse med landebesøget i Danmark.

⁷⁶ OECD (2023), Implementing the OECD Anti-Bribery Convention, Phase 4 Report: Denmark, s. 13.

⁷⁷ Skriftligt bidrag modtaget fra Rigsrevisionen i forbindelse med landebesøget i Danmark. Flash Eurobarometerundersøgelsen om virksomhedernes holdning til korrupsion i EU viser, at 15 % af virksomhederne i Danmark (EU-gennemsnit: 26 %) mener, at korrupsion har forhindret dem i at vinde et offentligt udbud eller en offentlig indkøbskontrakt i praksis i de seneste tre år. Flash Eurobarometer 524 om virksomhedernes holdning til korrupsion i EU (2023).

⁷⁸ Den første dom i en sag om bestikkelse i udlandet i Danmark blev afsagt i 2019, hvor en dansk virksomhed blev dømt ved en udenretslig afgørelse. På daværende tidspunkt var den bøde, som Statsadvokaten for Særlig

at efterforske og retsforfølge sager om bestikkelse i udlandet. Den påpeger navnlig, at der mangler en proaktiv vurdering af påstande om bestikkelse i udlandet fra andre kilder, som der efter sigende ikke følges op på⁷⁹. Ifølge OECD anvender de retshåndhævende myndigheder ikke alle tilgængelige efterforskningsteknikker, ligesom de ikke rutinemæssigt indhenter bevismateriale fra udenlandske myndigheder, og flere efterforskninger blev afsluttet for tidligt⁸⁰. Reglerne om virksomheders ansvar anvendes ikke fuldt ud, navnlig ikke i forhold til danske selskabers udenlandske datterselskaber. Den manglende finansielle efterforskning i sager om bestikkelse betyder, at Danmarks ikke er i stand til at konfiskere bestikkelse eller udbytte fra bestikkelse i udlandet eller forfølge sager om hvidvask af penge relateret til bestikkelse i udlandet⁸¹. Både Transparency International og OECD giver udtryk for bekymring over, at de retshåndhævende myndigheder ikke har tilstrækkelige ressourcer til at efterforske sager om bestikkelse i udlandet⁸², hvilket er særligt problematisk i betragtning af, at danske virksomheder er sårbare over for denne type bestikkelse⁸³. Desuden er henstillingerne fra Sammenslutningen af Stater mod Korruption (Greco) i forbindelse med den lovgivningsmæssige ramme fortsat ikke efterkommet⁸⁴, og det er ifølge OECD uklart, om sanktionerne for bestikkelse i udlandet er effektive, står i et rimeligt forhold til overtrædelsen og har afskrækkende virkning⁸⁵.

Der er gjort visse fremskridt med hensyn til finansiering af politiske partier. Rapporten om retsstatssituationen 2022 indeholdt en henstilling til Danmark om at vedtage ny lovgivning om finansiering af politiske partier med henblik på at håndtere spørgsmålet vedrørende flere og anonyme donationer og indføre sanktioner for overtrædelse af reglerne om rammerne for politiske partier⁸⁶. Den nye lov om offentlig partistøtte blev vedtaget den 30. maj og træder i kraft den 1. januar 2024⁸⁷. Hovedformålet med denne reform er at sikre, at det kun er valgte eller næsten valgte politiske partier, der modtager offentlig partistøtte, samt at indføre

Økonomisk og International Kriminalitet (SØIK) krævede, den hidtil største for økonomisk kriminalitet. Der verserer to sager om bestikkelse i udlandet. Den ene sag efterforsker Danmark i fællesskab med det passive land. OECD (2023), Working Group on Bribery, Phase 4 evaluation of Denmark, s. 4, 86.

⁷⁹ Ifølge OECD er de vigtigste kilder til afsløring medieovervågning, selvangivelser, udenlandske myndigheder og internationale organisationer, som ikke bliver fanget af de danske myndigheders radar. Siden konventionen trådte i kraft i Danmark den 4. november 2000, har der været ca. 30 anklager om bestikkelse af udenlandske embedsmænd med deltagelse af danske virksomheder eller statsborgere. Danske virksomheder er kun blevet straffet i to af disse sager. En fysisk person er aldrig blevet straffet for bestikkelse i udlandet, og Danmark har aldrig bragt en sag om bestikkelse i udlandet for retten. De fleste anklager om bestikkelse i udlandet (23) blev enten ikke efterforsket (8), eller de danske myndigheder afsluttede efterforskningen uden retsforfølgning (15). Danmark har indstillet retsforfølgningen i tre sager. OECD (2023), Working Group on Bribery, Phase 4 evaluation of Denmark, s. 9, 11-12.

⁸⁰ OECD (2023), Working Group on Bribery, Phase 4 evaluation of Denmark, s. 4.

⁸¹ OECD (2023), Working Group on Bribery, Phase 4 evaluation of Denmark, s. 4-5.

⁸² Danmark klassificeres også som "begrænset eller ingen håndhævelse" i forbindelse med efterforskninger og sager i 2018-2021, hvilket er et fald i forhold til den tidligere klassificering "begrænset" for årene 2016-2019. Transparency International (2022), Exporting Corruption 2022 Report. OECD (2023), Implementing the OECD Anti-Bribery Convention, Phase 4 Report: Denmark, s. 11.

⁸³ Ifølge OECD er danske virksomheder internationalt aktive med eksport eller investeringer i udlandet og kan være eksponeret for bestikkelse i udlandet. OECD (2023), Implementing the OECD Anti-Bribery Convention, Phase 4 Report: Denmark, s. 8, 9, 11.

⁸⁴ Med hensyn til bestikkelse i udlandet gentager Greco sin bekymring over, at det ikke er blevet gjort fuldstændig klart, at alle former for "uberettigede fordele" er omfattet af de relevante former for bestikkelse vedrørende udenlandske og internationale embedsmænd. GRECO Third Evaluation Round — Addendum to the second compliance report on Denmark, s. 4.

⁸⁵ OECD (2023), Implementing the OECD Anti-Bribery Convention, Phase 4 Report: Denmark, s. 11.

⁸⁶ Rapport om retsstatssituationen 2022, landekapitlet om Danmark, s. 10-11.

⁸⁷ Skriftligt bidrag modtaget fra Indenrigsministeriet i forbindelse med landebesøget i Danmark.

strafferetlige sanktioner over for politiske partier, der undlader at fremlægge deres årsregnskaber⁸⁸. Efter vedtagelsen af denne lov planlægger myndighederne også at sætte ind på området for privat partistøtte, som er blevet fremhævet som et prioriteret område af Greco⁸⁹, i rapporten om retsstatssituationen 2022⁹⁰ og af Organisationen for Sikkerhed og Samarbejde i Europa (OSCE)⁹¹. Privat partistøtte er blevet drøftet i Folketinget, og der blev i begyndelsen af juni afholdt et indledende forhandlingsmøde mellem de politiske partier⁹². Det nøjagtige omfang og indhold af dette initiativ er endnu ikke fastlagt⁹³. Da der er vedtaget ny lovgivning om offentlig partistøtte, og forberedelsen af ny lovgivning om privat partistøtte er påbegyndt, er der gjort visse fremskridt med gennemførelsen af henstillingen i rapporten om retsstatssituationen 2022.

Der er ikke blevet gjort fremskridt med hensyn til at vedtage lovgivning om svingdørssituationer for ministre, lobbyvirksomhed eller formueangivelser indgivet af personer i ledelsesfunktioner. Rapport om retsstatssituationen 2022 indeholdt en henstilling til Danmark om at "indføre regler om "svingdørssituationer" for ministre og om lobbyvirksomhed og sikre tilstrækkelig kontrol med indberetninger af aktiver, der indgives af personer i ledelsesfunktioner"⁹⁴. I de foregående år har Greco fremsat forskellige henstillinger til Danmark om at styrke ministrenes og personer i ledelsesfunktioners integritet⁹⁵ samt om at gøre noget ved den manglende regulering af lobbyvirksomhed⁹⁶ og svingdørssituationer⁹⁷. Selv om de danske myndigheder mener, at systemet fungerer godt, og at det ikke er nødvendigt at styrke de pågældende regler yderligere⁹⁸, findes der ikke noget kontrol- og overvågningsystem

⁸⁸ Input fra Danmark til rapporten om retsstatssituationen 2023, s. 14.

⁸⁹ Greco er fortsat bekymret over de manglende fremskridt med hensyn til en række henstillinger, der har til formål at øge den overordnede gennemsigtighed i den politiske finansiering i Danmark, navnlig at indføre et forbud mod anonyme donationer til individuelle folketingskandidater, at kræve større gennemsigtighed med hensyn til værdien af visse donationer og at forbedre tilsynet med politisk finansiering (som rækker ud over en ren revision af deres regnskaber). Greco anbefalede også at sikre uafhængig og omfattende overvågning af finansieringen af politiske partier og valgkampagner. Greco anbefalede, at de endnu ikke fastlagte regler for finansiering af politiske partier og valgkampagner ledsages af fleksible sanktioner, f.eks. af administrativ art, som er effektive, står i et rimeligt forhold til overtrædelsen og har afskrækkende virkning. GRECO Third Evaluation Round, Second Addendum to the Second Compliance Report on Denmark. Ifølge Greco spiller Folketinget en passiv rolle i denne henseende, og Statsrevisorerne, som er ansvarlige over for Folketinget, har aldrig kontrolleret partiregnskaber, mens Økonomi- og indenrigsministeriet (som ikke som sådan er uafhængigt) kun gennemgår regnskaberne med hensyn til statsfinansiering. GRECO Third Evaluation Round — Addendum to the Second Compliance Report on Denmark.

⁹⁰ Denne del af de nuværende regler vedrører spørgsmål, som både Greco og henstillingen fra rapporten om retsstatssituationen 2022 har rejst som nævnt ovenfor.

⁹¹ OSCE-observatører overvågede det danske folketingsvalg, der blev afholdt den 1. november 2022. Rapportens henstillinger vedrører bl.a. regulering af anonyme donationer og sanktionsmekanismer. Kontoret for Demokratiske Institutioner og Menneskerettigheder (2023), Denmark Early General Elections, 1 November 2022, ODIHR Election Expert Team Final Report, s. 17.

⁹² Input fra Danmark til rapporten om retsstatssituationen 2023.

⁹³ Oplysninger modtaget fra Indenrigsministeriet i forbindelse med landebesøget i Danmark.

⁹⁴ Rapport om retsstatssituationen 2022, landekapitlet om Danmark, s. 9-10.

⁹⁵ Ifølge Greco skal formueangivelser indgivet af personer, der varetager ledelsesfunktioner, underlægges en omfattende kontrol — GRECO Fifth Evaluation Round — Compliance Report, henstilling vii, s. 9-10.

⁹⁶ Ifølge Greco anbefales det at indføre regler og retningslinjer for lobbyvirksomhed med hensyn til kontakter mellem personer i ledelsesfunktioner og lobbyister. Generelt understregede Greco også behovet for at øge gennemsigtigheden af kontakter og emner i forbindelse med lobbyvirksomhed for personer i ledelsesfunktioner. GRECO Fifth Evaluation Round on Denmark – Compliance Report, s. 7-8.

⁹⁷ GRECO Fifth Evaluation Round — Evaluation Report, s. 8.

⁹⁸ Bidrag modtaget fra Danmark til rapporten om retsstatssituationen 2023. Ifølge Justitsministeriet er det tilstrækkeligt, at ministrenes erklæringer offentliggøres på Statsministeriets websted og dermed er underlagt

for integritetsrisici. Grecos opfattelse af, at den nuværende ramme ikke i tilstrækkelig grad tager hånd om integritetsrisici, deles af en interessent⁹⁹, og OECD's indikatorer for ansvarlighed i den offentlige politikudformning er fortsat meget lave¹⁰⁰. Da der ikke er truffet specifikke foranstaltninger med hensyn til svingdørssituationer for ministre, lobbyvirksomhed og formueangivelser for personer i ledelsesfunktioner, kan det konkluderes, at der ikke er sket fremskridt med hensyn til gennemførelsen af henstillingen i rapporten om retsstatssituationen 2022.

Det nye system til beskyttelse af whistleblowere er i kraft, og der er udarbejdet retningslinjer til støtte for gennemførelsen af den retlige ramme. Whistleblowerloven¹⁰¹ trådte i kraft den 17. december 2021, og den overordnede eksterne indberetningskanal blev etableret i Datatilsynet¹⁰². I 2021 blev der udstedt tre sæt retningslinjer, som var rettet til whistleblowere, offentlige myndigheder og virksomheder¹⁰³. Myndighederne oplyser, at man ikke modtager ret mange klager, og at der regelmæssigt gives vejledning om, hvordan systemet fungerer¹⁰⁴, selv om man har konstateret, at der er behov for oplysning¹⁰⁵.

III. MEDIEPLURALISME OG MEDIEFRIHED

Grundloven udgør den overordnede ramme for beskyttelse af ytringsfriheden. De opgaver, der hører under den nationale medietilsynsmyndighed, Radio- og tv-nævnet, samt dens organisatoriske struktur og forretningsorden er fastsat ved lov¹⁰⁶. Afledt ret indeholder også garantier for public service-radio- og tv-selskabernes uafhængighed¹⁰⁷. Der findes ingen specifik lovgivning vedrørende koncentration af nyhedsmedier, gennemsigtighed i medieejerskab, tildeling af statslig annoncering, redaktionel uafhængighed eller ejerskab af medievirksomheder. Aktindsigt reguleres ved lov om offentlighed i forvaltningen fra 2014¹⁰⁸.

De etiske regler for pressen er ved at blive revideret, og det eksisterende selvregulerende mediesystem er fortsat ved at blive vurderet med henblik på eventuelle fremtidige opdateringer. I Danmark er det fastsat i lovgivningen, at massemediernes indhold og adfærd skal være i overensstemmelse med god presseskik, og at relevante klager kan indgives til Pressenævnet, som er uafhængigt og nedsat i medfør af medieansvarsloven¹⁰⁹. Siden juni 2022

Folketingets, pressens og den brede offentligheds kontrol, og ministrene bærer det politiske ansvar for disse oplysninger.

⁹⁹ Bidrag fra Transparency International til rapporten om retsstatssituationen 2023.

¹⁰⁰ Ifølge OECD's indikatorer for ansvarlighed i den offentlige politikudformning ligger Danmark fortsat under OECD-gennemsnittet med hensyn til beskyttelse af interessekonflikter i praksis, lobbyvirksomhed i praksis (med en score på 1 ud af 9), mens integriteten efter fratrædelse for ministre og topembedsmænd ikke spores.

¹⁰¹ Lov nr. 1436 af 29. juni 2021 om beskyttelse af whistleblowere.

¹⁰² Webstedet for Datatilsynets whistleblowerordning: <https://whistleblower.dk>.

¹⁰³ Oplysninger modtaget fra Justitsministeriet i forbindelse med landebesøget i Danmark.

¹⁰⁴ Oplysninger modtaget fra Justitsministeriet i forbindelse med landebesøget i Danmark.

¹⁰⁵ Oplysninger modtaget fra Transparency International i forbindelse med landebesøget i Danmark.

¹⁰⁶ Lov om radio- og fjernsynsvirksomhed, bekendtgørelse om forretningsordenen for Radio- og tv-nævnet og forvaltningsloven.

¹⁰⁷ Lov om radio- og fjernsynsvirksomhed og yderligere regulering i forbindelse med loven. Ifølge Europa-Parlamentets Flash Eurobarometerundersøgelse: News & Media Survey 2022 er Danmark blandt de seks medlemsstater, hvor borgerne har størst tillid til offentlige tv- og radiostationer (herunder online).

¹⁰⁸ Danmark indtager en tredjeplads i det internationale pressefrihedsindeks for 2023 fra Journalister uden Grænser sammenlignet med en andenplads i det foregående år.

¹⁰⁹ § 34 i medieansvarsloven — lovbekendtgørelse nr. 1719 af 27.12.2018.

har en arbejdsgruppe bestående af repræsentanter for mediebranchen arbejdet¹¹⁰ på at ajourføre rådgivningsreglerne for god presseskik, som senest blev revideret i 2013¹¹¹. Revisionen bør bl.a. tage hensyn til den teknologiske udvikling og skabe større åbenhed omkring de redaktionelle mediers arbejdsmetoder. I overensstemmelse med den politiske Mediaaftale for 2022-2025¹¹² er der også nedsat et udvalg under Kulturministeriet og Justitsministeriet til at undersøge Pressenævnets fremtidige rolle og en eventuel etablering af en ny medieombudsmand, som skal støtte nævnet, som forklaret i rapporten om retsstatssituationen 2022¹¹³. Dette udvalg vil også se på mulighederne for at ajourføre den nuværende ramme for medieansvar, så den passer til virkeligheden i de digitale medier, herunder influencers ansvar for det indhold, de uploader online¹¹⁴.

Den nationale medietilsynsmyndigheds og public service-mediernes uafhængighed er stadig stabil. Siden rapporten om retsstatssituationen 2022 er der ikke rapporteret om lovændringer vedrørende medietilsynsmyndigheden — Radio- og tv-nævnet — eller de to danske public service-radio/tv-selskaber, Danmarks Radio (DR) og TV 2 DANMARK A/S og de otte regionale radio- og tv-selskaber¹¹⁵. Arbejdet på udvalgsniveau er imidlertid blevet indledt med henblik på at foreslå en ny sammensætning af DR's bestyrelse, der sikrer bestyrelsesmedlemmernes faglige kompetencer og uafhængighed¹¹⁶. I henhold til lov om radio- og fjernsynsvirksomhed og yderligere regulering i forbindelse med loven er de danske public service-medier organiseret som uafhængige medievirksomheder, og staten kan ikke gribe ind i deres programvirksomhed eller administrative og økonomiske forvaltning¹¹⁷. MPM 2023 vedrører både mediemyndighedens og public service-mediernes uafhængighed med hensyn til at opnå en lavrisikoscore¹¹⁸. Siden rapporten om retsstatssituationen 2022 er der ikke rapporteret om lovændringer vedrørende gennemsigtighed med hensyn til medieejerskab eller begrænsninger af medieejerskab og -koncentration. Ifølge MPM 2023 udgør mediepluralismen en høj risiko på grund af manglen på mediespecifikke regler til forebyggelse eller begrænsning af koncentrationen i mediesektoren¹¹⁹.

Der er ikke gjort yderligere fremskridt med hensyn til revisionen af loven om offentlighed i forvaltningen. Rapporten om retsstatssituationen 2022 indeholdt en henstilling til Danmark om at fortsætte processen med at reformere loven om offentlighed i forvaltningen med henblik på at styrke retten til aktindsigt, navnlig ved at begrænse begrundelserne for afslag på anmodninger om aktindsigt, under hensyntagen til europæiske standarder om adgang til officielle dokumenter. Som anført i retsstatsrapporterne fra 2020, 2021 og 2022¹²⁰ er loven om offentlighed i forvaltningen, hvori fastsættes et regelsæt for alle offentlige forvaltningsorganer

¹¹⁰ Danske Medier (2022), Mediebranche nedsætter arbejdsgruppe om opdatering af presseetiske regler ovenpå mediaaftalen.

¹¹¹ Pressenævnet, Vejledning om god presseskik.

¹¹² Kulturministeriet (2022), Mediaaftale for 2022-2025. Efter dannelsen af den nye regering er udvalgets arbejde blevet bekræftet i den efterfølgende Mediaaftale for 2023-2026. Kulturministeriet (2023), Mediaaftale for 2023-2026, s. 15.

¹¹³ Rapport om retsstatssituationen 2022, landekapitlet om Danmark, s. 12.

¹¹⁴ Kulturministeriet (2022), Kulturminister nedsætter Medieansvarsudvalg.

¹¹⁵ Skriftligt bidrag fra Radio- og tv-nævnet til rapporten om retsstatssituationen 2023, input fra Danmark til rapporten om retsstatssituationen 2023, s. 17-18.

¹¹⁶ Kulturministeriet (2023), Mediaaftale for 2023-2026, s. 8.

¹¹⁷ Rapport om retsstatssituationen 2022, landekapitlet om Danmark, s. 13.

¹¹⁸ Observatoriet for mediepluralisme 2023, landerapporten for Danmark, s. 12 og 22.

¹¹⁹ Observatoriet for mediepluralisme 2023, landerapporten for Danmark, s. 16.

¹²⁰ Rapport om retsstatssituationen 2020, landekapitlet om Danmark, s. 10, Rapport om retsstatssituationen 2021, landekapitlet om Danmark, s. 10, Rapport om retsstatssituationen 2022, landekapitlet om Danmark, s. 13-14.

og ministerier om aktindsigt i oplysninger og dokumenter, fortsat underlagt visse begrænsninger på offentlig og journalistisk adgang til specifikke statslige sagsakter, navnlig myndighedernes interne arbejdsdokumenter og dokumenter, som udveksles på et tidspunkt, hvor en minister har brug for embedsværkets rådgivning¹²¹. Det tidlige valg forsinkede fremskridtene i de forhandlinger, som Folketinget gav mandat til i 2021¹²². Der blev afholdt en offentlig høring i sommeren 2022, og den nye regering har meddelt, at den har til hensigt at nedsætte et ekspertudvalg, der skal udarbejde et forslag¹²³, men der er endnu ikke noget mandat eller en tidsplan, der er offentligt tilgængelig. Formændene for de foreninger, der repræsenterer danske medievirksomheder og journalister, har opfordret politikerne til at sikre større gennemsigtighed, da adgangen til information fortsat er begrænset i forhold til forvaltningens arbejde¹²⁴. Da der på nuværende tidspunkt ikke er taget konkrete skridt til at reformere loven om offentlighed i forvaltningen, kan der ikke rapporteres om fremskridt med hensyn til gennemførelsen af henstillingen i rapporten om retsstatssituationen 2022. Folketingets ombudsmand bemærker, at der har været en række klager fra journalister over den lange behandlingstid for anmodninger om aktindsigt, som især Sundhedsministeriet er i besiddelse af¹²⁵.

Rammerne for beskyttelse af journalister er fortsat solide. Interessenterne mener, at offentliggørelsen af den danske nationale handlingsplan for journalisters sikkerhed, der er nævnt i rapporten om retsstatssituationen 2022¹²⁶, er et vigtigt skridt fra statens side¹²⁷. Siden rapporten om retsstatssituationen 2022 har Europarådets platform til fremme af beskyttelse af journalistik og journalisters sikkerhed ikke offentliggjort nogen varslinger vedrørende Danmark¹²⁸. Der er heller ikke rapporteret om strategiske retssager mod offentligt engagement¹²⁹. Udfordringerne for journalister er især forbundet med budgetnedskæringer på lokale og regionale aviser¹³⁰. For at løse dette problem har journalister opfordret til større støtte fra regeringen i den genforhandlede Mediaaftale¹³¹. Samtidig bemærkes det i MPM 2023, at journalister nyder godt af beskyttelse fra stærke fagforeninger og det sociale sikringsnet¹³².

IV. ANDRE INSTITUTIONELLE SPØRGSMÅL VEDRØRENDE DEMOKRATISK KONTROL OG BALANCE

Danmark har et parlamentarisk etkammersystem, hvor både regeringen og folketingsmedlemmerne kan fremsætte lovforslag, selv om det som hovedregel er regeringen,

¹²¹ §§ 19-33 og § 35 i offentlighedsloven.

¹²² Folketingsbeslutning (2021) om indkaldelse til forhandlinger om offentlighedsloven, Rapport om retsstatssituationen 2021, landekapitlet om Danmark, s. 10.

¹²³ Input fra Danmark til rapporten om retsstatssituationen 2023, s. 19.

¹²⁴ SN (2022), Åbenhed er din eneste mulighed for at holde magthaverne i ørerne. Oplysninger modtaget fra Danske Medier og Dansk Journalistforbund i forbindelse med landebesøget i Danmark.

¹²⁵ Folketingets Ombudsmand (2023), Beretning 2022, s. 5-6.

¹²⁶ Rapport om retsstatssituationen 2022, landekapitlet om Danmark, s. 14.

¹²⁷ Der er kun registreret få indberetninger om chikane og trusler siden offentliggørelsen af handlingsplanen. Oplysninger modtaget fra Danske Medier og Dansk Journalistforbund i forbindelse med landebesøget i Danmark.

¹²⁸ Europarådets platform til fremme af beskyttelse af journalistik og journalisters sikkerhed.

¹²⁹ Input fra Det Europæiske Journalistforbund til rapporten om retsstatssituationen 2023, s. 23, oplysninger modtaget fra Justitsministeriet, Dansk Journalistforbund, Pressenævnet og Danske Medier i forbindelse med landebesøget i Danmark i 2023.

¹³⁰ Oplysninger modtaget fra Danske Medier og Dansk Journalistforbund i forbindelse med landebesøget i Danmark.

¹³¹ Danmarks Journalistforbund (2022), Nedskæringer koster mange DJ-medlemmer jobbet.

¹³² Observatoriet for mediepluralisme 2023, landerapporten for Danmark, s. 12.

der fremsætter dem. Da der ikke findes en forfatningsdomstol, kan alle domstole foretage en efterfølgende kontrol af forfatningsmæssigheden i konkrete sager¹³³. Folketingets Ombudsmand fører tilsyn med afgørelser truffet af offentlige myndigheder, og Institut for Menneskerettigheder kontrollerer overholdelsen af de grundlæggende rettigheder.

Folketingets arbejdsprocedurer er stadig præget af en stærk konsensuskultur, og den nuværende regering har forpligtet sig til at følge op på en politisk aftale om styrkelse af Folketingets kontrol med regeringen. Danmark har tradition for mindretalsregeringer, men der findes også beskyttelsesforanstaltninger for mindretalsoppositionen¹³⁴. Den danske politiske tradition har været baseret på at søge bred politisk konsensus, og koalitionsregeringen har forpligtet sig til at fortsætte dette og styrke Folketingets kontrol med regeringen¹³⁵. Som anført i rapporten om retsstatssituationen 2021 blev der i en betænkning fra Retsudvalget fra marts 2021¹³⁶ foreslået en række retningslinjer for anvendelse af hasteprocedurer, og den fremhævede, at lovforslag bør indeholde en udløbsklausul¹³⁷. For perioden fra oktober 2021 til oktober 2022¹³⁸ blev der forelagt 228 forslag for Folketinget, hvoraf 26 blev hastebehandlet. I det igangværende folketingsår 2022-2023 er 12 lovforslag blevet hastebehandlet, og fire af disse indeholdt en udløbsklausul, mens yderligere tre var af midlertidig karakter¹³⁹. Koalitionsregeringen meddelte i december 2022, at den vil sørge for, at lovforslag til hastebehandling har en udløbsklausul på seks måneder, hvis den tjener et legitimt mål, således at sådanne forslag vil blive taget op til fornyet overvejelse under normale omstændigheder, hvis loven skal forblive i kraft¹⁴⁰. Desuden bebudede den tidligere regering i oktober 2022 en aftale om at styrke Folketingets kontrol med regeringen og fokusere på tilliden til det politiske

¹³³ 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.

¹³⁴ Det danske parlamentariske system giver mindretallet særlige garantier såsom: a) en tredjedel af Folketingets medlemmer (dvs. 60 medlemmer) kan kræve en folkeafstemning om et vedtaget lovforslag, før det kan blive til lov, b) 72 folketingsmedlemmer kan kræve, at tredjebehandlingen af et lovforslag udsættes til mindst 12 hverdage efter andenbehandlingen, c) en tredjedel af Folketingets Granskningsudvalg kan kræve en forudgående undersøgelse i udvalget, eller d) 72 folketingsmedlemmer kan bede Folketingets formand om at indkalde Folketinget til et møde. Skriftligt bidrag fra Folketingets Udvalg for Forretningsordenen i forbindelse med landebesøget.

¹³⁵ Den danske regering (2022), *Ansvar for Danmark*, s. 48.

¹³⁶ Udvalget for Forretningsordenen (2021), *Beretning om hastebehandling af regeringens lovforslag*.

¹³⁷ Hastebehandling defineres som lovforslag, hvis behandlingstid fra dagen efter forelæggelsen til tredjebehandling i Folketinget er mindre end 30 dage. Lovforslaget bør indeholde en udløbsklausul, der fører til, at en retsakt ophører med at finde anvendelse, medmindre Folketinget inden denne dato har vedtaget en revision af den relevante bestemmelse. Der er dog undtagelser fra anvendelsen af udløbsklausulen, f.eks. er den ikke nødvendig, når virkningen af lovgivningen i henhold til dens indhold er begrænset, eller specifikke, velbegrundede omstændigheder kræver, at der ikke foreligger en udløbsklausul. Hvis der ikke har været nogen høring på grund af ekstraordinære omstændigheder, skal Folketinget desuden have en forklaring på de relevante omstændigheder. Input fra Danmark til rapporten om retsstatssituationen 2023, s. 21, og Rapport om retsstatssituationen 2022, landekapitlet om Danmark, s. 15.

¹³⁸ Folketingets mødeår løber fra den første tirsdag i oktober til den første tirsdag i oktober det efterfølgende år.

¹³⁹ Situationen pr. 20. april 2023. Ifølge Justitsministeriet skyldtes det store antal lovforslag, der blev hastebehandlet i folketingsåret 2022-2023, den parlamentariske situation efter folketingsvalget den 1. november 2022 og dannelsen af den nye regering den 15. december 2022. Skriftligt bidrag fra Justitsministeriet i forbindelse med landebesøget.

¹⁴⁰ Den danske regering (2022), *Ansvar for Danmark*, s. 49, og input fra Danmark til rapporten om retsstatssituationen 2023, s. 21.

system¹⁴¹, hvilket også omfattede nedsættelse af et demokratiudvalg¹⁴². Demokratiudvalget skal undersøge ansvarsfordelingen mellem ministrene, forholdet mellem ministre og embedsmænd, de særlige rådgiveres rolle og rammerne for regeringens og embedsværkets arbejde¹⁴³. Efter valget i november 2022 forpligtede den nye koalitionsregering sig til at følge op på aftalen om styrkelse af Folketingets kontrol med regeringen¹⁴⁴.

Folketingets Ombudsmand og Institut for Menneskerettigheder udfører fortsat deres opgaver uafhængigt og med tilstrækkelige ressourcer. Folketingets Ombudsmand og Institut for Menneskerettigheder, der er akkrediteret med A-status¹⁴⁵, har fortsat tilstrækkelige ressourcer og har ikke oplevet nogen udfordringer i forhold til deres uafhængighed¹⁴⁶. Med hensyn til klager modtaget af Folketingets Ombudsmand i 2022¹⁴⁷ vedrørte de fleste klager foranstaltninger vedrørende børn og familier, sociale ydelser og sociale tjenester, miljø og byggeri samt aktindsigt i offentlige myndigheder dokumenter¹⁴⁸. Folketingets Ombudsmand og Institut for Menneskerettigheder oplever ikke i deres arbejde hindringer eller afslag på at samarbejde fra de offentlige myndigheders side, og der følges regelmæssigt op på deres henstillinger¹⁴⁹.

¹⁴¹ Aftalen indeholdt bestemmelser om nedsættelse af et Demokratiudvalg, en forpligtelse for regeringen til at høre Folketinget om beslutninger af ekstraordinær karakter i krisesituationer og en ny dialog med borgerne for at genskabe tilliden til det politiske system. Baggrunden har været offentlige debatter om en afgørelse fra Rigsretten vedrørende en tidligere ministers ansvar i december 2021, den anden rapport fra den såkaldte Tibetkommission i marts 2022 og konklusionerne fra undersøgelseskommissionen vedrørende minkafbrændingerne i juni 2022. Aftalen blev indgået mellem regeringen, Socialistisk Folkeparti, Enhedslisten, Radikale Venstre og Alternativet. Justitsministeriet (2022), Aftale om eftersyn af det politiske system og styrkelse af Folketingets kontrol med regeringen, og Rapport om retsstatssituationen 2022, landekapitlet om Danmark, s. 16-17.

¹⁴² Demokratiudvalget var en af de foranstaltninger, der blev bebudet allerede den 1. juli 2022 på en pressekonference, efter undersøgelseskommissionens konklusioner i minksagen. Statsministeriet (2022), Pressemøde fredag den 1. juli 2022.

¹⁴³ I henhold til kommissoriet, der blev vedtaget i oktober 2022, vil arbejdet navnlig omfatte: i) regeringens organisering og tilrettelæggelse af regeringsarbejdet i regeringsudvalg, ii) organisering og tilrettelæggelse af arbejdet på tværs af ministerier og myndigheder i centraladministrationen, iii) praksis og rammer for de særlige rådgiveres arbejde, iv) særlige rådgiveres deltagelse i regeringsudvalg og arbejdet i tilknytning hertil, v) rammerne for det almindelige embedsværks opgaver med rådgivning og bistand til ministre, vi) embedsværkets lydighedspligt, bl.a. set i lyset af embedsmandspligterne om lovlighed, sandhed og faglighed, herunder embedsværkets underretningspligt samt ret og pligt til at sige fra, vii) embedsværkets bistand til ministres brug af sociale medier samt viii) embedsværkets bistand ved ministrenes optrædener i partimæssige sammenhænge. Justitsministeriet (2022), Kommissorium for udvalget om organiseringen af og rammerne for regeringens og centraladministrations arbejde.

¹⁴⁴ Den danske regering (2022), Ansvar for Danmark, s. 49.

¹⁴⁵ Institut for Menneskerettigheder er den uafhængige nationale menneskerettighedsinstitution, der er akkrediteret med A-status af Den Globale Alliance af Nationale Menneskerettighedsinstitutioner (GANHRI). Bidrag fra Institut for Menneskerettigheder via ENNHRI til rapporten om retsstatssituationen 2023, s. 191.

¹⁴⁶ Folketinget afsatte ca. 12,8 mio. EUR (95,3 mio. DKK) i årlig finansiering til Ombudsmandsinstitutionen i 2022. Input fra Danmark til rapporten om retsstatssituationen 2023, s. 23. Oplysninger modtaget fra Folketingets Ombudsmand og Det Danske Institut for Menneskerettigheder i forbindelse med landebesøget.

¹⁴⁷ Ifølge Ombudsmandens oplysninger for 2022 behandlede institutionen i alt 5 258 sager, hvoraf ca. 15 % førte til en undersøgelse (787 sager, heraf 217 fulde undersøgelser og 570 afkortede undersøgelser). Ud af de 217 fulde undersøgelser har 126 ført til kritik eller henstillinger. I 2022 indledte Ombudsmanden 5 072 sager, hvilket er lavere end de 5 643 sager i 2021. Folketingets Ombudsmand (2023), Beretning 2022, s. 15 og 78, og oplysninger modtaget fra Folketingets Ombudsmand i forbindelse med landebesøget.

¹⁴⁸ Folketingets Ombudsmand (2023), Beretning 2022, s. 13-19.

¹⁴⁹ Oplysninger modtaget fra Folketingets Ombudsmand og Det Danske Institut for Menneskerettigheder i forbindelse med landebesøget i Danmark.

Civilsamfundets råderum i Danmark er fortsat åbent med en solid ramme for inddragelse af civilsamfundsorganisationer. Civilsamfundets råderum i Danmark betragtes fortsat som åbent¹⁵⁰ med solide mekanismer til inddragelse af civilsamfundsorganisationer¹⁵¹. Generelt anses civilsamfundsorganisationernes operationelle råderum for at være sikkert, og trusler i forbindelse med deres aktiviteter ses sjældent¹⁵². Ikke desto mindre har Institut for Menneskerettigheder fremsat en lang række anbefalinger med fokus på de risici for civilsamfundets råderum, som avancerede overvågningsteknologier, der anvendes til politiets efterforskning eller til efterretningstjenester, udgør, hvilket muligvis kan afskrække civilsamfundsaktører fra at udnytte deres ytringsfrihed fuldt ud¹⁵³. Nogle paraplyorganisationer i civilsamfundet har oplevet administrative hindringer for adgang til finansielle tjenesteydelser¹⁵⁴, og i september 2022 offentliggjorde Kulturministeriet en undersøgelsesrapport baseret på en kortlægning af de bureaukratiske byrder for frivillige organisationer¹⁵⁵. Selv om den overordnede ramme for høring af interessenter generelt anses for at være stærk, blev de korte høringsperioder¹⁵⁶ nævnt af nogle interessenter¹⁵⁷. Koalitionsregeringen meddelte, at den vil fokusere på at sikre overholdelsen af den vejledende høringsperiode på fire uger¹⁵⁸.

Den 1. januar 2023 havde Danmark tre ledende domme fra Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol, der afventede fuldbyrdelse, hvilket er det samme antal som det foregående år¹⁵⁹. På det tidspunkt var Danmarks andel af ledende domme fra de seneste ti år, som stadig afventede fuldbyrdelse, på 60 % (samme som det foregående år), og den gennemsnitlige tid, hvor dommene havde afventet fuldbyrdelse, var et år og seks måneder (i

¹⁵⁰ CIVICUS' rating, som er en skala med fem kategorier: åben, indsnævret, obstrueret, undertrykt og lukket.

¹⁵¹ Rapport om retsstatssituationen 2022, landekapitlet om Danmark, s. 16.

¹⁵² Oplysninger modtaget fra Institut for Menneskerettigheder, Nyt Europa, Globalt Fokus og Dansk Ungdoms Fællesråd i forbindelse med landebesøget.

¹⁵³ Bidrag fra Institut for Menneskerettigheder via ENNHRI til rapporten om retsstatssituationen 2023, s. 193-195.

¹⁵⁴ Dette vedrører krav til foreninger i forbindelse med deres bankkonti på grund af bekæmpelse af økonomisk kriminalitet, hvidvask af penge og finansiering af terrorisme, hvilket har ført til øgede og strengere krav i de seneste år. Oplysninger modtaget fra Dansk Ungdoms Fællesråd i forbindelse med landebesøget. Se også forskellige danske paraplyorganisationer (2021), Forslag til at lette byrder for foreninger.

¹⁵⁵ Formålet med undersøgelsen (2 470 respondenter besvarede hele spørgeskemaet) var at kortlægge, hvordan frivillige og foreninger oplever regler, procedurer og andre typer krav, der tager tid og kræfter i foreningens daglige arbejde. Undersøgelsen blev udarbejdet i samarbejde med en række af de største foreninger (Dansk Idrætsforening, DGI, Dansk Firmaidræt, Dansk Ungdoms Fællesråd og Dansk Folkeoplysnings Samråd). Kulturministeriet (2022), Rapport — Sammenfatning af resultater fra spørgeskemaundersøgelsen om Foreningers bureaukratiske byrder.

¹⁵⁶ I perioden fra den 13. juli 2022 til den 13. april 2023 blev der afholdt 105 offentlige høringer om lovforslag. Af disse 105 offentlige høringer var 54 kortere end fire uger. Ud af disse 54 lovforslag var der for 40 lovforslag for en høringsperiode på under 21 dage og for 25 en høringsperiode på under 14 dage. Skriftligt bidrag modtaget fra Justitsministeriet i forbindelse med landebesøget i Danmark.

¹⁵⁷ Hvor ofte interessenterne oplever korte høringsperioder kan også variere afhængigt af, hvilket område de beskæftiger sig med. Oplysninger modtaget fra Institut for Menneskerettigheder, Nyt Europa, Globalt Fokus og Dansk Ungdoms Fællesråd i forbindelse med landebesøget.

¹⁵⁸ Den danske regering (2022), Ansvar for Danmark, s. 48.

¹⁵⁹ Europarådets Ministerkomité fører tilsyn med vedtagelsen af de nødvendige foranstaltninger til fuldbyrdelse af Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols domme. Det er komitéens praksis at samle sager mod en stat, der kræver lignende fuldbyrdelsesforanstaltninger, navnlig generelle foranstaltninger, og behandle dem i fællesskab. Den første sag i samlingen udpeges som den ledende sag for så vidt angår tilsynet med de generelle foranstaltninger og gentagne sager inden for koncernen, når det vurderes, at alle mulige individuelle foranstaltninger, der er nødvendige for at give klageren erstatning, er truffet.

forhold til seks måneder i 2022)¹⁶⁰. Den 15. juni 2023 er antallet af ledende domme, der afventer fuldbyrdelse, tre¹⁶¹.

Der gøres en aktiv indsats for at øge bevidstheden om retsstatskulturen. Domstolsstyrelsen har et websted med digitale undervisningskurser¹⁶². Webstedet indeholder en blanding af interaktivt indhold, der er relevant for unges dagligdag¹⁶³. Selv om det primært er rettet mod elever, studerende og lærere, kan alle borgere udforske siden og lære mere om domstolssystemet¹⁶⁴. Derudover drøftes retsstatsprincippet regelmæssigt på Danmarks årlige Folkemøde, som er en platform for demokratisk dialog mellem civilsamfundet, politikere, erhvervsliv, medier, universiteter og borgere¹⁶⁵. Ved Folkemødet tilrettelagde Domstolsstyrelsen en bred debat og interaktion mellem medlemmer af offentligheden, beslutningstagere og dommere, herunder en "folkedomstol" og debatter om dataetik og beskyttelse af borgernes data¹⁶⁶.

¹⁶⁰ Alle tal er beregnet af det europæiske gennemførelsesnetværk og er baseret på antallet af sager, der betragtes som verserende på den årlige skæringsdato den 1. januar 2023. Se bidrag fra det europæiske gennemførelsesnetværk til rapporten om retsstatssituationen 2023, s. 3.

¹⁶¹ Data ifølge Europarådets onlinedatabase (HUDOC-EXEC).

¹⁶² www.kenddinret.dk.

¹⁶³ Input fra Danmark til rapporten om retsstatssituationen 2023, s. 28.

¹⁶⁴ Input fra Danmark til rapporten om retsstatssituationen 2023, s. 28.

¹⁶⁵ Folkemødet omfatter mere end 2 000 politiske arrangementer, der afholdes af 650 forskellige organisationer. Det betragtes som en vigtig demokratisk begivenhed i Danmark med uformelle møder og dialog mellem beslutningstagere og borgere. Mere end 50 000 borgere, folketingsmedlemmer, NGO'er, repræsentanter for erhvervslivet og græsrodsorganisationer mødtes og udvekslede synspunkter om det danske samfund i løbet af de fire dage i juni 2022. Ved Folkemødet tilrettelagde Domstolsstyrelsen en bred debat og interaktion mellem medlemmer af offentligheden, beslutningstagere og dommere, herunder en "folkedomstol" og debatter om dataetik og beskyttelse af borgernes data. Input fra Danmark til rapporten om retsstatssituationen 2023, s. 28-29.

¹⁶⁶ Input fra Danmark til rapporten om retsstatssituationen 2023, s. 28-29.

Bilag I: Liste over kilder i alfabetisk rækkefølge*

*Listen over indkomne bidrag i forbindelse med høringen om rapporten om retsstatssituationen 2023 kan findes på https://commission.europa.eu/publications/2023-rule-law-report-targeted-stakeholder-consultation_en.

Advokatwatch (2023), Længe ventet udvalg for retshjælp og fri proces ligger brak: "Det er en skandale", <https://advokatwatch.dk/Advokatnyt/Politik/article15354167.ece>.

Advokatwatch (2023), Minister overhører protester og lægger haltende retshjælpsudvalg i dvale, <https://advokatwatch.dk/Advokatnyt/Politik/article15477206.ece>.

Altinget (2023), Justitia: Flere videomøder og færre domsmænd kan nedbringe sagsbehandlingstiden ved domstolene, <https://www.alinget.dk/embedsvaerk/artikel/justitia-flere-videomoeder-og-faerre-domsmænd-kan-nedbringe-sagsbehandlingstiden-ved-domstolene?toke=8ad8cbd4ac4047fca591f6f8377bdfa6>.

Advokatsamfundet (2023), Finanslov baner vej for at nedbringe ventetiderne ved domstolene, <https://www.advokatsamfundet.dk/nyheder-medier/nyheder/2023/finanslov-baner-vej-for-at-nedbringe-ventetiderne-ved-domstolene/>.

Berlingske Tidende (2023), Du kan ikke komme for en dommer. Kalendersystemet kan ikke sætte en dato så langt ud i fremtiden, <https://www.berlingske.dk/kronikker/du-kan-ikke-komme-for-en-dommer-kalendersystemet-kan-ikke-saette-en-dato>.

Centret for Mediepluralisme og Mediefrihed (2022), Media pluralism monitor 2022 — country report on Denmark.

Københavns Byret (2023), Sagsbehandlingstiderne ved Københavns Byret stiger, <https://www.domstol.dk/koebenhavn/aktuelt/2023/1/sagsbehandlingstiderne-ved-koebenhavns-byret-stiger/>.

Copenhagen Economics (2022), Domstole i knæ: Hvad vil det koste at reducere sagsbehandlingstiderne?, <https://copenhageneconomics.com/wp-content/uploads/2022/10/Domstole-i-knae-oktober-2022.pdf>.

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

Den danske regering (2022), Ansvar for Danmark, <https://www.stm.dk/media/11768/regeringsgrundlag-2022.pdf>.

Den danske regering (2023), Input fra Danmark til rapporten om retsstatssituationen 2023.

Folketinget (2021), Folketingsbeslutning om indkaldelse til forhandlinger om offentlighedsloven, https://www.ft.dk/samling/20201/beslutningsforslag/B169/som_vedtaget.htm.

Folketinget (2023), Retsudvalget, bilag 147, 185 og 212:

<https://www.ft.dk/samling/20222/almdel/REU/bilag/147/index.htm>

<https://www.ft.dk/samling/20222/almdel/REU/bilag/185/index.htm>

<https://www.ft.dk/samling/20222/almdel/REU/bilag/212/index.htm>.

Dansk Journalistforbund (2022), Dansk handlingsplan for sikkerhed for journalister, <https://journalistforbundet.dk/nyhed/ny-faelles-dansk-handlingsplan-journalisters-sikkerhed>.

Dansk Journalistforbund (2022), Nedskaeringer koster mange DJ-medlemmer jobbet, <https://journalistforbundet.dk/nyhed/nedskaeringer-koster-mange-dj-medlemmer-jobbet>.

Danske Medier (2022), Mediebranche nedsætter arbejdsgruppe om opdatering af presseetiske regler ovenpå medieaftalen, <https://danskemedier.dk/forside/mediebranche-nedsaetter-arbejdsgruppe-om-opdatering-af-presseetiske-regler-ovenpaa-mediaaftalen/>.

Justitsministeriet (2023), Regeringen: Ekstraordinær bevilling skal bekæmpe sagsbunkerne ved domstolene frem mod ny flerårsaftale, <https://www.justitsministeriet.dk/pressemeddelelse/regeringen-ekstraordinaer-bevilling-skal-bekaempe-sagsbunkerne-ved-domstolene-frem-mod-ny-fleraarsaftale/>.

Domstolsstyrelsen (2023), Fortsat lange sagsbehandlingstider i 2022, <https://www.domstol.dk/aktuelt/2023/3/fortsat-lange-sagsbehandlingstider-i-2022/>.

Domstolsstyrelsen (2023), Revideret plan for digitalisering af straffe- og skifteområderne, <https://www.domstol.dk/aktuelt/2023/1/revideret-plan-for-digitalisering-af-straffe-og-skifteomraaderne/>.

Kontoret for Demokratiske Institutioner og Menneskerettigheder (2022), ODIHR Election Expert Team Final Report, [541356.pdf \(osce.org\)](https://www.osce.org/odihr/election-expert-team-final-report).

OECD (2023), Public Integrity Indicators, [Denmark \(oecd-public-integrity-indicators.org\)](https://www.oecd.org/public-integrity-indicators/denmark).

OECD (2023), Working Group on Bribery, Phase 4 evaluation of Denmark, [denmark-phase-4-report.pdf \(oecd.org\)](https://www.oecd.org/bribery/denmark-phase-4-report).

Folketingets Ombudsmand (2023), Beretning 2022, https://www.ombudsmanden.dk/find/nyheder/alle/beretning_2022/.

Statsministeriet (2022), Pressemøde fredag den 1. juli 2022, <https://www.stm.dk/presse/pressemoedearkiv/pressemoede-fredag-den-1-juli-2022/>.

Pressenævnet, Vejledning om god presseskik, <https://www.pressenaevnet.dk/god-presseskik/>.

Journalister uden Grænser — Denmark <https://rsf.org/en/denmark>.

SN (2022), Åbenhed er din eneste mulighed for at holde magthaverne i ørerne, <https://www.sn.dk/sjaelland/aabenhed-er-din-eneste-mulighed-for-at-holde-magthaverne-i-oererne/>.

Transparency International (2022), Exporting Corruption 2022, https://images.transparencycdn.org/images/2022_Report-Full_Exporting-Corruption_EN.pdf.

Transparency International Danmark (2022), Brev om partistøtte, [Brev-til-Transparency-International-om-partistoette.pdf](https://www.transparencyinternational.dk/brev-om-partistoette).

Transparency International (2023), Corruption Perceptions Index 2022.

Forskellige danske paraplyorganisationer (2021), Forslag til at lette byrder for foreninger, https://finansdanmark.dk/media/t3jhullt/idekatalogforeninger_2021.pdf.

Bilag II: Landebesøg i Danmark

Kommissionens tjenestegrene afholdt i februar 2023 virtuelle møder med:

- Advokatsamfundet
- Danske Medier
- Dansk Journalistforbund
- Pressenævnet
- Institut for Menneskerettigheder
- Dansk Ungdoms Fællesråd
- Medarbejder- og Kompetencestyrelsen
- Globalt Fokus
- Den Danske Dommerforening
- Justitia
- Erhvervsministeriet
- Kulturministeriet
- Justitsministeriet
- Rigsrevisionen
- Domstolsstyrelsen
- Nyt Europa
- Folketingets Ombudsmand
- Anklagemyndigheden, herunder National enhed for Særlig Kriminalitet og Statsadvokaten for Særlig Kriminalitet
- Folketingets Udvalg for Forretningsordenen
- Højesteret
- Transparency International Danmark

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

- ALDA (Sammenslutningen af Lokalmyndigheder for Demokrati)
- Amnesty International
- Civil Liberties Union for Europe
- Civil Society Europe
- Det Europæiske Forum for Kunst og Kulturarv
- Det Europæiske Center for Presse- og Mediefrihed
- Det Europæiske Borgerforum
- European Federation of Journalists
- European Partnership for Democracy
- Det Europæiske Ungdomsforum
- Free Press Unlimited
- Front Line Defenders
- ILGA Europe
- Den Internationale Juristkommission
- Den Internationale Menneskerettighedssammenslutning (FIDH)
- Det Internationale Familieplanlægningsforbunds europæiske netværk

- Det Internationale Presseinstitut
- JEF Europe
- Osservatorio Balcani e Caucaso Transeuropa
- Philea
- Journalister uden Grænser
- SOLIDAR
- Transparency International EU