

Brussel, 30.9.2020
SWD(2020) 303 final

WERKDOCUMENT VAN DE DIENSTEN VAN DE COMMISSIE

**Verslag over de rechtsstaat 2020
Landenhoofdstuk over Denemarken**

bij

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

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

{COM(2020) 580 final} - {SWD(2020) 300 final} - {SWD(2020) 301 final} -
{SWD(2020) 302 final} - {SWD(2020) 304 final} - {SWD(2020) 305 final} -
{SWD(2020) 306 final} - {SWD(2020) 307 final} - {SWD(2020) 308 final} -
{SWD(2020) 309 final} - {SWD(2020) 310 final} - {SWD(2020) 311 final} -
{SWD(2020) 312 final} - {SWD(2020) 313 final} - {SWD(2020) 314 final} -
{SWD(2020) 315 final} - {SWD(2020) 316 final} - {SWD(2020) 317 final} -
{SWD(2020) 318 final} - {SWD(2020) 319 final} - {SWD(2020) 320 final} -
{SWD(2020) 321 final} - {SWD(2020) 322 final} - {SWD(2020) 323 final} -
{SWD(2020) 324 final} - {SWD(2020) 325 final} - {SWD(2020) 326 final}

SAMENVATTING

De Deense rechterlijke macht geniet een mate van onafhankelijkheid die consistent als hoog wordt gepercipieerd en in 2019 werd een aantal stappen gezet om het kader inzake disciplinaire maatregelen en de verantwoordingsplicht van rechters verder te verbeteren. Het rechtsstelsel kent een hoge mate van efficiëntie, hoewel de gemiddelde beslissingstermijn de laatste jaren licht is opgelopen. Tegelijkertijd hebben belanghebbenden zorgen geuit over een gebrek aan middelen en blijft de digitalisering van het rechtswezen een uitdaging. Diverse initiatieven van de regering en de nationale gerechtelijke dienst zijn erop gericht deze uitdaging aan te pakken, onder meer met een project om de gemiddelde duur van lopende zaken met digitale instrumenten te monitoren.

Uit onderzoek blijkt dat Denemarken wordt gepercipieerd als een van de minst corrupte landen in de EU en wereldwijd. Hoewel Denemarken niet beschikt over een specifieke strategie of dienst voor corruptiebestrijding, heeft het land een corruptiebestrijdingsforum opgericht dat de coördinatie voor overheden verbetert zodat zij hun eigen regelingen kunnen opstellen om corruptie aan te pakken. Deense overheidsinstellingen staan bekend om hun transparante bestuur en hun betrouwbare en functionele kader ter preventie van corruptie. Een centraal aspect van het integriteitssysteem is de geringe formalisering van corruptiebestrijdingsregels inzake ethiek en integriteit, met weinig regelgeving en controlemaatregelen om corruptie te voorkomen, met name voor topfuncties. Denemarken heeft recente internationale aanbevelingen in beperkte mate ten uitvoer gelegd. Dat geldt met name voor de aanbevelingen inzake financiering van politieke partijen en toezicht op parlementsleden.

De nationale regulerende instantie voor de media, de Deense radio- en televisieraad, werkt onafhankelijk en heeft een solide organisatiestructuur. Er zijn geen specifieke wetten die de transparantie van media-eigendom regelen, maar in het nationale centrale register van ondernemingen kan men desgewenst bepaalde informatie opzoeken. Er is een aantal uitzonderingen ingevoerd op de wet inzake toegang tot overheidsdocumenten, waardoor het recht op toegang tot informatie in de praktijk gedeeltelijk is ingeperkt. Een specifieke commissie Vrijheid van meningsuiting werd opgericht ter bevordering van het debat over het kader en de algemene voorwaarden voor de vrijheid van meningsuiting, een vrijheid die grondwettelijk is beschermd en al wordt bevorderd door de solide democratische traditie en instellingen in Denemarken.

Het systeem van controles en waarborgen wordt gekenmerkt door een inclusief wetgevingsproces met een ruim kader voor de voorbereiding van wetgeving, met onder meer de raadpleging van belanghebbenden. De parlementaire ombudsman heeft een duidelijke functie: hij houdt toezicht op de beslissingen van overheden. Recente campagnes van de nationale gerechtelijke dienst wijzen op het belang van de rechtsstaat en de functie van de rechterlijke macht, onder meer via educatieve video's, onderwijsprogramma's voor leerkrachten en een specifieke website voor journalisten. Het Deense Mensenrechteninstituut zorgt via zijn Mensenrechtenraad, die een belangrijke adviserende functie heeft, voor overleg met een brede waaier van organisaties uit het maatschappelijk middenveld.

I. JUSTITIEEL STELSEL

Het Deense rechtsstelsel bestaat uit 24 districtsrechtbanken, twee gerechtshoven (hoven van beroep) en een hooggerechtshof, evenals twee gespecialiseerde rechtbanken¹. De onafhankelijke nationale gerechtelijke administratie staat in voor het bestuur en de ontwikkeling van de rechtbanken, met onder meer de toekenning van begrotingen aan rechtbanken en het beheer van gebouwen en ICT-systemen. De onafhankelijke Raad voor rechterlijke benoemingen² doet niet-bindende voorstellen voor de benoeming van rechters bij het ministerie van Justitie, die ze dan voordraagt voor formele benoeming door de uitvoerende macht (de koningin)³. Per functie draagt de Raad voor benoemingen slechts één rechter voor. Er zijn geen gevallen geweest waarbij de uitvoerende macht het voorstel van de Raad voor rechterlijke benoemingen niet heeft gevolgd. Omwille van de transparantie geeft de Raad voor rechterlijke benoemingen een persbericht uit wanneer hij een voorstel voor een functie indient. Het Openbaar Ministerie is een autonome instelling die handelt onder toezicht van het ministerie van Justitie, met aan het hoofd een procureur-generaal⁴. De balievereniging is de onafhankelijke instantie die de juridische beroepen beheert en de onafhankelijkheid ervan verzekert⁵.

Onafhankelijkheid

De rechterlijke macht geniet een onafhankelijkheid die zeer hoog wordt gepercipieerd. Algemeen vindt 86 % van het grote publiek en 80 % van de ondernemingen de onafhankelijkheid van rechtbanken en rechters “tamelijk goed of zeer goed”, waarbij een opmerkelijk hoog percentage van het grote publiek (41 %) de onafhankelijkheid “zeer goed” vindt. Deze cijfers blijven al sinds 2016 op een stabiel hoog niveau voor het grote publiek en zijn sinds 2010 al even consistent voor ondernemingen⁶.

Er zijn verschillende maatregelen genomen om het kader voor de verantwoordingsplicht van rechters en de waarborgen ervan te versterken. Er bestaan twee soorten disciplinaire maatregelen voor rechters: rechtbankvoorzitters kunnen een rechter een waarschuwing voor nalatigheid of onzorgvuldigheid geven, terwijl het Bijzonder

¹ De Maritieme en Handelsrechtbank en de Kadastrale rechtbank. CEPEJ (2020), Study on the functioning of the judicial systems in the EU Member States.

² De leden worden benoemd door de minister van Justitie. Ze bestaan uit één rechter van het hooggerechtshof en één rechter van een gerechtshof (hof van beroep) die door de respectieve hoven worden voorgedragen, één rechter van een districtsrechtbank die wordt voorgedragen door de vereniging van rechters, één rechter die wordt voorgedragen door de balievereniging en twee vertegenwoordigers van het grote publiek die worden voorgedragen door de Deense lokale overheid en de Deense Vereniging voor volwassenenonderwijs.

³ Met uitzondering van de voorzitter van het hooggerechtshof, die rechtstreeks wordt geselecteerd en benoemd door het hooggerechtshof volgens een interne procedure. Voor leden van het hooggerechtshof voorziet de wet bovendien in een speciale procedure waarbij de kandidaat die door de Raad voor benoemingen is gekozen wordt onderzocht door de rechters van het hooggerechtshof voordat de benoeming wordt bevestigd.

⁴ De procureur-generaal wordt benoemd door de uitvoerende macht (formeel de koningin) op aanbeveling van de minister van Justitie na goedkeuring van de Aanwervingsraad van de regering. Hij kan worden ontslagen na een gemotiveerde aanbeveling van de minister van Justitie (in dit geval wordt de aanbeveling rechtstreeks bij de koningin ingediend).

⁵ Gerechtelijk wetboek, artikel 15.

⁶ Grafieken 44, 46 en 48, EU-scorebord voor justitie 2020. De perceptie van de rechterlijke onafhankelijkheid is als volgt gerangschikt: zeer laag (minder dan 30 % van de respondenten beoordeelt de rechterlijke onafhankelijkheid als redelijk goed en zeer goed); laag (30 tot 39 %), gemiddeld (40 tot 59 %), hoog (60 tot 75 %), zeer hoog (meer dan 75 %).

Klachtgerecht⁷ waarschuwingen kan geven, boeten kan opleggen en bij ernstig wangedrag een rechter kan ontslaan of schorsen als er een strafzaak tegen de rechter is ingesteld⁸. Sinds 2019 kan een waarschuwing die door een rechtbankvoorzitter is gegeven, ook worden aangevochten bij het Bijzonder Klachtgerecht⁹, wat een bijkomende waarborg aan het systeem toevoegt, overeenkomstig de aanbevelingen van de Raad van Europa¹⁰. Deze hervorming is er onder meer gekomen op initiatief van de vereniging van rechters, op basis van een specifiek geval waarbij een rechter een waarschuwing van een voorzitter had gekregen die de rechter ongegrond vond, maar waarmee hij nergens terecht kon voor toetsing. Een andere relevante ontwikkeling betreffende het kader voor de verantwoordingsplicht van rechters is de goedkeuring door de vereniging van rechters (in samenwerking met de nationale gerechtelijke administratie) van interpretatieve verklarende opmerkingen bij de ethische richtsnoeren voor rechters. De opmerkingen, die in 2019 zijn goedgekeurd, diepen de ethische richtsnoeren voor rechters van 2014 verder uit door concrete voorbeelden voor toepassing ervan te geven. Dit beantwoordt ook aan een aanbeveling van de Groep van Staten tegen Corruptie (Greco)¹¹.

De bevoegdheid van de minister van Justitie om diensten van het Openbaar Ministerie instructies te geven in individuele gevallen, gaat gepaard met waarborgen en wordt in de praktijk niet toegepast. Overeenkomstig het gerechtelijk wetboek kan de minister van Justitie algemene richtsnoeren opstellen over de wijze waarop het Openbaar Ministerie zijn taken uitvoert en in individuele gevallen instructies geven aan procureurs, waaronder een instructie om niet te vervolgen¹². De instructie moet schriftelijk worden gegeven, met redenen omkleed zijn en schriftelijk naar de voorzitter van het parlement worden verstuurd¹³. Volgens de autoriteiten blijkt in de praktijk dat er slechts één geval was waarbij de minister van Justitie een dergelijke instructie heeft gegeven, met name in 1995, en waarbij de procureur-generaal geen instructie kon geven door een belangenconflict. Deze praktijk en de bijbehorende ingevoerde wettelijke waarborgen lijken het risico voor de autonomie van het Openbaar Ministerie te beperken¹⁴. Volgens de recente rechtspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie over het Europees aanhoudingsbevel¹⁵ heeft het bestaan van dit recht

⁷ Het Bijzonder Klachtgerecht bestaat uit telkens een rechter van het hooggerechtshof, een gerechtshof en een districtsrechtbank, een advocaat en een professor in de rechten, benoemd door de uitvoerende macht op voordracht van de rechterlijke macht (voor de rechters-leden) en de balievereniging (voor de advocaat).

⁸ Beslissingen van het Bijzonder Klachtgerecht kunnen worden aangevochten bij het hooggerechtshof. Gerechtelijk wetboek, artikel 48-49.

⁹ Gerechtelijk wetboek, artikel 48a.

¹⁰ Aanbeveling CM/Rec(2010)12 van het Comité van Ministers van de Raad van Europa, punt 69. Zie ook arrest van het Hof van Justitie van 25 juli 2018, LM, C-216/18 PPU, punt 67.

¹¹ Vierde evaluatieronde van de Greco, aanbeveling v, die de Greco nu beschouwt als naar behoren uitgevoerd. GRECO Fourth Evaluation Round - Interim Compliance Report, blz. 5. Zie ook EHRM, arrest van 9 januari 2013, Oleksandr Volokov/Oekraïne, indiener van het verzoek nr. 21722/11, §§ 175-179.

¹² Gerechtelijk wetboek, artikel 98, lid 3. Er is een aantal afzonderlijke gevallen waarbij de minister van Justitie bij wet moet beslissen of een zaak al dan niet moet worden vervolgd, ook voor misdrijven in verband met terrorisme, hoogverraad en misdrijven tegen de staat, Gerechtelijk wetboek, artikel 12.

¹³ Grafiek 55, EU-scorebord voor justitie 2020.

¹⁴ Volgens Aanbeveling Rec(2000)19 van het Comité van Ministers van de Raad van Europa, punt 13, onder d): wanneer de overheid bevoegd is instructies uit te vaardigen voor de vervolging in een bepaalde zaak, moeten dergelijke instructies vergezeld gaan van passende waarborgen dat de transparantie en gelijkheid overeenkomstig de nationale wetgeving worden nageleefd. Wat de waarborgen betreft, zie punt 13, onder d) en e).

¹⁵ Arrest van het Hof van Justitie van 27 mei 2019 in gevoegde zaken OG, C-508/18 en PI, C-82/19 PPU.

Denemarken ertoe gebracht in 2020 zijn procedure voor de uitgifte van dergelijke aanhoudingsbevelen te wijzigen¹⁶.

¹⁶ Sinds 15 februari 2020 zijn de rechtbanken de enige bevoegde autoriteit die een Europees aanhoudingsbevel kunnen uitvaardigen. Wet betreffende de uitlevering van delinquenten, artikelen 46 en 47. Zie ook het verslag van de Europese Commissie over de uitvoering van het Kaderbesluit van 13 juni 2002 betreffende het Europees aanhoudingsbevel en de procedures van overlevering tussen de lidstaten, blz. 5-6.

Kwaliteit

Er is bezorgdheid gerezen over de dalende uitgaven voor het justitieel stelsel. De Deense uitgaven voor rechtbanken als percentage van het bbp zijn laag en ze zijn de jongste jaren nog gedaald¹⁷. Het aantal rechters per inwoner is ook opmerkelijk laag¹⁸. Een verslag uit 2020 van de vereniging van rechters over “De werkomstandigheden van rechters” bevat een gedetailleerde analyse van de werkbelasting van rechters, waaruit blijkt dat het aantal rechters is gestagneerd en dat de middelen vanaf 2011 langzaam zijn verminderd, terwijl de werklast is toegenomen¹⁹. Er is met name bezorgdheid gerezen over de inkrimping van het aantal gerechtelijk medewerkers, waardoor de werklast voor rechters toeneemt. In juni 2020 heeft de regering bijkomende financiering toegekend aan de rechtbanken, zodat zij de toegenomen achterstand ten gevolge van de sluiting van de rechtbanken tijdens de COVID-19-pandemie kunnen inhalen. Deze financiering voorziet in bijkomende functies voor rechters²⁰.

Er zijn enkele initiatieven genomen om de bestaande uitdagingen in verband met de digitalisering van justitie aan te pakken. Elektronische middelen om vorderingen en dagvaardingen online in te dienen en om de fasen van de procedure online te volgen, zijn in rechtbanken slechts beperkt beschikbaar²¹. Hoewel alle arresten van derde aanleg zijn gepubliceerd, is dit slechts gedeeltelijk het geval voor arresten van eerste en tweede aanleg. Bovendien zijn er slechts beperkte mogelijkheden voor de machineleesbaarheid van arresten²². Volgens informatie van de nationale gerechtelijke administratie wordt momenteel gewerkt aan een omvangrijke onlinedatabank van arresten, met inbegrip van het anonimiseren ervan. Deze databank zou in 2021 klaar moeten zijn. De nationale gerechtelijke administratie is ook bezig met de uitvoering van een project om digitale instrumenten te gebruiken voor de monitoring van de gemiddelde lengte van lopende zaken, met als doel de behandelingstijd van toekomstige zaken te helpen voorspellen²³.

Efficiëntie

Het justitieel stelsel gaat efficiënt om met de werklast, maar het afhandelingspercentage is enigszins teruggefallen. De geschatte tijd voor het afhandelen van burgerlijke, handels-, bestuurs- en andere zaken is erg kort, en blijft bij alle instanties onder het gemiddelde voor litigieuze burgerlijke en handelszaken, hoewel die tijd de voorbije jaren licht is toegenomen²⁴. Tegelijk is het afhandelingspercentage voor litigieuze burgerlijke en handelszaken de voorbije jaren licht afgenomen, van 102 % in 2017 tot 95 % in 2018 en 94 % in 2019. Het aantal lopende zaken blijft laag, met name voor litigieuze burgerlijke en handelszaken²⁵.

¹⁷ De uitgaven per inwoner liggen op een gemiddeld niveau, maar zijn sinds 2012 ook stelselmatig gedaald. Grafieken 32 en 33, EU-scorebord voor justitie 2020.

¹⁸ Grafiek 35, EU-scorebord voor justitie 2020.

¹⁹ Deense vereniging van rechters, De werkomstandigheden van rechters, blz. 5 tot en met 8.

²⁰ Communiqué van het ministerie van Justitie van 24 juni 2020, Nieuwe rechters moeten de druk op rechtbanken verlichten.

²¹ Grafiek 27, EU-scorebord voor justitie 2020.

²² Grafieken 28 en 29, EU-scorebord voor justitie 2020.

²³ Bijdrage van Denemarken aan het verslag over de rechtsstaat 2020, blz. 10.

²⁴ Er zijn geen afzonderlijke gegevens over bestuurszaken beschikbaar.

²⁵ Grafieken 5 tot en met 15, EU-scorebord voor justitie 2020. Gegevens voor 2019 betreffende het afhandelingspercentage verkrijgbaar bij: Deense rechtbanken, burgerlijke zaken.

II. CORRUPTIEBESTRIJDING

Het systeem voor corruptiebestrijding is grotendeels gebaseerd op informele regels over ethiek en integriteit en op sociale normen en openbare controle. Verschillende overheden werken mee aan corruptiepreventie, de bevordering van goede administratieve werkwijzen en de naleving van het wettelijk kader. Het gaat onder meer om de financiële toezichtsautoriteit, de parlementaire ombudsman en de voorzitter van de Rekenkamer. Het Agentschap Werknemers en Competenties en het kabinet van de eerste minister hebben verantwoordelijkheden inzake de bevordering van de integriteit bij ambtenaren en ministers. Een gespecialiseerde eenheid voor corruptie en gevallen van buitenlandse omkoping binnen de kamer van de openbare aanklager voor ernstige economische en internationale misdrijven heeft speciale bevoegdheden om ernstige gevallen van corruptie te onderzoeken. Corruptiepreventie is ruim gereguleerd voor ambtenaren, maar Denemarken heeft momenteel geen specifieke wet om klokkenluiders te beschermen.

Op de corruptieperceptie-index van Transparency International staat Denemarken in de Europese Unie en wereldwijd op de eerste plaats²⁶. Slechts 35 % van de respondenten van een Eurobarometer-enquête is van mening dat corruptie wijdverspreid is (EU-gemiddelde: 72 %) en slechts 7 % zegt zelf het slachtoffer te zijn van corruptie in het dagelijks leven (EU-gemiddelde: 26 %). Van de ondernemingen is 16 % van mening dat corruptie wijdverspreid is (EU-gemiddelde: 63 %) en denkt slechts 5 % dat corruptie een probleem is wanneer zij zakendoen (EU-gemiddelde: 37%). 25 % van de respondenten is van mening dat er voldoende succesvolle vervolgingen zijn om mensen ervan te weerhouden zich met corrupte praktijken in te laten (EU-gemiddelde: 36 %), terwijl 51% van de bedrijven vindt dat mensen en bedrijven die worden betrap op omkoping van een hooggeplaatste ambtenaar daarvoor een gepaste straf krijgen (EU-gemiddelde: 31 %)²⁷.

Het Deense wetboek van strafrecht stelt corruptie en gerelateerde misdrijven strafbaar. De strafrechtelijke sanctie voor actieve omkoping en passieve omkoping²⁸ in de overheidssector is een boete of een gevangenisstraf tot zes jaar en voor omkoping in de privésector²⁹ een boete of een gevangenisstraf tot vier jaar. Aan rechtspersonen kunnen boetes worden opgelegd voor een misdrijf volgens de bepalingen van het wetboek van strafrecht³⁰. In 2018 heeft Denemarken een amendement van het wetboek van strafrecht over witwaspraktijken goedgekeurd, waardoor de toepasselijke straffen worden verhoogd (van 6 tot maximaal 8 jaar)³¹.

Denemarken heeft in 2014 zijn algemene aanpak voor handhaving doorgelicht en een gespecialiseerde eenheid opgericht voor gevallen van corruptie en buitenlandse omkoping binnen de kamer van de speciale procureur voor economische misdrijven (SØIK). De politie, het Openbaar Ministerie en een gespecialiseerde eenheid binnen de kamer van de speciale procureur voor economische misdrijven (SØIK) zijn de relevante autoriteiten die corruptie onderzoeken en vervolgen. SØIK is een gespecialiseerde afdeling binnen de kamer van de procureur die ook optreedt als coördinerende instantie. SØIK omvat ook de nationale eenheid voor financiële informatie en beschikt sinds 2015 over een eenheid

²⁶ Transparency International (2020), 2019 Corruption Perceptions Index.

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

²⁸ Wetboek van strafrecht. Artikel 122 en artikel 144.

²⁹ Wetboek van strafrecht. Artikel 299, lid 2.

³⁰ Artikel 306 zie artikel 2.

³¹ *Folketinget* (het Deense parlement), Wet nr. 711 uit 2018.

voor internationale zaken, waaronder zaken betreffende de omkoping van buitenlandse ambtenaren³². Binnen de politie werden onlangs de aanbestedingsprocedures en inspanningen versterkt om agenten te informeren en op te leiden over de gedragscode die in 2015 is goedgekeurd³³. Dankzij een systeem voor klokkenluiders dat in 2019 is opgericht, is het voortaan mogelijk strafbare feiten en overtredingen van het bestuursrecht, onder meer belangenconflicten, te melden. Burgers kunnen klacht indienen bij de onafhankelijke klachtendienst van de politie, die extern toezicht houdt en controle uitoefent op de politie en de diensten van het Openbaar Ministerie³⁴. De Greco heeft deze overheden evenwel aanbevolen een analyse te maken van de noodzaak om een vereiste in te voeren dat politiefunctionarissen op regelmatige basis hun financiële belangen aangeven, evenals maatregelen om politiepersoneel bewuster te maken van hun plicht om corruptiegerelateerd wangedrag binnen de politiedienst te melden³⁵.

Denemarken beschikt niet over een afzonderlijke entiteit voor de bevordering van integriteit en de preventie van corruptie, maar wel over verschillende instanties die elk hun eigen opdrachten vervullen. Hoewel Denemarken niet beschikt over een specifieke dienst of strategie voor corruptiebestrijding, heeft het land een corruptiebestrijdingsforum³⁶ opgericht dat op ad-hocbasis vergadert zodat autoriteiten de coördinatie kunnen verbeteren en informatie kunnen uitwisselen. Ministeries werken samen en stellen wetsontwerpen inzake corruptiebestrijding op. De financiële toezichtsautoriteit heeft richtsnoeren, handleidingen en instructies over ethisch gedrag en de financiële aspecten van de strijd tegen corruptie uitgegeven. Het kabinet van de voorzitter van de Rekenkamer voert bij overheidsinstanties controles uit en onderzoekt de uitgaven waarvoor het parlement en overheidsbedrijven opdracht hebben gegeven. Bovendien zijn andere autoriteiten, zoals het Agentschap Werknemers en Competenties bij het ministerie van Belastingen en het kabinet van de eerste minister belast met taken die verband houden met de bevordering van integriteit en de preventie van corruptie in verband met het openbaar bestuur³⁷. Doordat Denemarken een traditie van hoge ethische normen en transparantie in openbare procedures heeft, is er slechts een handvol formele regels of controlemaatregelen om corruptie te voorkomen, met name voor mensen in topfuncties, en de Greco heeft aanbevolen meer bindende regels op te stellen³⁸.

Het Agentschap Werknemers en Competenties heeft gedragscodes voor ambtenaren opgesteld, terwijl ministers bij hun benoeming richtsnoeren over integriteitskwesties krijgen. Een herziene versie van de gedragscode in de openbare sector die in december 2017 is gepubliceerd, bevat regels over bijberoepen en een etiquettevoorschrift voor ambtenaren. Het Agentschap Werknemers en Competenties heeft in 2017 de herziene “Gedragscode in de overheidssector” en in 2015 “Code VII – 7 belangrijke plichten” uitgegeven, met ethische normen en gedragsregels voor ambtenaren. Als aanvulling hierop werden er voor alle werknemers van de centrale overheid e-learningcursussen uitgewerkt. Deze codes gelden evenwel niet voor ministers; zij krijgen bij hun benoeming een handboek met richtsnoeren

³² UNCAC (2017), UNCAC implementation review – country review report of Denmark.

³³ GRECO Fifth Evaluation Round – Evaluation Report.

³⁴ GRECO Fifth Evaluation Round – Evaluation Report, blz. 48.

³⁵ GRECO Fifth Evaluation Round – Evaluation Report, aanbevelingen xiii en xiv.

³⁶ Bestaat uit vertegenwoordigers van het ministerie van Justitie, de procureur-generaal, SØIK, het ministerie van Buitenlandse Zaken, het ministerie van Financiën, enz. en heeft als doel de coördinatie en de uitwisseling van informatie tussen overheden inzake corruptiebestrijding te verbeteren.

³⁷ GRECO Fifth Evaluation Round – Evaluation Report, blz. 17.

³⁸ GRECO Fifth Evaluation Round – Evaluation Report.

over integriteitskwesities. Denemarken heeft ook geen gedragscode voor parlementsleden of de hoogste uitvoerende functies³⁹. Wel is er een open brief aan parlementsleden, waarin zij worden gewezen op hun verantwoordelijkheden op het gebied van ethisch gedrag en het hooghouden van het vertrouwen van de burgers. De Greco heeft aanbevolen gedragscodes voor zowel parlementsleden als regeringsleden op te stellen, met name in verband met belangenconflicten, evenals een algemene strategie voor integriteit van personen in de hoogste uitvoerende functies⁴⁰.

De overheid is gebonden door regels over onpartijdigheid, die een meldingsplicht van mogelijke belangenconflicten met zich meebrengen. Volgens de wet op het openbaar bestuur wordt iedereen die is tewerkgesteld door of handelt in naam van een overheidsinstantie, uitgesloten van betrokkenheid bij een specifieke zaak, hetgeen twijfels over onpartijdigheid kan doen rijzen. Om belangenconflicten te vermijden, moeten ministers bij hun aantreden elke (al dan niet betaalde) functie in een privé- of overheidsbedrijf opgeven⁴¹. Dit heeft evenwel geen betrekking op zelfstandige activiteiten, financiële belangen, erefuncties of functies die verbonden zijn met de politieke partij van een minister. Hoewel ministers zich moeten houden aan de bepalingen van de wet op het openbaar bestuur van toepassing, geeft deze wet hen nog aanzienlijke discretionaire bevoegdheden om een mogelijk of schijnbaar belangenconflict te melden, zonder daarover veel richtsnoeren te geven. Bovendien bevat de wet geen handhavingsmaatregelen⁴². Voor parlementsleden is er geen algemene definitie van belangenconflict en het huidige kader voorziet niet in een meldingsmechanisme. De Greco heeft aanbevolen een vereiste van ad-hocbekendmaking in te voeren wanneer er zich een conflict kan voordoen over een kwestie met betrekking tot parlementaire werkzaamheden⁴³.

Hoewel er systemen voor vermogensaangiften bestaan, worden zij niet systematisch gecontroleerd of gehandhaafd. Voor parlementsleden bestaat er een reguliere publieke registratie van functies en financiële belangen, die op website van het parlement onderworpen is aan openbare controle. De Greco heeft evenwel aanbevolen te verzekeren dat gedragsregels op hen van toepassing zijn, waar nodig⁴⁴. Hoewel de parlementsleden het register van economische belangen meestal goed naleven, is het toch niet volledig⁴⁵. Ook zijn er geen algemene regels betreffende een verplichting voor hooggeplaatste ambtenaren om financiële belangen aan te geven, hoewel alle ministers hun financiële belangen moeten aangeven op basis van een standaardformulier dat moet worden ingevuld bij aantreden en dat jaarlijks moet worden bijgewerkt. De regeling is niet gebaseerd op wetgeving, maar opeenvolgende regeringen hebben zich aan deze regeling gehouden alsof ze verplicht was⁴⁶. Ministers die ook parlementsleden zijn, vallen niet onder de aangifteregeling van het parlement. In tegenstelling tot de bestaande regeling voor parlementsleden omvat deze regeling expliciet

³⁹ Een gedragscode met als titel “Goed gedrag in de overheidssector”, verspreid onder alle ambtenaren. Het doel van deze publicatie is de basisplichten en -verantwoordelijkheden voor werknemers van de overheid te verduidelijken.

⁴⁰ GRECO Fifth Evaluation Round – Evaluation Report, aanbevelingen i, ii en iii.

⁴¹ Krachtens artikel 8 van de wet betreffende de vergoeding en pensioenen van ministers.

⁴² GRECO Fifth Evaluation Round – Evaluation Report, punten 67-69.

⁴³ GRECO Fourth Evaluation Round – Evaluation Report, aanbeveling ii.

⁴⁴ GRECO Fourth Evaluation Round – Evaluation Report, aanbeveling iv.

⁴⁵ Website Folketinget: <https://www.ft.dk/da/medlemmer/medlemmer-uden-registreringer>

⁴⁶ Onder de aangiften vallen (huidige en gedurende de voorbije vijf jaar verrichte) functies, een zelfstandige activiteit met een jaaromzet van meer dan DKK 50 000 (ongeveer EUR 6 700), bedrijfsbelangen van meer dan DKK 50 000 (ongeveer EUR 6 700) (met inbegrip van lopende investeringen), financiële overeenkomsten met vroegere en/of toekomstige werkgevers, lidmaatschap van verenigingen.

bepaalde financiële belangen van echtgenoten en/of partners. De Greco heeft evenwel aanbevolen deze richtsnoeren in wetgeving te gieten, waardoor het toepassingsgebied van de aangiften wordt verruimd en er materiële controles worden ingevoerd⁴⁷.

Het Deense systeem heeft geen duidelijke regels en richtsnoeren over hoe personen met een topfunctie moeten handelen bij contacten met lobbyisten. Er zijn ook geen meldings- of bekendmakingsvereisten van toepassing op personen die het optreden en het beleid van de regering willen beïnvloeden. Toch is het zo dat, terwijl in alle 27 lidstaten van de EU een meerderheid van de respondenten van mening is dat te nauwe banden tussen het bedrijfsleven en de politiek in hun land tot corruptie leiden, de laagste scores werden genoteerd in Denemarken (47 %) (gemiddelde in de EU: 76 %)⁴⁸. Lobbying in eender welke vorm (met name door belangengroepen) is een aanvaardbaar onderdeel van het besluitvormingsproces, met als doel een breed draagvlak voor beslissingen te creëren. Toch werd geadviseerd om regels en richtsnoeren in te voeren voor contacten met lobbyisten en derden die de regeringsprocessen en -besluitvorming willen beïnvloeden en om de transparantie van dergelijke contacten te vergroten⁴⁹.

Er zijn geen duidelijke regels over “draaideurpraktijken”. Bij gebrek aan een specifiek beleid met een “afkoelingsperiode” zijn er diverse meldingen geweest van ministers die meteen na hun ministerschap een topfunctie als lobbyist aannamen. Hoewel de Greco aanbeveelt regels in te voeren over de tewerkstelling van personen met topfuncties nadat ze hun ambt in de openbare sector hebben neergelegd, zijn er momenteel geen concrete plannen om een dergelijke regelgeving in te voeren⁵⁰.

Er bestaan specifieke mechanismen om klokkenluiders te beschermen, maar er is geen overkoepelende wetgeving. Denemarken beschikt momenteel niet over specifieke wetgeving om klokkenluiders te beschermen. In de financiële sector is er evenwel wetgeving als onderdeel van de omzetting van de richtlijn kapitaalvereisten IV⁵¹. De Deense ondernemersorganisatie adviseert ondernemingen om vrijwillig regelingen op te stellen als zij dit wensen. Daarnaast bestaan er andere systemen in de overheidssector of op bepaalde sectorspecifieke gebieden, zoals de externe en interne procedures van de financiële toezichtsautoriteit, een externe regeling voor klokkenluiders van de Deense ondernemersautoriteit voor kwesties die te maken hebben met mogelijke overtreding van de auditwetgeving, en een regeling in het kader van het Europees Fonds voor regionale ontwikkeling en het Europees Sociaal Fonds⁵².

In internationale beoordelingen werden problemen met de financiering van politieke partijen aangehaald, en de meeste aanbevelingen zijn nog niet ten uitvoer gelegd. Het gaat onder meer over de aanpak van gepercipieerde tekortkomingen zoals het ontbreken van een meldingsplicht voor schenkingen boven bepaalde drempelwaarden, en het waarborgen van onafhankelijke monitoring met betrekking tot de financiering van politieke partijen en

⁴⁷ GRECO Fifth Evaluation Round – Evaluation Report, aanbevelingen vii, viii.

⁴⁸ Special Eurobarometer 502 (2020).

⁴⁹ GRECO Fifth Evaluation Round – Evaluation Report, aanbeveling v.

⁵⁰ GRECO Fifth Evaluation Round – Evaluation Report, aanbeveling vi.

⁵¹ Richtlijn 2013/36/EU van het Europees Parlement en de Raad van 26 juni 2013 betreffende toegang tot het bedrijf van kredietinstellingen en het prudentieel toezicht op kredietinstellingen en beleggingsondernemingen.

⁵² Onlangs heeft de Deense ondernemersautoriteit een portaalsite voor klokkenluiders opgericht waar meldingen kunnen worden gedaan van fraude met vergoedingsregelingen in verband met het coronavirus/COVID-19 (Wet nr. 796 van 9.6.2020).

verkiezingscampagnes⁵³. Uit de cijfers van de Eurobarometer blijkt dat Denemarken het enige land is waar het aandeel respondenten die van mening zijn dat er voldoende transparantie van en toezicht op de financiering van politieke partijen is, sinds 2013 is gedaald (41 % in 2013, naar 34 % in 2019 (EU-gemiddelde: 32 %))⁵⁴.

Hoewel de repressieve maatregelen blijkbaar naar behoren worden toegepast, is er een gebrek aan ruim beschikbare statistieken over corruptie. Onlangs zijn er weliswaar vonnissen uitgesproken voor corruptiegerelateerde misdrijven⁵⁵ en zijn er belangrijke rechterlijke beslissingen gepubliceerd in het gerechtelijk publicatieblad (dat tegen betaling toegankelijk is), maar Denemarken maakt geen statistieken bekend over onderzoeken naar buitenlandse omkoping of over aanhangig gemaakte of afgesloten zaken⁵⁶.

⁵³ GRECO Third Evaluation Round - Second Compliance Report.

⁵⁴ Special Eurobarometer 502 (2020).

⁵⁵ Zoals de overtreding van regels over belangenconflicten en machtsmisbruik, en een aantal ernstige misdrijven die zijn onderzocht met betrekking tot witwaspraktijken.

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

III. MEDIAPLURIFORMITEIT

De Deense grondwet voorziet in het algemene kader voor de bescherming van de vrijheid van meningsuiting. De taken, de organisatiestructuur en het reglement van de nationale regulerende instantie voor de media, de Deense radio- en televisieraad, zijn bij wet voorgeschreven. Er zijn geen specifieke wetten over de transparantie van media-eigendom of de toewijzing van overheidsreclame. Toegang tot documenten is geregeld in de wet inzake toegang tot overheidsdocumenten van 2014⁵⁷.

De Deense radio- en televisieraad werkt onafhankelijk. De taken en organisatiestructuur van de onafhankelijke autoriteit zijn vastgelegd in de Deense wet inzake radio- en televisie-uitzendingen. De media-eenheid in het Agentschap voor cultuur en kastelen is het secretariaat van de radio- en televisieraad. Volgens de raad is de organisatiestructuur solide, ook al hebben enkele beslissingen sterke politieke interesse gewekt⁵⁸. Ook in de recentste uitgave van de monitor voor de pluriformiteit van de media (MPM 2020) is een zeer laag risico voor de onafhankelijkheid en doeltreffendheid van de media-autoriteit opgetekend. Het reglement van de raad staat beschreven in een uitvoeringsbesluit, dat is bijgewerkt na de herziening van de richtlijn audiovisuele mediadiensten. De minister benoemt acht leden van de raad voor vier jaar, waaronder de voorzitter en de vicevoorzitter. Herbenoemingen zijn mogelijk. Eén lid wordt benoemd door het Samenwerkingsforum voor luisteraars- en kijkersorganisaties en één lid door de vereniging van rechters. Ontslag van het hoofd/de leden van het college moet verlopen volgens de regels van de bestuurswet. Voordat de beslissing tot ontslag wordt genomen, moet het betreffende lid worden gehoord. De beslissing moet schriftelijk worden meegedeeld en een toelichting bevatten. Bovendien moet het lid de mogelijkheid hebben om een klacht tegen de beslissing in te dienen en er beroep tegen aan te tekenen bij een rechtbank. Tegen beslissingen van de radio- en televisieraad kan geen beroep worden aangetekend bij het ministerie – dit kan enkel bij de rechtbanken. Net zoals voor alle bestuurlijke besluiten kan de parlementaire ombudsman klachten behandelen die gaan over het dossierbeheer.

De Deense Persraad (Pressenævnet) is een onafhankelijke, zelfregulerende instantie binnen het ministerie van Justitie, opgericht bij wet⁵⁹. Hij behandelt klachten over de Deense massamedia en bestaat uit acht leden die zijn benoemd door de minister van Justitie. Zij vertegenwoordigen journalisten, het publiek en de redacties van de geschreven pers en van radio en televisie. De voorzitter en de vicevoorzitter worden benoemd na aanbeveling door de voorzitter van het Deense hooggeerechtshof. De Persraad kan zich kritisch uitspreken over zaken met betrekking tot gedegen persethiek en de redacteur van de betreffende media ertoe verplichten een antwoord en/of het besluit van de raad te publiceren. Hij kan evenwel geen straf opleggen of de klager een financiële vergoeding toekennen⁶⁰.

Er zijn geen specifieke regels over de transparantie van media-eigendom of de toewijzing van overheidsreclame. Overheidsreclame moet voldoen aan de algemene regels van de wet inzake radio- en televisie-uitzendingen en de secundaire wetgeving met betrekking tot de wet, gebaseerd op de richtlijn audiovisuele mediadiensten. De MPM 2020 merkt op dat eigendom van meer dan 20 % van de aandelen moet worden opgenomen in de

⁵⁷ In de jaarlijkse Wereldpersvrijheidsindex van Verslaggevers zonder Grenzen staat Denemarken stevast bij de best presterende landen, momenteel staat het op de derde plaats. Zie <https://rsf.org/en/ranking>

⁵⁸ Schriftelijke bijdrage van de radio- en televisieraad, blz. 1 – 2.

⁵⁹ Wet betreffende aansprakelijkheid van de media – Uitvoeringsbesluit 2018-12-27 nr. 1719.

⁶⁰ Website van de Deense Persraad (Pressenævnet), <https://www.pressenaevnet.dk/press-ethical-rules/>

jaarrekeningen van alle ondernemingen, ook media-ondernemingen, maar er zijn geen specifieke vereisten voor media-ondernemingen. Deense belanghebbenden in de media hebben erop gewezen dat zij, ondanks het gebrek aan specifieke regels, het niveau van de nationale transparantie van media-eigendom in de praktijk toch als eerder bevredigend beschouwen, met name via het centraal register van ondernemingen en wat de eigenaars van de belangrijkste mediakanalen betreft⁶¹.

Het recht op informatie is onderworpen aan een aantal beperkingen. De wet inzake toegang tot overheidsdocumenten, die de regels bevat voor alle overheidsinstanties en ministeries inzake toegang van het publiek tot informatie en documenten, werd in 2014 gewijzigd, waardoor de toegang tot bepaalde overheidsdocumenten voor het publiek en journalisten werd ingeperkt⁶². Artikel 7 van de wet stelt dat iedereen de openbaarmaking kan vragen van de documenten die zijn opgesteld of gemaakt door een overheidsinstantie als onderdeel van de bestuursrechtelijke procedures in verband met haar activiteiten als overheid. Deze toegang is evenwel beperkt voor een aantal types zaken, documenten of informatie, met name interne werkdocumenten van overheden of documenten die worden uitgewisseld wanneer een minister advies en raad van zijn medewerkers nodig heeft⁶³. Belanghebbenden geven aan dat de uitzonderingen voor gevallen met betrekking tot bijstand en advies aan de minister en communicatie met parlementsleden in het wetgevingsproces tot gevolg kunnen hebben dat de grondslag van een aantal politieke overeenkomsten vertrouwelijk blijft⁶⁴. De parlementaire ombudsman was ook van mening dat de uitzondering voor ministeriële diensten een beperkend effect heeft op het recht op toegang in de praktijk⁶⁵.

Denemarken heeft een sterke traditie van vrijheid van meningsuiting. Het algemene kader voor de bescherming van de vrijheid van meningsuiting is te vinden in de grondwet⁶⁶. In de jaarlijkse wereldpersvrijheidsindex van Verslaggevers zonder Grenzen staat Denemarken stevast bij de best presterende landen, momenteel staat het op de derde plaats in de wereld⁶⁷. Toch is gevangenisstraf een van de mogelijke straffen voor laster⁶⁸. De MPM 2020 is van mening dat de bescherming van de vrijheid van meningsuiting slechts een zeer klein risico vormt voor de algemene soliditeit van de democratische traditie en instellingen in Denemarken. In 2019 en 2020 publiceerde het platform ter bevordering van de bescherming van de journalistiek en de veiligheid van journalisten van de Raad van Europa geen waarschuwingen in verband met Denemarken⁶⁹. In 2017/2018 werd een specifieke Commissie Vrijheid van meningsuiting⁷⁰ opgericht, met als doel het kader en de algemene voorwaarden voor de vrijheid van meningsuiting te beoordelen. Deze commissie leverde in

⁶¹ Informatie ontvangen in het kader van het bezoek aan het land.

⁶² Er dient in deze context ook te worden opgemerkt dat volgens MPM 2020 het grootste risico voor de bescherming van journalisten ligt in het feit dat het recht op informatie niet uitdrukkelijk in de grondwet is beschermd.

⁶³ Artikelen 19 tot en met 33 en artikel 35 van de wet inzake toegang tot overheidsdocumenten.

⁶⁴ Artikelen 24 en 27, lid 2 van de wet inzake toegang tot overheidsdocumenten; informatie ontvangen in het kader van het bezoek aan het land en bijvoorbeeld verklaringen van de Deense journalistenvakbond, Open bestuur; of Danske Medier, Danske Medier is verheugd over de bekendmaking van het verslag van de Commissie Vrijheid van Meningsuiting op donderdag.

⁶⁵ Artikel 24 van de wet inzake toegang tot overheidsdocumenten. Jaarverslag van de parlementaire ombudsman (2016), blz. 141-142.

⁶⁶ Artikel 77 van de grondwet.

⁶⁷ Verslaggevers zonder grenzen, 2020 World Press Freedom Index.

⁶⁸ https://cmpf.eui.eu/wp-content/uploads/2019/01/decriminalisation-of-defamation_Infographic.pdf

⁶⁹ Raad van Europa, Platform to promote the protection of journalism and safety of journalists <https://www.coe.int/en/web/media-freedom>

⁷⁰ Bijdrage van Denemarken aan het verslag over de rechtsstaat 2020, blz. 20.

april 2020 haar verslag af, dat bijdroeg aan breedvoerige politieke discussies over de toestand van de vrijheid van meningsuiting in de Deense samenleving⁷¹.

IV. ANDERE INSTITUTIONELE KWESTIES IN VERBAND MET CONTROLES EN WAARBORGEN

Denemarken heeft een parlementair regeringsstelsel met één kamer, waarin zowel de regering als de parlementsleden wetten kunnen voorstellen, hoewel wetsontwerpen meestal door de regering worden ingediend. Bij gebrek aan een grondwettelijk hof kunnen alle rechtbanken in concrete zaken achteraf een grondwettelijke toetsing uitvoeren⁷². De parlementaire ombudsman zorgt voor toezicht op de besluiten door overheden en het Deense Mensenrechteninstituut monitort de naleving van grondrechten.

Aan het wetgevingsproces gaat een uitgebreid voorbereidingsproces vooraf. De richtsnoeren voor kwalitatieve wetgeving van het ministerie van Justitie⁷³ bevatten gedetailleerde instructies over de procedure voor het opstellen van wetgeving, onder meer over wetgevingsprogramma's en voorbereidende stappen, zoals mogelijke voorbereidende commissies en verplichte effectbeoordelingen (onder meer van de economische en milieueffecten en de bestuurlijke gevolgen voor burgers). Wetsontwerpen van de regering worden meestal voor openbare raadpleging bekendgemaakt op een portaalsite van de regering (gedurende een aanbevolen periode van ten minste vier weken) en worden met het oog op externe raadpleging rechtstreeks verstuurd naar de betrokken overheden en organisaties⁷⁴. Wetsontwerpen ondergaan ook een technisch-wetgevende toetsing door het ministerie van Justitie, onder meer om conformiteit met de internationale mensenrechtenverplichtingen te verzekeren⁷⁵.

De parlementaire ombudsman speelt een sleutelrol bij het toezicht op bestuurlijke besluiten. De parlementaire ombudsman, die na elke algemene verkiezing door het parlement wordt verkozen⁷⁶, treedt op als beroepsinstantie voor bestuurlijke besluiten en geeft een beoordeling van de verenigbaarheid van de wetten van overheden met bestaande wetgeving of goede administratieve praktijken. De ombudsman kan handelen op basis van klachten of zelf een onderzoek openen. In 2019 behandelde de ombudsman 5 368 klachten, waarvan er veel te maken hadden met vragen om toegang tot overheidsdocumenten, en verrichte hij 163 onderzoeken op eigen initiatief, toegespitst op algemenere kwesties die betrekking hadden op een groter aantal burgers⁷⁷. De standpunten van de ombudsman, die aanbevelingen voor overheden kunnen omvatten om een zaak te heropenen of een besluit te wijzigen, zijn niet bindend. Volgens informatie van zowel de overheden als de ombudsman volgen overheden de aanbevelingen in de praktijk meestal wel op. Naast de ombudsman treedt ook het Deense Mensenrechteninstituut op als nationaal mensenrechteninstituut. Het kreeg in 2018 nogmaals

⁷¹ Overeenkomstig Aanbeveling CM/REC(2016)4 van het Comité van Ministers van de Raad van Europa over de bescherming van de journalistiek en de veiligheid van journalisten en andere media-actoren dat oproept tot een uitgebreid wetgevingskader dat journalisten en andere media-actoren in staat stelt effectief en zonder vrees bij te dragen aan het publieke debat.

⁷² Dit gebeurt zelden en er is slechts één zaak geweest waarbij het hooggerechtshof besliste een wet niet toe te passen omdat ze niet verenigbaar was met de grondwet, in de zaak-Tvind in 1999, U 1999.841 H.

⁷³ Minister van Justitie, Richtsnoeren voor kwalitatieve wetgeving.

⁷⁴ Zie het onlineplatform *Hoeringsportalen*.

⁷⁵ Bijdrage van Denemarken aan het verslag over de rechtsstaat 2020, blz. 24.

⁷⁶ De ombudsman kan ook door het parlement worden ontslagen als hij niet langer het vertrouwen van het parlement geniet.

⁷⁷ Parlementaire ombudsman, jaarverslag 2019, blz. 39.

de A-Status van de Wereldwijde Alliantie van nationale mensenrechteninstituten. Het treedt ook op als de nationale instantie voor gelijke behandeling.

De ruimte van het maatschappelijk middenveld in Denemarken wordt open geacht⁷⁸ en de maatschappelijke organisaties zijn nauw betrokken via een mensenrechtenraad. Het Deense Mensenrechteninstituut omvat een brede waaier van maatschappelijke organisaties uit verschillende thematische gebieden via zijn mensenrechtenraad, die het ontwerp en de uitvoering van de activiteiten van het nationale mensenrechteninstituut beoordeelt, nieuwe activiteiten kan aanbevelen en zes van de 14 leden van de raad van bestuur aanstelt⁷⁹.

Het besluitvormingsproces dat heeft geleid tot de opschorting van de activiteiten van de rechtbanken tijdens de COVID-19-pandemie was onderwerp van discussie. Als reactie op de COVID-19-pandemie werden er noodmaatregelen genomen op basis van de wet inzake epidemieën, die de bevoegdheid voor het vaststellen van besluiten om de pandemie te bestrijden overdraagt aan de minister van Volksgezondheid. Het parlement heeft de wet op 12 maart 2020 unaniem goedgekeurd.⁸⁰ Diezelfde dag kondigden de nationale gerechtelijke administratie aan dat met het oog op de COVID-19-pandemie alleen de meest kritieke functies van de rechtbanken behouden zouden blijven en dat kritieke zaken voorrang zouden krijgen⁸¹. Sindsdien is er een discussie ontstaan over het feit of deze beslissing werd genomen overeenkomstig grondwettelijke bepalingen betreffende de onafhankelijkheid van de rechtbanken. Een studie door denktank Justitia⁸² stelt dat de nationale gerechtelijke administratie mogelijk te ver is gegaan in haar richtsnoeren, aangezien zij op basis van de grondwet en het gerechtelijk wetboek niet bevoegd is om in de plaats van rechtbanken te beslissen welke zaken prioriteit moeten krijgen. In openbare verklaringen hebben academici en de vereniging van rechters zich ook bezorgd getoond, terwijl ze toch ook de uitzonderlijke omstandigheden erkenden die snelle actie vereisten. Het ministerie van Justitie en de nationale gerechtelijke administratie hebben deze standpunten betwist⁸³. Het parlement heeft een panel van onafhankelijke deskundigen aangesteld dat de algemene aanpak van de pandemie door de regering zal doorlichten. Naar verwachting zullen de resultaten tegen eind 2020 worden voorgelegd.

De nationale gerechtelijke administratie bevordert de rechtsstaat actief. De jongste jaren ondernam de nationale gerechtelijke administratie een aantal acties om de rechtsstaat te bevorderen, diverse doelgroepen een beter inzicht in het rechtssysteem te geven en de gebruikersvriendelijkheid van het rechtssysteem te verbeteren. Het ging daarbij om initiatieven voor het grote publiek via educatieve video's, voor schoolkinderen via modelonderwijsplannen voor leerkrachten, voor journalisten via een specifieke website en

⁷⁸ Beoordeling gegeven door CIVICUS; beoordelingen zijn op een schaal van vijf categorieën gedefinieerd als: open, gekrompen, belemmerd, onderdrukt en gesloten.

⁷⁹ De Mensenrechtenraad omvat maatschappelijke organisaties die onder meer werken op het gebied van het justitie, media of vluchtelingen, evenals (als niet-stemgerechtigde leden) ministeries, overheden en politieke partijen. De andere leden van de raad van bestuur worden benoemd door de Deense universiteiten, de Groenlandse Mensenrechtenraad en de personeelsleden van het nationale mensenrechteninstituut.

⁸⁰ De bevoegdheid om dergelijke besluiten vast te stellen, lag vroeger bij de comités van gezondheidsambtenaren en politici op lokaal niveau. Bij de goedkeuring van het amendement werd de gewone wetgevingsprocedure gevolgd, maar met drie hoorzittingen in een tijdspanne van 18 uur — tot het gebruik van een dergelijke snelprocedure kan worden beslist door een stemming met drievierdemeerderheid van het parlement.

⁸¹ Nationale gerechtelijke administratie, Voorbereid zijn op noodsituaties in de Deense rechtbanken: nadere informatie.

⁸² Justitia, De rechtsstaat en COVID-19, blz. 95-104.

⁸³ Information, Mails zaaien twijfel over de mate waarin de sluiting van de rechtbanken grondwettelijk was.

voor lekenrechters door hen uitgebreide informatie te verstrekken voordat ze hun mandaat opnemen⁸⁴.

⁸⁴ Voor meer informatie, zie de website van de nationale gerechtelijke administratie.

Bijlage I: lijst van bronnen in alfabetische volgorde*

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

Arrest van het Hof van Justitie van de Europese Unie van 25 juli 2018, LM, C-216/18 PPU.

Arrest van het Hof van Justitie van de Europese Unie van 27 mei 2019 in gevoegde zaken OG, C-508/18 en PI, C-82/19 PPU.

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

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

CIVICUS, *Monitor Tracking Civic Space: Denmark*. <https://monitor.civicus.org/country/denmark/>

Danske Medier (1 mei 2020), Danske Medier is verheugd over de bekendmaking van het verslag van de Commissie Vrijheid van Meningsuiting op donderdag.
<https://danskemedier.dk/aktuelt/journalistik-og-redaktion/danske-medier-glaeder-sig-over-offentliggoerelsen-af-ytringsfrihedskommissionens-betaenkning/>

Deense journalistenvakbond, Open bestuur. <https://journalistforbundet.dk/offentlighedslov>

Deense rechtbanken (2020), Burgerlijke zaken, <https://domstol.dk/om-os/tal-og-fakta/civile-sager/>

Deense regering (2019), Versterking van het optreden tegen financiële criminaliteit.
https://www.regeringen.dk/media/6607/aftale-om-styrkelse-af-indsatsen-mod-finansiel-kriminalitet-270319_endelig.pdf

Deense regering (2020), Bijdrage van Denemarken aan het verslag over de rechtsstaat 2020.

Deense vereniging van rechters (2020), “De werkomstandigheden van rechters”.

Europees Hof voor de Rechten van de Mens, judgment of 9 January 2013, Oleksandr Volokov v. Ukraine, application n° 21722/11.

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

Europese Commissie (2020), *Report on the implementation of Council Framework Decision of 13 June 2002 on the European arrest warrant and surrender procedures between Member States*.

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

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

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

Information (6 juli 2020), Mails zaaien twijfel over de mate waarin de sluiting van de rechtbanken grondwettelijk was. https://www.information.dk/indland/2020/07/emails-saar-tvivl-hvorvidt-nedlukningen-domstolene-overensstemmelse-grundloven?lst_mst

Justitia (2020), De rechtsstaat en COVID-19. <http://justitia-int.org/retsstaten-og-covid-19>

Minister van Justitie, Richtsnoeren voor kwalitatieve wetgeving. <https://lovkvalitet.dk/>

Ministerie van Justitie (24 juni 2020), Nieuwe rechters moeten de druk op rechtbanken verlichten. <https://www.justitsministeriet.dk/nyt-og-presse/pressemeddelelser/2020/nye-dommere-skal-lette-preset-paa-domstolene>

Nationale gerechtelijke administratie, Voorbereid zijn op noodsituaties in de Deense rechtbanken: nadere informatie. <https://www.domstol.dk/aktuelt/2020/3/noedberedskab-ved-danmarks-domstole-yderligere-information/>

Parlementaire ombudsman (2017), Jaarverslag 2016.

Parlementaire ombudsman (2020), Jaarverslag 2019.

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

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

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

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

Reporters without Borders, *2020 World Press Freedom Index*.

Transparency International (2018), *Exporting corruption – progress report 2018: assessing enforcement of the OECD anti-bribery convention*. https://images.transparencycdn.org/images/2018_Report_ExportingCorruption_English_200402_075046.pdf

UNCAC (2017), *UNCAC implementation review – country review report of Denmark*. https://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/CountryVisitFinalReports/2017_10_21_Denmark_Final_Country_Report.pdf

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

Bijlage II: landbezoek aan Denemarken

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

- Deense vereniging van journalisten
- Deense vereniging van rechters
- Danske Medier
- Deense persraad
- Ministerie van Justitie
- Nationale gerechtelijke administratie
- Parlementaire ombudsman
- Openbaar Ministerie
- Speciale aanklager
- Hooggerechtshof
- Transparency International Denmark

Daarnaast heeft het Agentschap voor cultuur en kastelen ter vervanging van een virtuele vergadering een schriftelijke bijdrage geleverd.

* De Commissie heeft ook de volgende organisaties ontmoet tijdens een aantal horizontale vergaderingen:

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