



Statusrapport:

RETSSIKKERHED 2021



Retssikkerhed 2021

© Justitia, 2022

ISBN:

Justitia - Danmarks uafhængige juridiske tænketank

Fruebjergvej 3. 2100 København Ø

www.justitia-int.org

info@justitia-int.org

Justitia er Danmarks eneste juridiske tænketank, der alene har fokus på retssikkerhed og frihedsrettigheder. Justitias formål er gennem analyser af høj faglig kvalitet og fremsættelse af konkrete juridiske løsningsforslag at påvirke den offentlige og politiske dagsorden med henblik på at fremme en politisk kultur, hvor disse værdier nyder den nødvendige respekt.

Justitias publikationer kan frit citeres med tydelig kildeangivelse.

Projektet støttes af:



DREYERSFOND

Indledning og resumé	3
Retten til privatlivs- og persondataskyttelse	7
Revision af regler, der tillader ulovlig logning af teledata	7
Tvivlsomt om FE-loven er forenelig med retten til privatliv i kølvandet på nye domme fra EMD	10
Digitalisering i den offentlige forvaltning	12
Retten til familieliv	13
Rigsretssagen mod Inger Støjberg	13
Retten til retfærdig rettergang	15
Udeblivelsesdomme og effektivisering af straffesagskæden	15
Retssikkerhed i bødesager	17
Retshjælp i en coronatid	17
Retten til personlig frihed og bevægelsesfrihed	18
Tiltag mod utryghedsskabende adfærd	18
Ytrings- og informationsfrihed	21
International undersøgelse af opbakningen til ytringsfrihed	21
Regulering af sociale mediers ansvar for ulovligt indhold	22
Udvidelse af racismeparagraffen	23
Retssikkerhed på socialområdet	25
Svømmepigesagen	25
Borgerrådgiverordninger udbredes takket være en ansøgningspulje	26
Magtanvendelse mod anbragte børn og unge	26
Whistleblowerordninger i kommunerne	27
Usynlige udsattes retsstilling	29
Retssikkerhed under håndteringen af Covid-19	30
Ny epidemilov	30
Erhvervsvirksomhedernes retssikkerhed under næste pandemi	31
Rapport fra regeringens arbejdsgruppe vedr. fremtidige kompensationsordninger	32
Granskningskommissionen om sagen om aflivning af mink	32
Ændring af reglerne om kompensation i forbindelse med minkaflivning	34
Afgørelser om strafforhøjelse efter straffelovens § 81 d	34
Tilsynet med efterretningstjenesterne	36
Kritik af PET for at ikke at overholde slettefrister	36
FE-skandalen	36
Retssikkerhed på erhvervsområdet	39
Ændring af konkurrenceloven på baggrund af EU-direktiv 2019/1	39

Ny vejledning til selvinkriminering på konkurrencelovens område	40
Forslag til lovændring der skal styrke indsatsen mod hvidvask m.v.	41
Skat vinder ni ud af ti sager i byretterne	42

Indledning og resumé

Denne statusoversigt indeholder en kort gennemgang af tiltag og begivenheder i årets løb, der har haft betydning for udviklingen i beskyttelsen af grundlæggende retsstatsprincipper og frihedsrettigheder i Danmark samt en kort omtale af de analyser, Justitia har udgivet i 2021.

Statusoversigten behandler de emner, som Justitia på nuværende tidspunkt primært beskæftiger sig med og fokuserer særligt på: Retten til privatlivs- og persondatabeskyttelse, retten til at få prøvet sin ret, retten til personlig frihed og bevægelsesfrihed, ytrings- og informationsfrihed, forenings- og forsamlingsfrihed, privatliv samt religionsfrihed, retssikkerhed på socialområdet, retsstaten og Covid-19, tilsynet med efterretningstjenesterne og retssikkerhed på erhvervsområdet.

Statusoversigten vedrører således alene udvalgte retsområder og skal ikke opfattes som udtryk for en udtømmende eller fuldstændigt dækkende gennemgang af alle de tiltag, der har haft indvirkning på retssikkerheden og frihedsrettighederne i indeværende år. Eksempelvis har Justitia i det væsentligste ikke dækket udlændinge-, asyl- og integrationsret. Desuden indeholder statusoversigten ikke fuldstændige juridiske analyser af de enkelte områder eller de pågældende begivenheder, men i det omfang Justitia har udgivet en analyse om emnet, fremgår hovedkonklusionerne. Justitias analyser kan læses i deres helhed på Justitias hjemmeside.¹ Denne statusoversigt bygger bl.a. på en gennemgang af relevante lovforslag i årets løb, fremsatte initiativer fra regeringen, domme og andre organisationers udtalelser og analyser.

Når det handler om at beskytte grundlæggende frihedsrettigheder, har Danmark et højt niveau i international sammenhæng. Danmark blev ligesom sidste år placeret som nr. 8 på den årlige opgørelse fra Freedom House over lande med den bedste beskyttelse af borgerrettigheder. Her scorede Danmark ligesom de foregående år 97/100 point.² De eneste kritikpunkter handler om Danmarks udlændingepolitik, som adskiller sig fra Sverige, Norge og Finlands. Disse tre lande scorede alle 100/100 point. I den seneste rapport om retssikkerhed i verden fra World Justice Project, er Danmark igen rangeret som nr. 1, bl.a. på grund af den lave grad af korruption.³

I 2021 har der på de områder, Justitia beskæftiger sig med, været flere eksempler på forbedringer af retssikkerheden og bedre beskyttelse af borgernes rettigheder.

På baggrund af Justitias anbefaling blev det i finansloven for 2021 besluttet at oprette en ansøgningspulje, så flere kommuner kunne ansætte en borgerrådgiver eller forbedre en allerede eksisterende borgerrådgiverfunktion. Det har ført til, at der nu i december 2021 er 47 kommuner, der har oprettet en borgerrådgiverordning. Det anser Justitia som meget positivt, da borgerrådgivere på flere måder kan bidrage til at forbedre retssikkerheden i kommunerne.

¹ Justitia: www.justitia-int.org.

² Freedom House: www.freedomhouse.org/country/denmark/freedom-world/2021.

³ World Justice Project: www.worldjusticeproject.org/sites/default/files/documents/WJP-INDEX-21.pdf.

Justitia afdækkede i februar 2021, at der på daværende tidspunkt kun var 22 af 98 kommuner, der havde oprettet en whistleblowerordning. Justitia finder det meget positivt, at alle kommuner pr. 17. december 2021 ved en ny lov fik pligt til at oprette en whistleblowerordning, der omfatter indberetninger om overtrædelser EU-lovovertrædelser og national ret samt andre alvorlige forhold. Loven om beskyttelse af whistleblowere bygger på EU's whistleblowerdirektiv, blev vedtaget i juni 2021 og trådte i kraft den 17. december 2021.

Derudover blev den meget udskældte midlertidige epidemilov fra marts 2020 erstattet af en ny langtidsholdbar epidemilov, som trådte i kraft 1. marts 2021. Den nye epidemilov indeholdt særligt en langt bedre demokratisk forankring af beslutninger vedr. epidemihåndtering gennem oprettelsen af et epidemiudvalg i Folketinget i tråd med Justitias anbefalinger.

Overordnet ses der dog igen i år en tendens til, at borgernes retssikkerhed og frihed indskrænkes, og at der ikke rettes op på velkendte eller nyopståede retssikkerhedsmæssige problemer. Dette gør sig navnlig gældende på følgende punkter:

- **Retten til privatlivs- og persondataskyttelse**

- Regeringen har i syv år vidst, at de danske regler om logning, som tillader udifferentieret masseovervågning af alle danskere, er ulovlige. Revision af reglerne har været udskudt i årevis. I september 2021 sendte regeringen et lovforslag i høring, der skulle revidere reglerne, men forslaget opretholder den ulovlige logning og tager ikke hånd om problemet. Lovforslaget skal færdigbehandles i Folketinget til næste år.
- I kølvandet på to nye domme fra Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol fra 2021 er det efter Justitias opfattelse tvivlsomt, om den danske FE-lov er i overensstemmelse med Den Europæiske Menneskerettighedskonvention, da det ikke ses, at FE-loven lever op til domstolens krav om, at visse processuelle og retssikkerhedsmæssige garantier skal være på plads i tilknytning til masseovervågning.

- **Retten til retfærdig rettergang**

- Skiftende regeringer har igennem de sidste mange år skærpet og effektiviseret brugen af udeblivelsesdomme, og den nuværende regering har igen i år skærpet brugen. Det er betænkeligt efter Justitias opfattelse, da dette stækker tiltaltes ret til at være tilstede i retten, og da tiltagenes effektivitet ikke er dokumenteret, samtidig med, at udvidelserne sker på bekostning af retssikkerheden.

- **Retten til personlig frihed og bevægelsesfrihed**

- Regeringen har i år præsenteret to tryghedspakker, hvoraf foreløbigt den ene har udmøntet sig i lovgivning, som indebærer indgreb i forskellige friheder og rettigheder, herunder forsamlings- og bevægelsesfrihed samt retten til privatliv. Andre initiativer gør indgreb i andre rettigheder eller er af andre grunde retssikkerhedsmæssigt betænkelige. Efter Justitias opfattelse er det tvivlsomt om

tiltagene i tryghedspakkerne er nødvendige og proportionale, ligesom de er udtryk for den uheldige tendens til over tid at indskrænke frihedsrettigheder af hensyn til borgernes "tryghed".

- **Ytrings- og informationsfrihed**

- Regeringen har længe barslet med et forslag om regulering af sociale medier. Den 22. december 2021 blev der sendt et lovforslag i høring, hvori det fremgår, at sociale medier som udgangspunkt får 24 timer til at fjerne ulovligt indhold fra det tidspunkt, indholdet indberettes, og risikerer bøder ved manglende overholdelse. Justitia mener, at den foreslåede lovgivning om tidsgrænser ikke tager tilstrækkeligt hensyn til ytringsfriheden. Der er en overhængende risiko for en bred og ukvalificeret censur af indhold, da sociale medieplatforme vil få incitament til at fjerne for meget indhold, herunder lovligt indhold, for at undgå bøder.
- I 2021 vedtog Folketinget en udvidelse af racismeparagraffen, så flere kategorier af personer nyder beskyttelse mod hadtale i form af "forhånende" og "nedværdigende" ytringer. Justitia anser en sådan begrænsning af ytringsfriheden som et ineffektivt middel til at imødegå hadefulde og ekstreme ytringer.

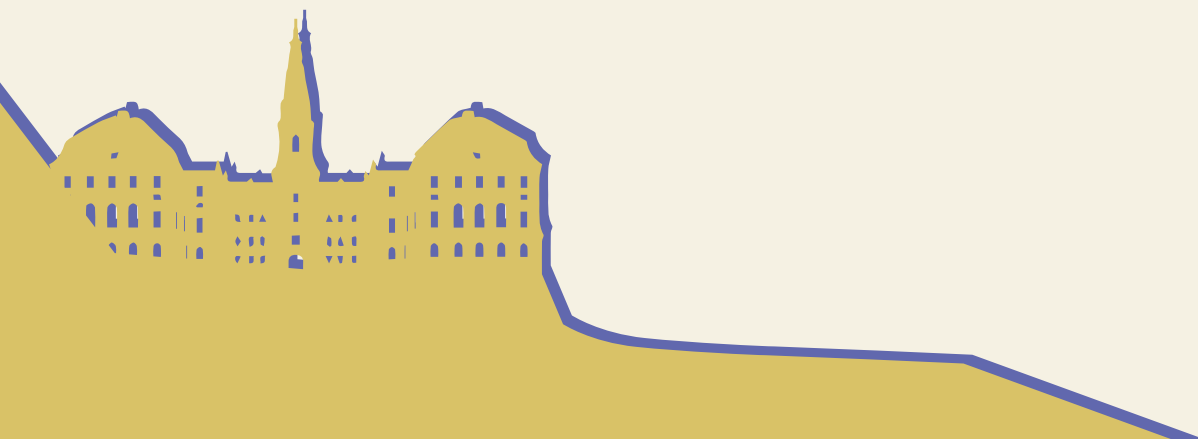
- **Retssikkerhed på socialområdet**

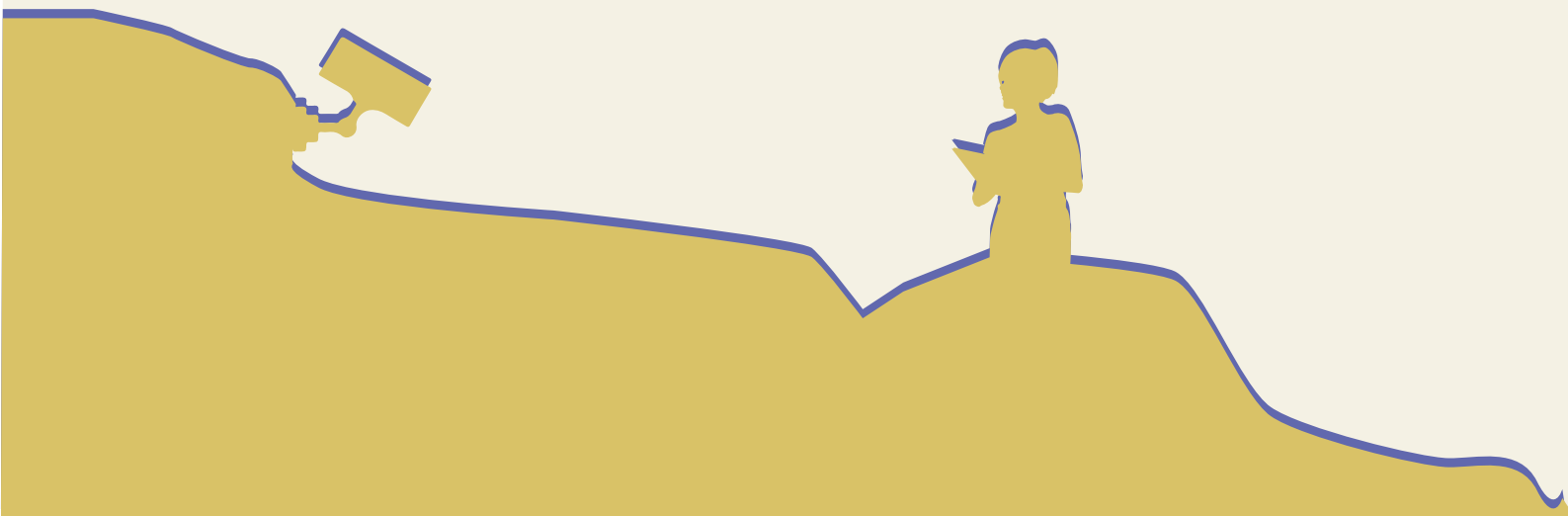
- I april 2021 afsagde højesteret dom i den såkaldte svømmepigesag. Lolland Kommune skulle ikke betale tortgodtgørelse til en handicappet pige, der ulovligt havde fået frataget en ledsagerordning. Det er nu slået fast, at det ikke i lignende situationer vil få økonomiske konsekvenser for kommunerne at ignorere deres forpligtelser og Ankestyrelsens afgørelser. Efter Justitias opfattelse er dette en oplagt lejlighed til politisk at overveje, om der bør indføres en godtgørelsesordning for "velfærdstab".
- I juli 2021 udgav Justitia en analyse, der viser, at der er problemer, når det kommer til indberetninger af og opfølgning på magtanvendelse mod børn og unge, der er anbragt uden for hjemmet. Mange magtanvendelser indberettes ikke, anbringelsesstederne kender ikke til reglerne, og der mangler en koordineret og systemiseret opfølgning. Dette stiller såvel anbragte børn og unge, som de ansatte på anbringelsesstederne i en dårlig retssikkerhedsmæssig situation med risiko for overflødig magtanvendelse, fordi grænserne for lovlig og ulovlig magtanvendelse er uklare.

- **Retssikkerhed under håndteringen af Covid-19**

- Selv om der på en række områder er sket betydelige forbedringer af epidemiloven, afventer virksomhederne fortsat en afklaring på deres retsstilling i forhold til erstatning og kompensation i forbindelse med fremtidige restriktioner. Ud fra Justitias foreløbige viden om anbefalingerne fra regeringens arbejdsgruppe, så tyder det ikke på, at anbefalingerne vil tilgodese virksomhedernes retssikkerhed i tilstrækkeligt høj grad.

- Anklagemyndigheden har i årets løb slået hårdt ned på demonstranter og andre personer, der offentligt har udtrykt modvilje mod regeringens restriktioner i forbindelse med covid-19, bl.a. ved at gøre brug af straffelovens § 81 d om strafforhøjelse for covid-relaterede lovovertrædelser. Dermed har der været risiko for en negativ påvirkning af borgernes ret til at benytte sig af deres ytringsfrihed ved bl.a. at demonstrere.
- **Retssikkerhed på erhvervsområdet**
 - I marts 2021 trådte en omfattende ændring af konkurrenceloven i kraft, der medførte meget vidtgående ændringer i den måde, hvorpå overholdelse af konkurrencelovens regler håndhæves og kontrolleres. Lovændringen har udvidet myndighedernes beføjelser og medført en række u hensigtsmæssige konsekvenser for virksomheder, som formodes at have begået en konkurrencelovsovertrædelse.





Retten til privatlivs- og persondataskyttelse

Revision af regler, der tillader ulovlig logning af teledata

Logning er en form for masseovervågning, der har været anvendt i Danmark siden 2007. De oplysninger, der ifølge de danske logningsregler bliver indsamlet, omfatter bl.a. hvem borgerne SMS'er med og ringer til, hvornår og hvor længe de gør det, samt hvor de opholder sig, når de foretager denne kommunikation. Oplysningerne gør det muligt at lave en meget præcis profil over hver enkelt persons adfærd, og overvågningen omfatter ikke kun mistænkte og lignende, men derimod os alle sammen. Med andre ord kræver de danske regler såkaldt "generel og udifferentieret logning".

Ved tre domme fra henholdsvis 2014, 2016 og 2020 har EU-domstolen imidlertid fastslået, at 1) EU's logningsdirektiv, som de danske regler bygger på, er ugyldigt⁴, 2) at EU-retten ikke tillader national lovgivning, der kræver generel og udifferentieret logning⁵, som de danske regler foreskriver, og 3) at en national domstol ikke kan opretholde nationale logningsregler midlertidigt, når de strider mod EU-retten.⁶

EU-Domstolen har dog tilladt, at der lovligt kan ske *målrettet* logning til bekæmpelse af (som minimum) grov kriminalitet, og at generel og udifferentieret logning kan ske midlertidigt, hvis en medlemsstat står overfor en alvorlig trussel mod den nationale sikkerhed, der er "reel og aktuel eller forudsigelig" (f.eks. en konkret terrortrussel).

Det er nu mere end syv år siden, at EU-Domstolen fastslog, at EU's logningsdirektiv er ugyldigt,⁷ og selvom Justitsministeriet i snart fem år har anerkendt, at de nuværende danske regler strider mod

⁴ Digital Rights-dommen: EU-Domstolens dom (Store Afdeling) af 8/4 2014 i de forenede sager C-293/12 og C-594/12.

⁵ Tele2-dommen: EU-Domstolens dom (Store Afdeling) af 21/12 2016 i de forenede sager C-203/15 og C-698/15.

⁶ La Quadrature-dommen: EU-Domstolens Dom (Store Afdeling) af 6/10 2020 i de forenede sager C-511/18, C-512/18 og C-520/18.

⁷ Digital Rights-dommen: EU-Domstolens dom (Store Afdeling) af 8/4 2014 i de forenede sager C-293/12 og C-594/12.

EU-retten og skal ændres, og selvom EU-Domstolen for et år siden udtalte, at nationale logningsregler der strider mod EU-retten ikke kan opretholdes midlertidigt, er de danske logningsregler endnu ikke blevet ændret.

I februar 2021 udgav Justitia analysen "Ulovlig logning – Tid til en lovrevision", hvor Justitsministeriets håndtering af lognings-området kritiseres.⁸ Justitsministeriet har således gentagne gange udskudt den påkrævede lovrevision. I de seneste fire år har regeringens primære begrundelse for at udskyde lovrevisionen været, at man har måttet afvente retningslinjer fra EU samt dialog med de øvrige medlemsstater. Samtidig har ministeriet fastholdt, at de nuværende ulovlige regler kan opretholdes "midlertidigt", indtil nye logningsregler er indført, og at reglerne fortsat er gyldige og "i kraft". Dette er ifølge Justitia retssikkerhedsmæssigt yderst betænkeligt, da de danske logningsregler krænker borgernes ret til privatliv og retten til beskyttelse af personoplysninger. Justitsministeren opfordrer desuden telebranchen (der indsamler oplysningerne) til at efterleve de ulovlige logningsregler, på trods af at reglerne – med justitsministerens egne ord – ikke kan håndhæves.⁹ Der kan stilles spørgsmål ved, om teleselskaberne har persondataretlig hjemmel til at fortsætte logningen, når der er tale om regler, der ikke kan håndhæves. Med andre ord risikerer teleselskaberne at blive retsforfulgt for overtrædelse af persondataretten, hvis de følger justitsministerens opfordring om at fortsætte med at logge i henhold til de nuværende regler.

I analysen fra februar fremlagde Justitia endvidere en række anbefalinger for henholdsvis en midlertidig løsning indtil vedtagelsen af nye, lovlige logningsregler samt anbefalinger til nye logningsregler, der er i overensstemmelse med EU-Domstolens praksis.

I slutningen af marts 2021 fremlagde Justitsministeriet en såkaldt lovskitse om revision af logningsreglerne.¹⁰ Justitia deltog den 16. april 2021 i et møde arrangeret af Justitsministeriet, hvor mødetemaet var revisionen af logningsreglerne. Justitia forholdt sig her kritisk til en række punkter i lovskitsen. Overordnet set anførte Justitia, at den foreslåede ordning reelt vil medføre opretholdelse af den nuværende (ulovlige) retstilstand. Som opfølgning på mødet fremsendte Justitia den 29. april 2021 sine skriftlige bemærkninger til lovskitsen til Justitsministeriet.¹¹

Den 27. september 2021 fremlagde Justitsministeriet et egentligt udkast til forslag til lov om revision af logningsreglerne,¹² og Justitia afgav den 25. oktober 2021 høringsvar til lovudkastet.¹³ Også her forholdt Justitia sig kritisk til en række punkter i Justitsministeriets foreslåede løsning. Kritikken udspringer overordnet set af, at vedtagelse af de foreslåede regler tilsyneladende vil medføre, at den

⁸ Justitia: [Ulovlig logning – Tid til en Lovrevision](#), februar 2021.

⁹ Se både åbent samråd om logningsreglerne 14/1 2021, som kan ses [her](#), Justitsminister Nick Hækkerups brev af 29/1 2021 til Teleindustrien, s. 1-2, tilgængeligt [her](#) og Justitsministerens svar af 17/2 2021 af spørgsmål 562 stillet af Retsudvalget den 21/1 2021, s. 3, tilgængelig [her](#).

¹⁰ Justitsministeriet: [Skitse for revision af logningsreglerne mv.](#)

¹¹ Justitia: [Bemærkninger til Justitsministeriets skitse for revision af logningsreglerne](#), 29. april 2021.

¹² Udkast til forslag til lov om ændring af retsplejeloven og lov om elektroniske kommunikationsnet og -tjenester (Revision af reglerne om registrering og opbevaring af oplysninger om teletrafik (logning) m.v.).

¹³ Justitia: [Høringsvar: Revision af logningsreglerne](#), 25. oktober 2021.

nuværende (ulovlige) retstilstand de facto opretholdes, hvorved krænkelsen af privatlivets fred og retten til persondatabeskyttelse vil fortsætte.

Med lovudkastet lagde Justitsministeriet bl.a. op til at indføre så vide rammer for, hvornår der kan iværksættes generel og udifferentieret logning, at denne form for logning formentlig fortsat de facto vil blive hovedreglen, hvilket er i strid med EU-retten. Desuden forekom de foreslåede rammer for målrettet logning så vide, at der selv ved den målrettede logningsordning reelt ville blive tale om generel logning. Dette er navnlig en konsekvens af, at de foreslåede regler vil medføre, at så store geografiske dele af landet ville blive underlagt logning, at logningen ikke med rimelighed kan siges reelt at være målrettet. Disse punkter fremhævede Justitia i sit høringssvar, ligesom Justitia forholdt sig kritisk til lovudkastets regler vedrørende muligheden for at få adgang til loggede data, den foreslåede nye definition af "grov kriminalitet" samt de foreslåede prøvelses- og kontrolforanstaltninger, der ifølge Justitias vurdering ikke er tilfredsstillende.

Efter høringen fremsatte justitsministeren den 18. november 2021 lovforslag til ændring af logningsreglerne,¹⁴ og kun fem dage senere, den 23. november, undergik det 115 sider lange lovforslag sin 1. behandling i Folketinget.¹⁵ Det fremsatte lovforslag indeholder ikke ændringer, der imødekommer kritikpunkterne i Justitias høringssvar. Tværtimod er det med lovforslaget tydeliggjort, at Justitsministeriet på det foreliggende grundlag vurderer, at der i 2022 vil foreligge en trussel mod den nationale sikkerhed, der legitimerer opretholdelse af generel og udifferentieret logning. Som følge af lovforslaget medunderskrev Justitia et brev til samtlige folketingsmedlemmer med opfordring om at modsætte sig den fortsatte masseovervågning i forbindelse med behandlingen af lovforslaget.¹⁶ Tiltaget blev også omtalt af Berlingske i en artikel bragt den 19. november 2021.¹⁷

Under 1. behandlingen af lovforslaget lagde Socialdemokratiet ikke skjul på, at man helst havde beholdt logningsreglerne i sin nuværende udformning, og at man derfor med lovforslaget går så langt som muligt. Desuden fremførte justitsministeren på bemærkelsesværdig vis bl.a.: *"I øvrigt synes jeg, at det grundlæggende problem her er, at EU-Domstolen skaber ret uden demokratisk legitimitet. Det er jo bare dommere. Hvorfor skal de have lov til at bestemme, hvad der skal være den politiske situation i Danmark? Hvorfor skal nogle, der ingen demokratisk legitimitet har, have lov til at bestemme?"*¹⁸ Af lovforslaget fremgår det også, at dele af reglerne foreslås vedtaget under en "væsentlig procesrisiko".¹⁹

¹⁴ L 93, [Forslag til lov om ændring af retsplejeloven og lov om elektroniske kommunikationsnet og -tjenester](#).

¹⁵ L 93, Forslag til lov om ændring af retsplejeloven og lov om elektroniske kommunikationsnet og -tjenester: [1. behandling den 23. november 2021](#).

¹⁶ Åbent brev: [Stop overvågningen af os alle sammen](#).

¹⁷ Berlingske: [Organisationer går sammen: Stop overvågningen af danskernes telefoner og internet](#).

¹⁸ L 93, Forslag til lov om ændring af retsplejeloven og lov om elektroniske kommunikationsnet og -tjenester: [1. behandling den 23. november 2021](#).

¹⁹ L 93, [Forslag til lov om ændring af retsplejeloven og lov om elektroniske kommunikationsnet og -tjenester](#), pkt. 3.7.2.

2. behandlingen af lovforslaget er blevet udskudt, da et politisk flertal mente, at der ikke var afsat tilstrækkelig tid til at gennemgå det både lange og komplekse lovforslag. Udskydelsen betyder på den ene side, at folketingsmedlemmerne nu har bedre tid til at sætte sig ind i lovforslaget, men på den anden side indebærer det også, at den nuværende ulovlige logningsordning fortsættes i en rum tid endnu.

Tvivlsomt om FE-loven er forenelig med retten til privatliv i kølvandet på nye domme fra EMD

Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol (EMD) afsagde i maj 2021 dom i to principielle sager, *Big Brother Watch and Others mod Storbritannien*²⁰ og *Centrum för Rättvisa mod Sverige*.²¹ Dommene vedrører masseovervågning af kommunikation på tværs af landegrænser. Der er tale om overvågning, der ved iværksættelsen ikke er rettet mod specifikke individer. Derimod indsamles der ekstremt store datamængder, som først efterfølgende analyseres nærmere for at vurdere, hvilke data der har efterretningsmæssig relevans.

Med de to domme har EMD ikke sat en stopper for denne type masseovervågning. Tværtimod udtalte domstolen, at den anerkender behovet for masseovervågning.

Det står imidlertid ikke medlemsstaterne frit for, hvordan de vælger at administrere sådan overvågning. EMD stiller nemlig en række krav til de mere processuelle og retssikkerhedsmæssige forhold i tilknytning til masseovervågning. Bl.a. stilles der krav om, at reglerne om masseovervågning skal være tilstrækkeligt klare og præcise, herunder så de kan modvirke misbrug og vilkårlighed.

Selvom der med dommene er formuleret en række specifikke krav i den forbindelse, er der dog tale om en samlet og konkret vurdering af det enkelte lands overvågningsregime. Mindre tilfredsstillende dele af et overvågningsprogram kan således i princippet opvejes af andre tiltag. Man kan derfor ikke konkludere, at et overvågningsregime er i strid med EMRK, blot fordi visse dele ikke forekommer i fuld overensstemmelse med de krav, EMD har formuleret.

Alligevel giver dommene ifølge Justitia anledning til grundigt at overveje, om den danske lov om Forsvarets Efterretningstjeneste (FE-loven) er i overensstemmelse med EMRK.²²

Som Advokat i Justitia, Helene Qvist Petersen, udtalte til Information i juni: *“Der bør foretages en grundig overvejelse af, om ikke reglerne skal præciseres på en række punkter. Sådan at selve lov kvaliteten højnes, der bliver flere retsgarantier, og den bliver mere klar og forudsigelig. Sådanne*

²⁰ [Big Brother Watch and Others mod Storbritannien](#), sagsnummer 58170/13, afsagt 25. maj 2021.

²¹ [Centrum för Rättvisa mod Sverige](#), sagsnummer 35252/08, afsagt 25. maj 2021.

²² Forsvarets Efterretningstjeneste har i sin rolle som landets udenrigs- og militære efterretningstjeneste bl.a. til opgave at tilvejebringe det efterretningsmæssige grundlag for dansk udenrigs-, sikkerheds- og forsvarspolitik, herunder via indsamling af oplysninger om forhold i udlandet, der har betydning for Danmark. Sådanne oplysninger indsamles bl.a. via overvågning, og det er FE-loven, der regulerer dette.

præciseringer vil bestemt højne chancen for, at menneskerettighedsdomstolen vil acceptere de danske regler under en eventuel retssag.²³

Et af de krav til masseovervågning, EMD har formuleret, er, at loven skal indeholde tilstrækkeligt klare regler om, hvornår myndighederne – i Danmark Forsvarets Efterretningstjeneste (FE) – kan gøre brug af masseovervågning. Dette krav hænger også sammen med, at loven skal sikre, at der kun iværksættes masseovervågning, når det er "nødvendigt i et demokratisk samfund". Når man læser FE-loven, fremgår det blot af § 3, at FE kan indsamle og indhente de oplysninger, der "kan" have betydning for FE's efterretningsmæssige virksomhed. Det er et meget vidt begreb, der indebærer, at oplysningen kan indhentes, så længe det ikke på forhånd kan udelukkes, at oplysningen er relevant. Ifølge Justitias vurdering er det tvivlsomt, om EMD vil mene, at den formulering er tilstrækkelig klar.

EMD kræver også, at selve iværksættelsen af masseovervågning skal ske på baggrund af en tilladelse fra en uafhængig enhed. Når man læser FE-loven, er der ikke noget, der tyder på, at iværksættelse af masseovervågning kræver tilladelse fra en uafhængig enhed. Retsplejelovens regler om kendelse finder heller ikke anvendelse på FE's virksomhed.²⁴ Det kan ikke udelukkes, at FE har en intern procedure for tilladelser, men i så fald bør det ifølge Justitia for det første overvejes, om dem der udsteder tilladelserne, er tilstrækkelig uafhængige fra FE. Derudover er det et selvstændigt krav, at selve processen for at give tilladelse til masseovervågning skal fremgå tydeligt af loven. Justitia vurderer derfor ikke, at FE-loven lever op til kravene vedrørende udstedelse af tilladelse fra en uafhængig enhed. Det skal i den forbindelse bemærkes, at Justitia allerede i en analyse fra 2019 anbefalede, at Tilsynet med Efterretningstjenesternes "*kompetencer udvides for at styrke borgernes retssikkerhed og sikre den tillid og demokratiske legitimitet som efterretningstjenester, der opererer i fortrolighed med vide beføjelser, altid bør nyde blandt befolkning og politikere*".²⁵

Det er ikke unormalt, at et land videregiver nogle af de oplysninger, der er indhentet via overvågning, til andre landes efterretningstjenester. Sådan videregivelse stiller EMD imidlertid også en række krav til. Bl.a. skal det fremgå tydeligt af loven, under hvilke omstændigheder sådan videregivelse kan ske. Desuden skal det videregivende land sikre, at den modtagende stat har vedtaget beskyttelsesforanstaltninger. FE-loven indeholder nogle regler om videregivelse af oplysninger, men reglerne gælder ikke såkaldte "rådata", som er den form for data, der indsamles via masseovervågning.²⁶ Det medfører reelt, at hvis man anskuer FE-loven isoleret, er der ingen regler, der regulerer videregivelsen af rådata. I forarbejderne til FE-loven kan man læse, at videregivelse af rådata bør bero på en afvejning af behovet for videregivelsen overfor de forbundne risici, herunder risikoen for tortur og anden umenneskelig behandling, men det er også det eneste, der er beskrevet

²³ Information: [Nye domme fra menneskerettighedsdomstolen sætter store spørgsmålstejn ved den danske FE-lov](#), 24. juni 2021.

²⁴ FE-lovens kapitel 2a modsætningsvis. Forarbejderne til loven angiver desuden, at Forsvarets Efterretningstjenestes virksomhed ikke er omfattet af retsplejeloven.

²⁵ Justitia: [Tilsynet med efterretningstjenesterne](#), november 2019.

²⁶ FE-lovens § 7.

i den forbindelse. Ifølge Justitias vurdering er dette således også et område, hvor man med fordel kan præcisere reglerne, så der indføres klare kriterier for videregivelse af oplysninger.

Selvom det som nævnt beror på en samlet og konkret vurdering, om et lands masseovervågningsregime lever op til EMRK, kan der således ifølge Justitia påpeges en række punkter, hvor FE-loven med fordel kan revurderes i lyset af EMD's praksis.

Digitalisering i den offentlige forvaltning

Justitia deltog i 2021 i debatten om den teknologiske udvikling i den offentlige forvaltning.²⁷ Gennem de seneste mange år er der sket en væsentlig øget brug af digitale værktøjer som led i offentlige myndigheders sagsbehandling, og Danmark er langt fremme i forhold til andre lande. Både i 2018 og igen i 2020 blev Danmark kåret som verdensmester i offentlig digitalisering af FN.²⁸

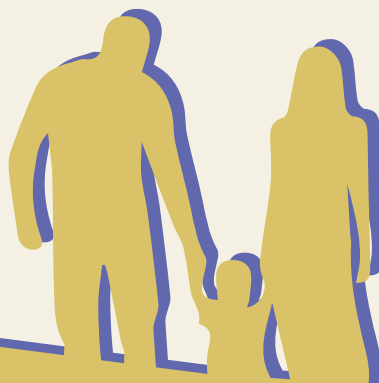
Justitias vicedirektør Birgitte Arent Eiriksson bidrog blandt andet med et kapitel til debatbogen "Fra velfærdsstat til overvågningsstat" i november 2021. Kapitlet "Velfærdsstaten som eksperimentarium" gennemgår nogle af de vigtigste offentlige digitaliseringsinitiativer de sidste 20 år, beskriver fordele og ulemper ved digitaliseringen og problematiserer velfærdsstaten eksperimenter med kunstig intelligens, som ikke kun handler om teknologiens muligheder og begrænsninger, men også om borgeres grundlæggende rettigheder og retssikkerhed.

Der fremsættes en række anbefalinger til en mere betryggende udvikling i fremtiden, hvor Folketinget i højere grad er med til at fastsætte rammerne for den digitale udvikling, og hvor det sikres, at de beslutninger, der skal tegne fremtidens samfund, træffes på et solidt oplyst grundlag.²⁹

²⁷ Se klummer bragt i Altinget: "[Sårbare borgere skal ikke være velfærdsstatens forsøgskaniner](#)", 18. maj 2021, "[Kunstig intelligens må aldrig ledsages af lavere krav til de ansattes uddannelse](#)", den 2. december 2021, "[Birgitte Arent Eiriksson: Digitaliseringsoptimismen gør det svært at tale om teknologiens bagsider](#)", den 27. oktober 2021, "[Justitia om digitalisering i det offentlige: vi må tale om teknologiens skyggesider](#)", den 9. august 2021,

²⁸ Nyhed fra Digitaliseringsstyrelsen: [Ny FN-måling: Danmark fortsat verdensmestre i offentlig digitalisering](#), 12. juli 2020.

²⁹ Bogkapitel: [Velfærdsstaten som eksperimentarium](#), Birgitte Arent Eiriksson, november 2021.



Retten til familieliv

Rigsretssagen mod Inger Støjberg

Den 22. januar 2020 nedsatte Folketinget en undersøgelseskommission, som skulle undersøge sagen om forhenværende udlændinge- og integrationsminister Inger Støjbergs instruks om at adskille mindreårige asylansøgere fra deres myndige ægtefæller ved indkvartering i asylsystemet. Kommissionen skulle bl.a. tage stilling til, om håndtering af sager om gifte/samlevende asylansøgere var sket i overensstemmelse med de forvaltningsretlige regler og principper og Danmarks internationale forpligtelser, herunder Den Europæiske Menneskerettighedskonvention og FN's konvention om barnets rettigheder.³⁰

Instrukskommissionen afleverede en delberetning den 14. december 2020, der indeholdt en redegørelse for begivenhedsforløbet og kommissionens vurderinger af, hvad der bevismæssigt kan lægges til grund om det faktiske forløb.³¹ I delberetningen blev det lagt til grund, at Inger Støjberg gav Udlændingestyrelsen en undtagelsesfri instruks om at adskille alle asylpar, hvor mindst den ene part var mindreårig, og at den indkvarteringsordning, der blev iværksat med instruks, var klart ulovlig.³²

På baggrund af instrukskommissionens første delberetning besluttede et flertal af medlemmerne i Folketinget den 2. februar 2021 at rejse en rigsretssag mod Inger Støjberg.³³ Rigsretten bestod af 13 højesteretsdommere, samt 13 folkevalgte dommere, heriblandt Justitias direktør Jacob Mchangama, der blev udpeget af Venstre.³⁴

³⁰ Se Instrukskommissionen: www.instrukskommissionen.dk.

³¹ Instrukskommissionens [første delberetning](#).

³² Justitsministeriet: [Instrukskommissionens beretning](#), kapitel 1-7, 2020, s. 823-24.

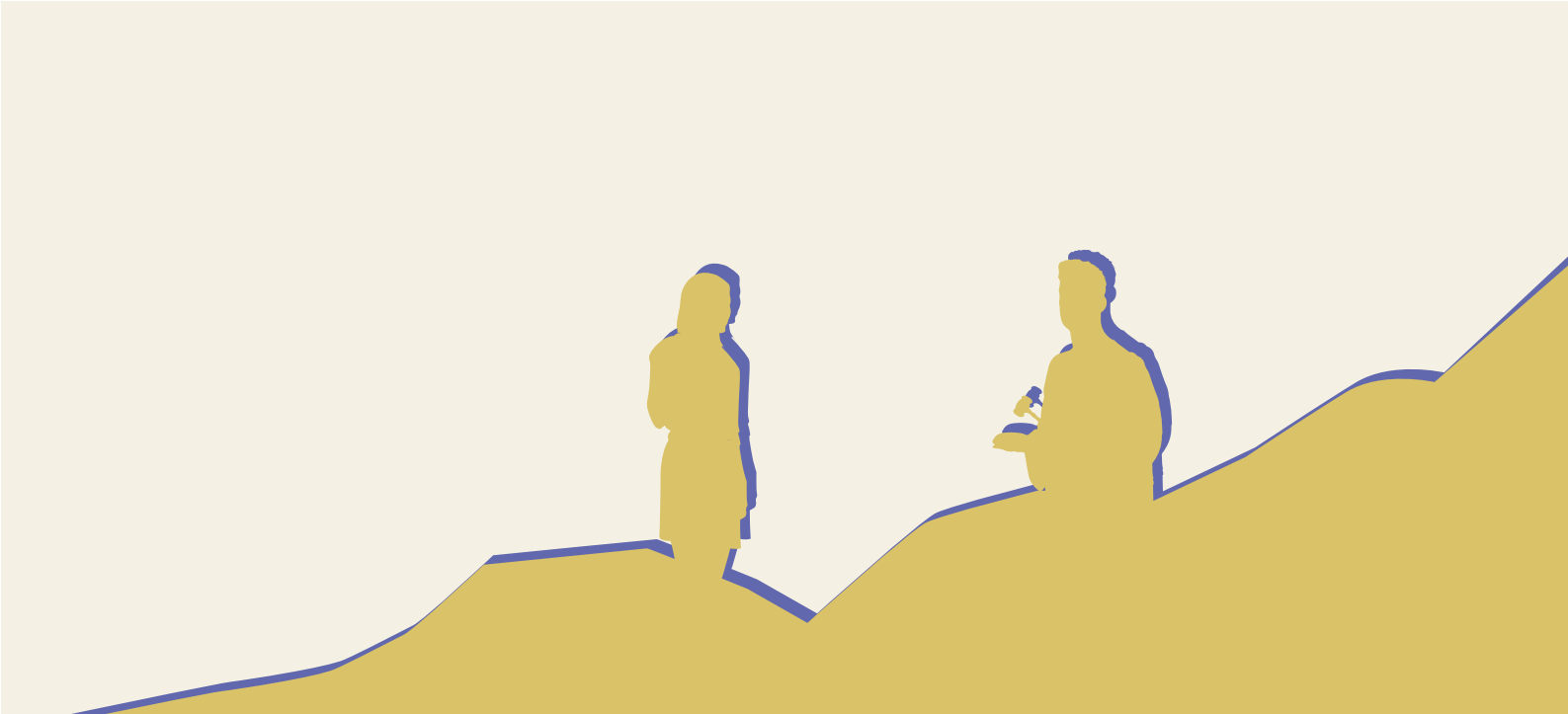
³³ [Forslag B 134](#) – Forslag til folketingsbeslutning om rigsretstiltale mod forhenværende minister Inger Støjberg.

³⁴ Rigsretten: [Rigsrettens dommere](#), opdateret 17. august 2021.

Rigsretssagen begyndte hovedforhandlingerne i september 2021, og sagen løb frem til den 13. december 2021, hvor der faldt dom.³⁵ 25 af Rigsrettens 26 dommere fandt, at Inger Støjberg var skyldig i forsættligt at have overtrådt ministeransvarlighedslovens § 5, stk. 1. Rigsretten fandt, at ministeren var ansvarlig for, at Udlændingestyrelsen havde iværksat og fastholdt en ordning i strid med Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 8 og under tilsidesættelse af almindelige forvaltningsretlige grundsætninger. Inger Støjberg blev idømt ubetinget fængsel i 60 dage.³⁶

³⁵ Rigsretten: [Rigsrettens kalender](#), opdateret 26. november 2021.

³⁶ Rigsretten: [Rigsretten har afsagt dom i sagen mod fhv. minister Inger Støjberg](#).



Retten til retfærdig rettergang

Udeblivelsesdomme og effektivisering af straffesagskæden

I marts 2021 udgav Justitia analysen "Retssikkerhed i udeblivessager", hvor betingelserne for at afsige udeblivelsesdom blev undersøgt.³⁷ Hovedfokus i analysen er de retssikkerhedsmæssige udfordringer, der er forbundet med udeblivelsesdomme, ligesom der ses nærmere på, hvordan ordningen rammer udsatte og andre ressourcetsvage borgere.

Når en straffesag behandles i retten, er det som udgangspunkt et krav, at tiltalte er til stede. Under visse betingelser kan eller skal retten dog behandle sagen, selvom tiltalte ikke er mødt op. I så fald afsiger retten en såkaldt udeblivelsesdom.

Muligheden for at afsige udeblivelsesdom er begrundet i hensynet til at sikre en effektiv og hurtig behandling af straffesager, med det rejser samtidig en række retssikkerhedsmæssige udfordringer for tiltalte, som ikke får mulighed for at forklare sig i retten, ligesom flere af strafferetsplejens grundlæggende principper sættes under pres.

Analysen viser, at mulighederne for at afsige udeblivelsesdomme er øget væsentligt i årenes løb. Hvor mulighederne oprindeligt var særdeles snævre, opererer man i dag med et udgangspunkt, hvor langt størstedelen af straffesagerne potentielt vil kunne fremmes til dom, uden tiltalte er til stede. De løbende udvidelser er ikke blevet modsvaret af tilsvarende udvidelser i de beskyttelsesforanstaltninger, der skal opveje de retssikkerhedsmæssige udfordringer ved udeblivelsesdomme.

Lovændringerne, der svækker beskyttelsen af tiltaltes retssikkerhed, er desuden sket uden samtidig tilvejebringelse af noget validt datagrundlag, der dokumenterer det reelle behov for at udvide mulighederne for at afsige udeblivelsesdom. F.eks. foreligger der ikke data, der giver anledning til at

³⁷ Udeblivelsesdomme hvor sagen fremmes uden tiltaltes samtykke og højst giver 6 måneders fængsel, jf. RPL § 855, stk. 3, nr. 4

antage, at tiltaltes udeblivelse har medført udsættelse af et større antal straffesager, ligesom der ikke foreligger data der indikerer, at straffesagsudsættelser pga. tiltaltes udeblivelse er et stort problem i praksis. Desuden savnes der viden om, hvilke borgere/samfundsgrupper der udebliver fra retten, og hvad årsagerne er til, at tiltalte udebliver.

Justitia konkluderer i analysen, at de løbende udvidelser i adgangen til at afsige udeblivelsesdomme er betænkelig set i lyset af, at udeblivelsesdomme rejser en række retssikkerhedsmæssige udfordringer for den tiltalte. Samtidig fremkommer Justitia med en række anbefalinger til lovgiver om, hvordan reglerne med fordel kan udformes for at sikre den fornødne retssikkerhed for tiltalte.

Under udarbejdelsen af analysen sendte Justitsministeriet et udkast til lovforslag om effektivisering af straffesagskæden mv. i høring, der bl.a. lagde op til en yderligere udvidelse af adgangen til at afsige udeblivelsesdom.

Justitia afgav i marts 2021 høringssvar til regeringens lovforslag om effektivisering af straffesagskæden.³⁸ Lovforslaget, der bl.a. lægger op til en udvidelse i adgangen til at fremme straffesager til udeblivelsesdom, forringer tiltaltes mulighed for at få kendskab til straffesagen og vil gøre det muligt at nedsætte offentlige ydelser til tiltalte, som udebliver fra retten. Af bemærkningerne til forslaget fremgår det, at formålet med dette er at nedbringe sagsbehandlingstiden i straffesager, at sikre respekten for retsvæsnets og aktørernes tid og at sikre en hensigtsmæssig udnyttelse af anklagemyndighedens og domstolenes ressourcer.³⁹

Vicedirektør for Justitia, Birgitte Arent Eiriksson, udtalte følgende i forbindelse med Justitias høringssvar til det nye lovforslag: *"Forslagene er meget vidtgående, men det virker som om, man lovgiver i blinde. Der er ingen datamæssig dokumentation for, at udeblivelser er et stort problem i praksis, eller at de i særligt omfang skyldes et bevidst valg hos de tiltalte. Samtidig vil flere af forslagene få alvorlige konsekvenser for især udsatte og andre ressourcetsvage borgere, der har svært ved at varetage deres egen retssikkerhed i mødet med retssystemet. Vi får placeret samfundets svageste på et retssikkerhedsmæssigt B-hold, hvilket skaber mistillid til systemet og en større kløft mellem befolkningsgrupperne."*⁴⁰

Lovforslaget blev efterfølgende den vedtaget 3. juni 2021 uden ændringer til de dele, Justitia havde kritiseret. Lovforslaget trådte i kraft den 1. juli 2021.⁴¹

³⁸ Justitia: [Høring over udkast til forslag til lov om ændring af retsplejeloven, færdselsloven mv.](#), marts 2021.

³⁹ [Udkast til Forslag til Lov om ændring af retsplejeloven, færdselsloven mv. \(Effektivisering af straffesagskæden mv.\)](#), af 12. februar 2021.

⁴⁰ Justitia: [Retssikkerhed i udeblivelsesager](#), marts 2021.

⁴¹ Folketinget.dk: [L 212 A](#) Forslag til lov om ændring af retsplejeloven og forskellige andre love og om ophævelse af lov om udpantning og om udlæg uden grundlag af dom eller forlig.

Retssikkerhed i bødesager

Justitia udgav i juli 2021 en analyse om retssikkerhed i bødesagsprocessen. Analysen undersøger de generelle retssikkerhedsmæssige udfordringer forbundet med bødesagsprocessen og de særlige problemer, der opstår, når udsatte og andre ressourcetsvage borgere deltager i processen.⁴²

Analysen konkluderer, at det må anses for meget tvivlsomt, om der er sikret den rette balance mellem en effektiv bødesagsproces og et retssikkerhedsniveau, der beskytter borgerne mod fejl og mangler i bøder og sikrer, at borgerne reelt kan deltage i processen.

Analysen fremlægger en række anbefalinger, som kan forbedre retssikkerheden i bødesagsprocessen. Blandt andet bør sproget i bøder gøres mere forståeligt, der skal vejledes bedre om mulige konsekvenser ved at få en bøde, der skal gøres mere for at sikre, at borgerne får kendskab til bødesager, der bør afsættes den nødvendige tid til at behandle sagerne hos domstolene, og aktørerne i straffesagskæden bør følge den retssikkerhedsmæssige udvikling.

Der blev bl.a. skrevet om analysen i Jyllands Posten, hvor formand for Landsforeningen for danske forsvarsadvokater Kristian Mølgaard udtalte, at "*Der er sket en væsentlig forringelse af retssikkerheden og retsfølelsen i forhold til den måde, som bødestraffe eksekveres på.*"⁴³

Retshjælp i en coronatid

I juli 2021 udgav Justitia en analyse, der så nærmere på, hvordan retshjælp ydet af retshjælpskontorerne blev påvirket af coronanedlukningerne med særligt fokus på socialt udsatte borgeres adgang til retshjælp.⁴⁴

Coronapandemien påvirkede stort set alle dele af samfundet og derfor også adgangen til retshjælp. Nedlukningerne og de mange restriktioner påvirkede retshjælpskontorerne i kortere eller længere tid. Ifølge analysens kortlægning tog to ud af tre retshjælpskontorer ikke imod henvendelser i en periode på mellem en uge og op til to en halv måned efter den første nedlukning i marts 2020. Den manglende mulighed for personlige henvendelser ramte især socialt udsatte borgere, der i forvejen har sværest ved at gøre deres ret gældende.

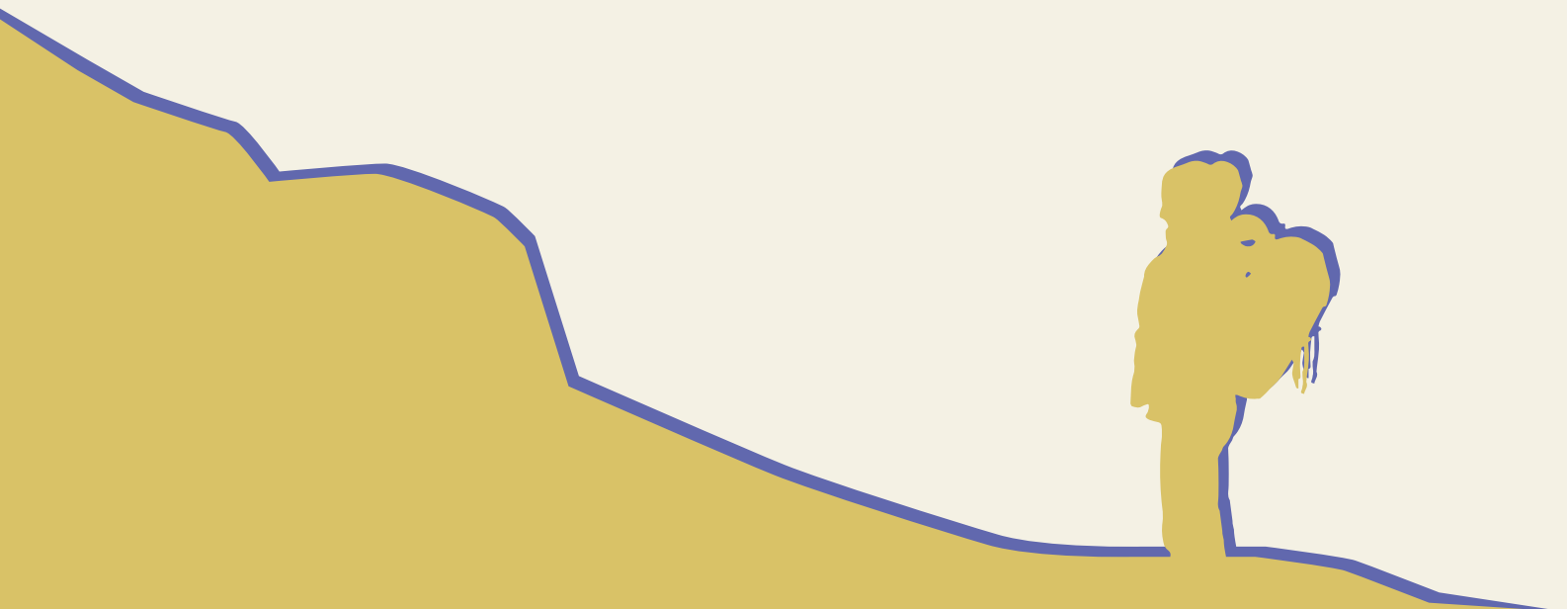
I analysen anbefalede Justitia derfor, at retshjælpskontorerne bør udarbejde en strategi for adgangen til retshjælp i forbindelse med kommende nødsituationer, og at Justitsministeriet bør tage overvejelserne med i det lovforberedende udvalg om retshjælp og fri proces. Analysen blev omtalt i Ritzau.⁴⁵

⁴² Justitia: [Hvad er der galt med retssikkerheden i bødesager?](#), 25. juli 2021

⁴³ Jyllands Posten: [Analyse: Markant flere bøder og risiko for fejl truer borgernes retssikkerhed](#), 25. juli 2021.

⁴⁴ Justitia: [Retshjælp i en coronatid](#), 15. juli 2021.

⁴⁵ Jyllands Posten: [De svageste gik forgæves efter hjælp under coronanedlukning](#), den 18. juli 2021.



Retten til personlig frihed og bevægelsesfrihed

Tiltag mod utryghedsskabende adfærd

I januar 2021 sendte Justitsministeriet et udkast til et lovforslag i høring om bl.a. tryghedsskabende opholdsforbud.⁴⁶ Med lovforslaget skulle politiet fremover kunne udstede et generelt forbud mod ophold i et geografisk afgrænset område, f.eks. en åben plads, en park, en togstation eller lignende, i en begrænset periode på op til 30 dage ad gangen med mulighed for forlængelse, hvis en gruppe af personer havde udvist en 'utryghedsskabende adfærd' i området.

Lovforslaget indeholdt endvidere yderligere to initiativer: i) et forbud mod deltagelse i nattelivet på op til 2 år for personer, der er dømt for visse former for kriminalitet i nattelivet, herunder voldelige overfald, og ii) en udvidelse af politiets beføjelse til at foretage beslaglæggelse til sikkerhed for gæld til det offentlige hos en mistænkt.

Baggrunden for lovforslaget var, at " [r]egeringen ikke vil acceptere, at der er områder i Danmark, der er plaget af hårdkogte kriminelle og grupper af unge, der skaber utryghed." Dette er særligt målrettet "grupper af unge mænd, der udviser en uacceptabel adfærd, hvor de dominerer områder i det offentlige rum og skaber en hverdag præget af frygt og utryghed for andre mennesker."

De skitserede initiativer blev fra flere sider kritiseret for at indebære så væsentlige indgreb i de dømtes frihedsrettigheder - herunder særligt retten til privatliv, forsamlingsfriheden og bevægelsesfriheden - at det gav anledning til en række retssikkerhedsmæssige bekymringer.

⁴⁶ [Forslag til lov om Tryghedsskabende opholdsforbud, forbud mod deltagelse i nattelivet og udvidet adgang til beslaglæggelse af værdigenstande](#) af 14. januar 2021.

Lovforslaget blev efter høringsfristens udløb fremsat af justitsministeren den 10. marts 2021 uden væsentlige ændringer. Et flertal uden om regeringen stemte dog imod forslaget om et generelt opholdsforbud, mens de øvrige initiativer blev vedtaget af Folketinget den 3. juni 2021.

Den 14. november 2021 præsenterede regeringen endnu en tryghedspakke ved navn "Et tryggere Danmark". Pakken indeholder yderligere 12 initiativer, der har til formål at skabe større tryghed i nattelivet, på gader og S-togstationer, og som rummer flere tiltag direkte målrettet utryghedsskabende og kriminelle unge, der skal understøttes i at komme ud af den kriminelle løbebane.

Nattelivstiltagene går bl.a. ud på at give politiet mulighed for at bortvise utryghedsskabende personer fra de særlige nattelivszoner, politiet har udpeget, og udstikke en bøde, hvis forbuddet ikke overholdes. Derudover indføres mulighed for at forbyde såkaldt "paradekørsel" med muskelbiler eller sportsvogne i nattelivet og detailsalg af alkohol i nattelivszoner skal forbydes i tidsrummet 24-05. Dertil skal natåbne serveringssteder fremover have autoriserede dørmænd eller vagter.

Yderligere vil regeringen skabe tryggere S-togstationer med øget overvågning, herunder realtidsovervågning og vagter på udvalgte stationer.

Udspillet indeholder også tiltag mod kriminelle eller kriminalitetstruede børn og unge. F.eks. skal mulighederne for at give forældrepåleg udvides til også til forældre til børn eller unge, der har udvist utryghedsskabende adfærd. Børn og unge skal også kunne gives et opholdsforbud fra det område, hvor de har udvist utryghedsskabende adfærd for at afskære dem fra "dårligt selskab".

De fleste af tiltagene kræver lovændringer, og regeringen forventer at kunne fremlægge lovforslag hurtigst muligt i det kommende år.

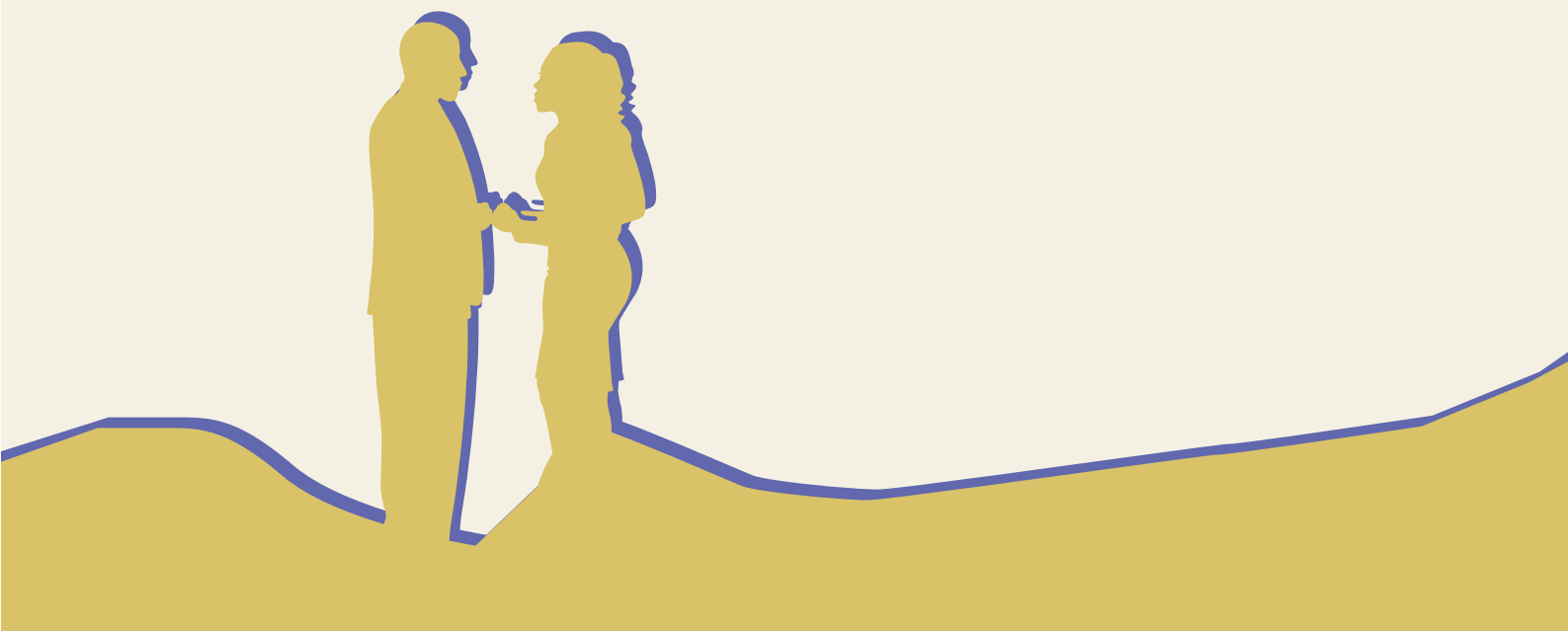
Efter Justitias opfattelse giver de skitserede initiativer i den nyeste tryghedspakke anledning til retssikkerhedsmæssige betænkeligheder. Tiltagene indebærer øget overvågning, øget kriminalisering og øgede beføjelser til politiet uden at der i udspillet er argumenteret overbevisende for, at tiltagene er nødvendige, egnede eller effektive.

F.eks. forekommer det unødvendigt at give politiet tilladelse til at bortvise utryghedsskabende personer fra nattelivszoner, når politiet allerede har hjemmel i ordensbekendtgørelsen til at bortvise utryghedsskabende personer bestemte steder.

Desuden vil man indføre en mulighed for at forbyde paradekørsel uden at problemets omfang er undersøgt, og det kan blive svært for politiet at administrere sådanne forbud på en måde, der gør, at borgere kan forudsige deres retsstilling.

To andre tiltag om obligatoriske dørmænd hos natåbne restaurationer og forbud mod salg af alkohol nattelivszoner i visse tidsrum er bebyrdende for erhvervslivet, og det ser ikke ud til at være undersøgt, om problemet kunne løses med andre mindre indgribende midler.





Ytrings- og informationsfrihed

International undersøgelse af opbakningen til ytringsfrihed

I juni 2021 udgav Justitia rapporten – "Who Cares about Free Speech? - Findings From a Global Survey of Free Speech".⁴⁷ Undersøgelsen måler befolkningerne i 33 udvalgte landes opbakning til ytringsfrihed.

Undersøgelsen viste, at der generelt er bred opbakning til ytringsfrihed, idet 90 procent af deltagerne i undersøgelsen mener, at det er vigtigt, at folk kan sige, hvad de vil, uden at blive censureret af staten. Undersøgelsen indikerer, at der er højest opbakning til ytringsfrihed i de skandinaviske lande og USA, mens der er lavest opbakning i Rusland, i lande med en majoritet af muslimer og i de mindst socio-økonomisk udviklede lande.

Undersøgelsen viste imidlertid også, at når folk bliver præsenteret for kontroversielle udsagn inden for emner som religion, homoseksualitet, national sikkerhed eller økonomisk tryghed, så daler opbakningen til ytringsfrihed væsentligt, og der er tegner sig et meget mere varieret billede hen over lande og individer. Hvor 90 procent af deltagerne i undersøgelsen støtter retten til at kritisere den siddende regering, mener kun 61 procent, at ytringsfriheden skal beskytte retten til at udtale sig stødende om respondentens egen religion og egne overbevisninger. Kun 43 procent mener, at det skal være tilladt at sige ting, der støder minoritetsgrupper, uden at regeringen griber ind.

Derudover viste undersøgelsen, at opbakningen til ytringsfriheden er ikke faldet siden 2015, og at der i de fleste lande er en stabil eller øget opbakning til ytringsfriheden. Der er dog undtagelser, f.eks. ses det, at der i USA er et fald i opbakningen til ubegrænset at kunne kritisere regeringen.

Undersøgelsen så også på sammenhænge mellem alder, uddannelse, politisk overbevisning mv. og opbakning til ytringsfrihed, men fandt kun et par gennemgående mønstre. F.eks. er

⁴⁷ Justitia: [Who Cares about Free Speech? – Findings From a Global Survey of Free Speech](#), 7. juni 2021.

venstreorienterede mere tolerante over for fornærmelser mod nationalsymboler, mens højreorienterede er mere tolerante over for udsagn, der er egnet til at krænke minoritetsgrupper, særligt i vestlige lande.

Regulering af sociale mediers ansvar for ulovligt indhold

Tyskland indførte i 2017 lovgivning, der pålægger sociale medieplatforme med mere end to millioner brugere at fjerne ulovligt indhold inden for en tidsfrist på 24 timer, efter at indholdet er indberettet af en bruger (den såkaldte NetzDG-lov). Hvis ulovligt indhold ikke fjernes inden for fristen, risikerer de sociale platforme bøder op til 5 mio. euro. Mere end 20 stater har sidenhen valgt at udarbejde lignende lovgivning, en udvikling som tidligere er kortlagt i Justitias analyser om emnet.⁴⁸

Den 26. januar 2021 udgav Justitia analysen "Rushing to Judgment: Are Short Mandatory Takedown Limits for Online Hate Speech Compatible with the Freedom of Expression?".⁴⁹

Data gengivet i rapporten viser, at nationale europæiske domstole i gennemsnit var 778,47 dage om at nå til en afgørelse i en sag om ulovlig hadsk tale.⁵⁰ Til sammenligning har sociale medieplatforme i Tyskland og lande med lignende lovgivning en kort tidsfrist på typisk mellem 1 og 24 timer til at foretage en juridisk vurdering af, om indhold på platformen er ulovligt, hvilket i princippet også indebærer en vurdering af, om et indgreb i ytringsfriheden er hjemlet ved lov, proportionalt og nødvendigt.

Der er grund til at frygte, at sociale medieplatforme vil prioritere at fjerne indhold for at være på den sikre side, frem for borgernes ytringsfrihed, da de kan modtage høje bøder, hvis tidsfristerne for at fjerne ulovligt indhold overskrides. NetzDG og lignende lovgivning kan derfor føre til uforholdsmæssig fjernelse af *lovligt* indhold og vil sandsynligvis føre til en systemisk følgeskade på online-ytringsfriheden, som både det franske forfatningsråd og FN's særlige ekspertråd for ytringsfrihed har påpeget.⁵¹

Analysen opfordrer lande og internationale organisationer til at iagttage anbefalingerne i "The Manila Principles" og "the Report on Online Content Moderation (2018)". Her anbefales det, at online-platforme kun skal være tilpligtet at fjerne ulovligt indhold, hvis der er udstedt en kendelse herom fra en uafhængig og upartisk domstol. Det kontrollerende organ bør fokusere på det groveste og mest systematiske indhold, der er direkte i strid med national straffelov og ikke grænsetilfældene, som kun potentielt er i strid med national straffelov.

⁴⁸ Justitia: [The Digital Berlin Wall: How Germany \(Accidentally\) Created a Prototype for Global Online Censorship](#), november 2019 og [The Digital Berlin Wall Act 2: How the German Prototype for Online Censorship Went Global – 2020 edition](#), september 2020.

⁴⁹ Justitia: [Rushing to Judgment: Are Short Mandatory Takedown Limits for Online Hate Speech Compatible with The Freedom of Expression?](#), 26. januar 2021.

⁵⁰ Ifølge data fra Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol om sagsbehandlingstiderne ved nationale domstole for *alle* sager om hadsk tale, der er påklaget til Domstolen.

⁵¹ Kaye, D. (2018). Report of the special rapporteur on the promotion and protection of the freedom of opinion and expression ([A/HRC/38/35](#)). United Nations Human Rights Council og [Decision 2020-801 DC](#), French Constitutional Court, (June 18, 2020).

I Danmark har regeringen siden 2019 været i gang med at undersøge mulighederne for at regulere sociale medier.⁵² Den 18. juni 2021 offentliggjorde regeringen en såkaldt hvidbog om techgiganter, der opstiller ni principper om et mere ansvarligt og retfærdigt samfund med techgiganterne.⁵³ Hvidbogen indeholder ikke konkrete tiltag, men det fremgår blandt andet, at techgiganternes forretningsmodeller skal underlægges demokratiske rammer, at børn og unge skal have en tryk barndom i god balance mellem den digitale og fysiske verden og at tech-giganterne skal understøtte den demokratiske samtale og tage et større ansvar for indholdet på deres platforme.

Den 19. august 2021 offentliggjorde regeringen udspillet "Sociale mediers ansvar – skærpede krav til sociale medier og digital dannelse af børn og unge".⁵⁴ Pakken indeholder initiativer, der skal skærpe fokus på sociale mediers ansvar i forhold til ulovligt indhold, beskytte brugere af sociale medier bedre, samt initiativer målrettet børn og unge. Initiativerne målrettet børn og unge skal bl.a. sikre bedre "digital dannelse", stille skærpede krav til platforme i forbindelse med markedsføring mod børn og unge samt udarbejdelse af etiske retningslinjer for kommunikation til børn og unge.

Den 22. december 2021 sendte regeringen et lovforslag om regulering af sociale medier i høring.⁵⁵ Lovforslaget indebærer, at sociale medieplatforme forpligtes til at fjerne eller blokere ulovligt indhold fra platformen inden for en frist på som udgangspunkt 24 timer fra indholdet er indberettet. Brugere, der har fået fjernet eller blokeret indhold, skal have adgang til at få efterprøvet de sociale mediers afgørelser, og de sociale medier skal udarbejde og offentliggøre gennemsigtighedsrapporter om deres indholdsmoderation mv. Brydes loven, kan de sociale medier straffes med bøde. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen skal holde tilsyn med, at de sociale medieplatforme lever op til lovgivningen.

Det er Justitias opfattelse, at en regulering af sociale medier med så korte tidsfrister, som der er lagt op til i lovforslaget, ikke tager tilstrækkeligt hensyn til ytringsfriheden, da der er fare for, at sociale medier vil slette indhold i et videre omfang end de er forpligtet til – herunder lovlige synspunkter mv. – af frygt for at blive pålagt ansvar, hvilket kan påvirke den offentlige debat i en uheldig retning.

Udvidelse af racismeparagraffen

Ytringsfriheden begrænses bl.a. af den såkaldte racismeparagraf i straffelovens § 266 b, der forbyder hadefulde ytringer rettet mod personer på grund af race, hudfarve, nationale eller etniske oprindelse, tro eller seksuelle orientering.

Den 6. oktober 2021 fremsatte Folketinget et lovforslag, der vil udvide bestemmelsen, således at "kønsidentitet" og "kønsudtryk" - samt handicap - tilføjes som kategorier, der nyder beskyttelse mod hadtale i form af "forhånende" og "nedværdigende" ytringer.⁵⁶ Lovændringen kommer i kølvandet

⁵² Dr.dk: [Regeringen vil undersøge reguleringen af sociale medier](#), den 5. november 2019.

⁵³ Nyhed på regeringen.dk: [Regeringen vil diskutere techgiganternes rolle med ny hvidbog](#), den 18. juni 2021.

⁵⁴ Regeringen: [Sociale mediers ansvar – skærpede krav til sociale medier og dannelse af børn og unge](#), den 19. august 2021.

⁵⁵ Høringsportalen: [Høring over udkast til forslag til lov om regulering af sociale medier](#).

⁵⁶ [Lovforslag nr. L 18, "Lov om ændring af lov om ligestilling af kvinder og mænd, lov om forbud mod forskelsbehandling på arbejdsmarkedet m.v., straffeloven og forskellige andre love."](#)

på regeringens udspil med fire initiativer inden for den eksisterende forskelsbehandlingslovgivning, der samlet har til hensigt at styrke og tydeliggøre beskyttelsen af LGBTI-personer mod forskelsbehandling, hadforbrydelser og hadefulde ytringer på grund af seksuel orientering, kønsidentitet, kønsudtryk og køns karakteristika.⁵⁷

En udvidelse af racismeparagraffen har længe været omdiskuteret. I Ytringsfrihedskommissionens betænkning fra 2020 blev det anbefalet, at § 266 b ikke bør udvides til at omfatte flere grupper end tilfældet er i dag,⁵⁸ mens Institut for Menneskerettigheder i et høringssvar fra januar 2021 anbefalede, at det i lovbemærkningerne præciseredes, at tilføjelsen af kønsidentitet, kønsudtryk og køns karakteristika ikke begrænser ytringsfriheden yderligere sammenlignet med den nuværende retstilstand.⁵⁹

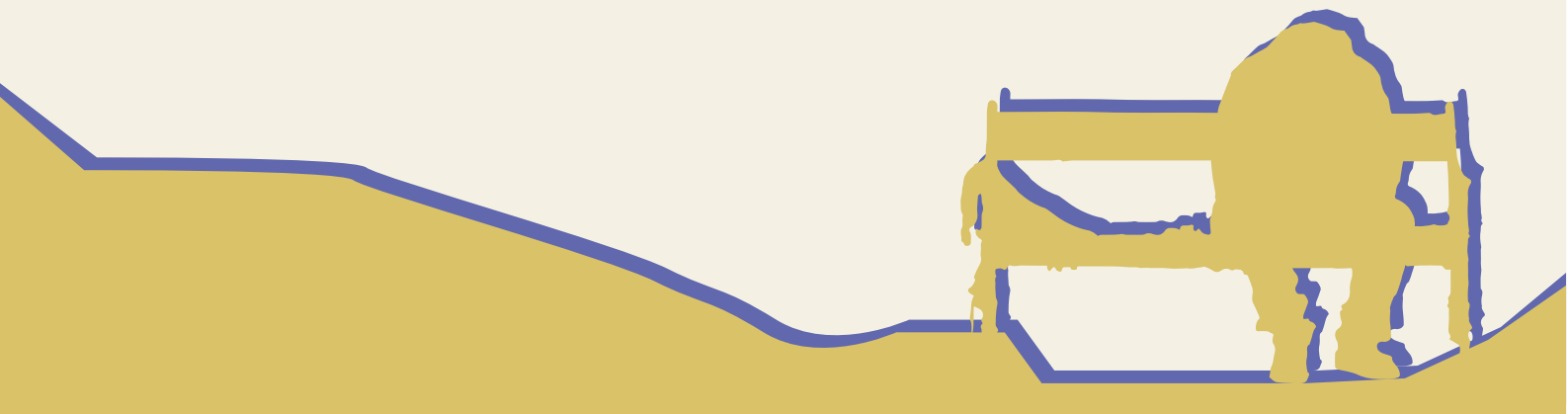
Justitias direktør, Jacob Mchangama, har ved flere lejligheder beskrevet begrænsninger af ytringsfriheden som et ineffektivt middel til at imødegå hadefulde og ekstreme ytringer, og påpeget at lovforslaget er udtryk for et paradoks, hvor ytringsfrihedens historie og dens afgørende rolle som løftestang for tolerance, værdighed og ligebehandling i kampen mod fordomme og diskrimination forlemmes.⁶⁰

⁵⁷ Lovudspil "[Frihed til forskellighed – styrkede rettigheder og muligheder for LGBTI-personer](#)" fra 2020.

⁵⁸ [Ytringsfrihedskommissionens beretning fra 2020, betænkning nr. 1573](#).

⁵⁹ Institut for Menneskerettigheder: [Høringssvar over udkast til forslag til lov om ændring af ligestillingsloven, forskelsbehandlingsloven og straffeloven m.fl.](#), af 13. januar 2021.

⁶⁰ Se bl.a. Berlingske: [Danskerne har intet problem med »mænd der går i dametøj,« så hvorfor skal racismeparagraffen beskytte dem?](#), kronik den 10. december 2021.



Retssikkerhed på socialområdet

Svømmepigesagen

Den 22. april 2021 afsagde Højesteret dom i den såkaldte 'svømmepigesag'.⁶¹ Det principielle spørgsmål, som Højesteret tog stilling til, var, om en borger kan få økonomisk godtgørelse, når en kommune har truffet en ulovlig afgørelse om en ikke-økonomisk velfærdsydelse.

I den principielle sag havde Ankestyrelsen slået fast, at en elitesvømmer på landsholdet for mentalt handicappede uberettiget havde fået frataget sin ledsagerordning til svømning, da hun fyldte 18 år. Trods beskeden fra Ankestyrelsen fastholdt Lolland Kommune sin beslutning om at fjerne støtten.

Efter en samlet vurdering fandt Højesteret, ligesom landsretten og byretten tidligere havde gjort, at Lolland Kommune ikke havde udsat pigen for en retsstridig krænkelse af hendes fred, ære eller frihed, der berettigede til en økonomisk godtgørelse.

Det er Justitia og Advokatsamfundet der har taget initiativ til, at sagen blev indbragt for domstolene. Sagen viser nemlig, at der er et hul i borgernes retssikkerhed, da det i nogle tilfælde kan betale sig for kommunerne at ignorere Ankestyrelsens afgørelser.

Vicedirektør i Justitia, Birgitte Arent Eiriksson, udtalte i forbindelse med dommen, at der er behov for nye løsninger på det retssikkerhedsmæssige tomrum, som dommen efterlader:

"Justitia har gennem årene set flere sager, hvor en kommune groft har tilsidesat sine pligter efter serviceloven og derved har udhulet både borgernes retssikkerhed og tilliden til de offentlige myndigheder. Det gør sagen principiel og vigtig, og jeg er derfor glad for, at den er nået hele vejen til landets øverste retsinstans. Nu har vi så Højesterets ord for, at denne type sager ikke giver anledning til en tortgodtgørelse til borgerne, og at det således hverken nu eller fremover vil have

⁶¹ Højesteret: [Sag BS-19523/2020-HJR](#), afsagt den 22. april 2021.

økonomiske konsekvenser for kommunerne at vende det blinde øje til deres forpligtelser og Ankestyrelsens afgørelser. Jeg håber derfor, at Folketingets partier på ny vil drøfte etableringen af en godtgørelsesordning ved velfærdstab, som kan virke præventivt og samtidig give borgeren et økonomisk plaster på såret.”⁶²

Borgerrådgiverordninger udbredes takket være en ansøgningspulje

Som det fremgår af Justitias analyse ”Borgerrådgiver – En sikring af borgernes retssikkerhed” fra oktober 2020, er der store problemer med retssikkerheden på social- og beskæftigelsesområdet.⁶³ Borgerrådgivere, der er en slags kommunale ombudsmænd, kan på flere måder bidrage til at forebygge fejl og mangler i sagsbehandlingen og hjælpe borgere, der har svært ved at varetage deres interesser og retssikkerhed.

Justitia anbefalede i analysen at udbrede borgerrådgiverordningen til alle kommuner ved at gøre ordningen obligatorisk, eller at der blev oprettet en ansøgningspulje til ansættelse af borgerrådgivere.

Det var derfor meget positivt, at S-regeringen sammen med Radikale Venstre, Socialistisk Folkeparti, Enhedslisten og Alternativet i finanslovsaftalen for 2021 aftalte, at der skulle afsættes 30 mio. kr. i 2021 og 35 mio. kr. årligt i perioden 2022-2024 til en ansøgningspulje, som kommunerne kan søge med henblik på at ansætte en borgerrådgiver.⁶⁴

Den efterfølgende bekendtgørelse, hvormed ansøgningspuljen blev oprettet, inddrogede Justitias centrale anbefalinger som betingelser for at opnå tilskud.⁶⁵

Pr. 9. december 2021 har ansøgningspuljen betydet, at 47 kommuner har fået midler til en borgerrådgiverordning.⁶⁶ Heraf har 36 kommuner oprettet en borgerrådgiverordning, og 11 kommuner har fået midler til en opjustering af den nuværende borgerrådgiverordning. Justitia ser de mange nyoprettede borgerrådgiverordninger som en væsentlig forbedring af retssikkerheden i kommunerne.

Magtanvendelse mod anbragte børn og unge

I juli 2021 udgav Justitia analysen ’Sikring af anbragtes rettigheder – Magtanvendelse og andre indgreb i selvbestemmelsesretten rettet mod anbragte børn og unge’, som viser, at alt for mange

⁶² Justitia: [Højesteret siger nej til svømmepige-sagen](#), 22. april 2021.

⁶³ Justitia: [Borgerrådgiver – En sikring af borgernes retssikkerhed](#), oktober 2020.

⁶⁴ [Aftale](#) mellem regeringen og Radikale Venstre, Socialistisk Folkeparti, Enhedslisten og Alternativet om: Finansloven for 2021 (6. december 2020).

⁶⁵ <https://www.retsinformation.dk/eli/lta/2021/1114> og Justitia: [Høringssvar over udkast til bekendtgørelse om ansøgningspulje til borgerrådgivning](#).

⁶⁶ Nyhed fra Justitia: [Mange flere borgerrådgivere](#), 9. december 2021.

magtanvendelser og indgreb i anbragte børn og unges selvbestemmelsesret ikke bliver indberettet, som de skal, og at anbringelsesstederne mangler viden om reglerne, blandt andet fordi opfølgningen på magtanvendelser mv. ikke er systematiseret og koordineret.

Analysen gennemgår den tilgængelige viden om antallet af indberettede magtanvendelser mv. og behandler en række spørgsmål om blandt andet omfanget af indberetningspligten, indberetningspraksis, inddragelsen af barnet eller den unge i forbindelse med indberetningen, opfølgning på magtanvendelse, adgangen til viden på området og organiseringen af socialtilsynet.

Magtanvendelse og indgreb i selvbestemmelsesretten må kun finde sted i det omfang, der er hjemmel til det. Regelsættet på området er imidlertid kompliceret, og det er vanskeligt at finde de oplysninger og den viden, som er nødvendig, hvis man som anbragt, medarbejder på eller leder af et anbringelsessted skal kunne forstå reglerne og anvende dem i praksis. Analysen konkluderer på baggrund heraf, at en af årsagerne til de mange fejl, der sker i anvendelsen af reglerne på dette område, netop skyldes, at reglerne mangler sproglig klarhed.

Justitias Gerd Sinding har i forlængelse heraf også fastslået, at det er afgørende, at den kommende 'Barnets lov', som forventes at blive fremsat i oktober 2022,⁶⁷ bliver gennemskrevet med henblik på at opnå sproglig klarhed, hvis den skal føre til en reel styrkelse af udsatte børns retssikkerhed.⁶⁸

Analysen fra Justitia viser også, at socialtilsynet med børn og unge udføres meget forskelligt fra region til region. Dette svækker retssikkerheden for børn og unge og kalder på etablering af ét uafhængigt og centralt ledet Socialtilsyn. Den manglende ensartethed i socialtilsynenes praksis og afrapportering medfører nemlig, at det er vanskeligt at danne sig det overblik og skaffe sig den viden, der er nødvendig for at kunne anvende de komplicerede regler om magtanvendelse korrekt. Det bliver dermed også vanskeligt at forebygge og undgå overflødige, unødvendige og ikke tilladte magtanvendelser. Anbefalingen af et samlet socialtilsyn vil også med større styrke kunne bidrage til at realisere intentionerne om bedre kvalitet i anbringelserne og styrket retssikkerhed, som også er en del af den ovenfor nævnte politiske aftale Børnene Først.⁶⁹

Whistleblowerordninger i kommunerne

I februar 2021 udgav Justitia analysen "Whistleblower – En styrkelse af den kommunale retssikkerhed".⁷⁰ Analysen vurderer det nærmere omfang og anvendelse af interne whistleblowerordninger om overtrædelser af national ret i kommunerne. På tidspunktet for analysens udgivelse var der 22 kommuner, der frivilligt havde oprettet en whistleblowerordning.

⁶⁷ Social- og Indenrigsministeriet: [Tidsplan for barnets lov justeres](#), 10. december 2021.

⁶⁸ Justitia: [Sproglig klarhed i lovtæksten til Barnets Lov vil styrke retssikkerheden for socialt udsatte børn, artikel fra Altinget](#), 20. september 2021.

⁶⁹ Information: [Ved at lave et samlet socialtilsyn kan vi styrke retssikkerheden for anbragte børn og unge](#), 12. august 2021.

⁷⁰ Justitia: [Whistleblower – En styrkelse af den kommunale retssikkerhed](#), januar 2021.

I analysen konkluderede Justitia, at interne whistleblowerordninger i kommunerne må anses for at være et godt supplement til de allerede eksisterende muligheder for at gøre opmærksom på ulovlige forhold mv. Det skyldes ikke mindst de store retssikkerhedsmæssige problemer i kommunerne og behovet for at sende et stærkt signal til ansatte og omverden om, at man i kommunerne ønsker åbenhed om lovovertrædelser og andre alvorlige forhold og ønsker at komme disse til livs. Whistleblowerordninger kan samtidig medvirke til at højne niveauet i kommunernes ydelser generelt, fordi fejl og forsømmelser bliver opdaget (tidligere).

Justitia anbefalede, at kommunerne bør forpligtes til at oprette interne whistleblowerordninger til brug for indberetninger om overtrædelser mv. af national ret. Det kunne med fordel ske gennem en udvidelse af de EU-whistleblowerordninger, som kommunerne er forpligtede til at oprette fra december 2021 som følge af EU's whistleblowerdirektiv⁷¹ fra 2019 – med de ændringer, der måtte ønskes for den nationale del. Herudover indeholdt analysen en række anbefalinger om nogle vigtige grundelementer, der efter Justitias opfattelse bør indgå i de kommunale whistleblowerordninger om overtrædelser af national ret.

Den 25. februar 2021 blev forslaget til lov om beskyttelse af whistleblowere, som gennemfører EU's whistleblowerdirektiv, sendt i høring.⁷² I lovforslaget blev det foreslået, at whistleblowerlovens beskyttelse ikke kun skal omfatte indberetninger om overtrædelser af visse områder af EU-retten, men også alvorlige overtrædelser af national ret og øvrige alvorlige forhold.

Justitia afgav i marts 2021 et høringssvar til lovforslaget, hvor det fremgik, at Justitia finder det meget positivt, at der nu - som følge af EU-direktivet - foreslås lovgivning om whistleblowerordninger og regler om beskyttelse af whistleblowere, der tillige omfatter alvorlige overtrædelser mv. af national lovgivning.⁷³ Lov om beskyttelse af whistleblowere blev vedtaget den 24. juni 2021 og træder i kraft den 17. december 2021.

Den 17. november 2021 sendte Justitsministeriet en vejledning i høring om de interne whistleblowerordninger for whistleblowere, som Justitia afgav høringssvar til den 8. december 2021.⁷⁴ Som det fremgår af Justitias høringssvar, er det afgørende, at potentielle whistleblowere i vejledningen kan få klar og tydelig vejledning om, hvordan de er stillet, hvis de vælger at benytte sig af en intern whistleblowerordning. Desuden bør det sikres, at potentielle whistleblowere kan få adgang til individuel og fortrolig rådgivning om alle whistleblowermuligheder, og om hvordan de er beskyttet. En sådan rådgivning kunne f.eks. etableres i et informationscenter eller i en uafhængig administrativ myndighed.

⁷¹ Europa-Parlamentet og Rådets [direktiv](#) (EU) 2019/1937 af 23. oktober 2019 om beskyttelse af personer, der indberetter overtrædelser af EU-retten.

⁷² [Forslag til lov om beskyttelse af whistleblowere](#) af 24. februar 2021.

⁷³ Justitia: [Høring over udkast til lov om beskyttelse af whistleblowere](#), marts 2021.

⁷⁴ Justitia: [Høring over udkast til vejledning for whistleblowere](#), december 2021.

Usynlige udsattes retsstilling

I april 2021 påbegyndte Justitia et nyt treårigt forskningsprojekt, som har til formål at styrke retsstillingen for udsatte grupper, der nedprioriteres politisk og har svært ved at trænge igennem i den offentlige debat.⁷⁵ I projektets første fase kortlægges de udsatte grupper i Danmark og deres organisationer, for at identificere de udsatte grupper, der ikke har en stemme i den offentlige debat.

Ved udgangen af 2021 har Justitia bl.a. afviklet 82 baggrundsinterviews med forskellige relevante aktører, herunder socialfaglige aktører, organisationer, repræsentanter fra forskellige myndigheder, forskere m.fl. for at få en bred viden om både de synlige og mindre synlige udsatte. Derudover har Justitia fået bidrag fra udsendt en spørgeskemaundersøgelse til 150 organisationer for at få et nuanceret indblik i de udsatte borgeres liv og klarlægge deres retlige og retssikkerhedsmæssige udfordringer. Justitia har også afholdt møder med en følgegruppe bestående af Danmarks fremmeste eksperter, når det gælder socialt udsatte.

Selvom Justitia fortsat er i gang med at bearbejde den store mængde data, der er indsamlet, så har Justitia foreløbigt identificeret mange juridiske problemstillinger som er særlige for bl.a. følgende grupper: Handlede personer, grønlændere i Danmark, forældre, der har fået tvangsfjernet deres barn og pårørende til kriminalitetstruede borgere.

Justitia udgiver en rapport om de identificerede grupper i første kvartal af 2022, og derefter går projektet ind i den næste fase, hvor de juridiske problemstillinger vil blive belyst nærmere.

⁷⁵ Justitia: [Justitia vil løfte usynlige udsattes retsstilling](#).



Retssikkerhed under håndteringen af Covid-19

Ny epidemilov

Den 1. marts 2021 trådte en ny epidemilov i kraft, der skulle erstatte den midlertidige epidemilov, som blev hastevedtaget i marts 2020. Sundhedsministeriet sendte i første omgang et udkast til lovforslag i høring i oktober 2020, der lagde op til, at regeringen i høj grad skulle beholde de vide magtbeføjelser, som hasteloven gav. Efter omfattende kritik fra både høringsparterne (herunder Justitia) og de øvrige partier på Christiansborg, besluttede regeringen at opgive lovforslaget og starte forfra på at lave en ny epidemilov, hvor alle partierne skulle inkluderes i forhandlingerne. Lovforslaget blev fremsat den 22. december 2020, hvor det samtidig blev sendt i høring med høringsfrist den 15. januar 2021.⁷⁶

Justitia bemærkede i sit høringssvar, at en del af de anbefalinger, som Justitia fremsatte i høringssvaret til det første udkast fra oktober 2020 og i rapporten "Retsstaten og Covid-19" fra maj 2020, var blevet implementeret i det nye lovforslag.⁷⁷ Særligt blev der med indførelsen af det såkaldte epidemiudvalg, der skal godkende sundhedsministerens anvendelse af de mest indgribende bemyndigelsesbestemmelser, lagt op til en væsentlig forbedring af den demokratiske magtbalance mellem regeringen og Folketinget. Derudover indeholdt det nye lovforslag en række retssikkerhedsmæssige forbedringer for borgerne, f.eks. ved en begrænsning af muligheden for at anvende tvang over for grupper af enkeltpersoner og afskaffelsen af adgangen til tvangsvaccination.

Der var dog samtidig flere af Justitias anbefalinger i rapporten og det første høringssvar, som fortsat var aktuelle efter fremsættelsen af det nye lovforslag, og som Justitia derfor gentog i høringssvaret. Det gjaldt bl.a. en anbefaling om, at Styrelsen for Patientsikkerheds beføjelser til at tvangsundersøge,

⁷⁶ [Forslag til Lov om Epidemier m.v. \(epidemiloven\)](#) af 22. december 2020.

⁷⁷ Se Justitias rapport [Retsstaten og Covid-19](#) fra juni 2020 og [Justitias høringssvar](#) til det første udkast til lovforslag til ny epidemilov fra november 2020.

-indlægge, -isolere og -behandle personer alene skal kunne aktiveres efter godkendelse fra Folketingets epidemiudvalg for en periode ad gangen.

Lovforslaget blev vedtaget den 23. februar 2021. Selv om ikke alle Justitias anbefalinger blev opfyldt med den nye epidemilov (f.eks. ovennævnte vedr. tvangsbeføjelser), indebærer loven en væsentlig forbedring af den parlamentariske kontrol med regeringens beslutninger og en forbedret retssikkerhed for de personer, som epidemiloven anvendes overfor.

Erhvervsvirksomhedernes retssikkerhed under næste pandemi

Der har gennem året været løbende debat om de kompensationsordninger, som erhvervsdrivende har kunnet søge i de perioder, hvor der har været restriktioner for eller nedlukninger af erhverv. Der har bl.a. været kritik fra erhvervsorganisationerne af for stramme betingelser for at opnå kompensation,⁷⁸ for lange sagsbehandlingstider,⁷⁹ og af virksomhedernes manglende administrative klageadgang over afgørelser om kompensation.⁸⁰

Den 17. december 2021 offentliggjorde Justitia og Advokatsamfundet en analyse om erhvervslivets retssikkerhed under næste pandemi, som satte fokus på nogle af de væsentligste retssikkerhedsmæssige udfordringer, som coronapandemien og håndteringen heraf har haft for dansk erhvervsliv.⁸¹ Analysen adresserede bl.a. konsekvenserne for virksomhederne af det manglende retsgrundlag for erstatning og kompensation, den manglende klageadgang og de udfordringer, der har været med sagsbehandlingen af kompensationsordningerne.

Analysen havde ikke til formål at skue bagud og fremsætte kritik af politiske beslutninger, myndighedernes håndtering m.v. i bagklogskabens lys, men derimod at bidrage med konstruktive anbefalinger til, hvordan virksomhedernes retssikkerhed i højere grad kan tilgodeses i fremtiden. Analysen indeholdt bl.a. anbefalinger om, at erhvervsvirksomheder, som i fremtiden udsættes for tvangsindgreb efter epidemiloven, skal have et retskrav på erstatning eller kompensation, hvis størrelse fastsættes efter en helt ny model. Derudover indeholdt analysen bl.a. anbefalinger til, hvordan sagsbehandlingen og dialogen med virksomhederne styrkes og om, at virksomhederne får mulighed for at klage over Erhvervsstyrelsens afgørelser til en særligt hurtigt arbejdende afdeling i Erhvervsankenævnet.

Det er Justitia og Advokatsamfundets forhåbning, at analysen indgår i de kommende politiske drøftelser om fremtidige kompensationsordninger efter at regeringens arbejdsgruppe har aflagt rapport (se straks nedenfor).

⁷⁸ Se f.eks. Børsen: [Brancheforeninger kritiserer regeringens sommerpakke: "Tæppet rives væk"](#), 19. maj 2021.

⁷⁹ Se f.eks. Finans: [Dansk Erhverv: Danske virksomheder venter for længe på hjælpepakker](#), 28. januar 2021.

⁸⁰ Se f.eks. Berlingske: [Kollerup fjernede klagemulighed ved hjælpepakker. Nu får han hård kritik](#), 23. marts 2021.

⁸¹ Justitia og Advokatsamfundet: [Erhvervslivets retssikkerhed under næste pandemi](#), 17. december 2021.

Rapport fra regeringens arbejdsgruppe vedr. fremtidige kompensationsordninger

Da regeringen og Folketingets partier i december 2020 indgik aftale om indholdet af den nye epidemilov, der trådte i kraft 1. marts 2021, blev det samtidig aftalt, at regeringen nedsatte en arbejdsgruppe, der skulle udarbejde principper for kompensation til virksomheder berørt af restriktioner efter epidemiloven.

Arbejdsgruppen aflagde deres rapport den 30. december 2021.⁸² I rapporten anbefales det bl.a., at der også under fremtidige epidemier anvendes hjælpepakker til at holde hånden under dansk erhvervsliv, hvis epidemihåndteringen nødvendiggør særlige restriktioner, der i betydeligt omfang begrænser aktivitet for virksomheder, institutioner og selvstændige m.v. Hvis gentagne epidemiske sundhedskriser på sigt viser sig at være "new normal", bør det ifølge arbejdsgruppen undersøges, om de økonomiske konsekvenser heraf i højere grad kan og bør håndteres via forsikringsordninger i stedet. Arbejdsgruppen anbefaler ikke, at virksomhederne får et varigt retskrav på erstatning eller kompensation for tab som følge af restriktioner indført med hjemmel i epidemiloven.⁸³

Arbejdsgruppens rapport beskæftiger sig stort set ikke med de spørgsmål om virksomhedernes retssikkerhed, som er behandlet i Justitias og Advokatsamfundets analyse nævnt i afsnittet ovenfor.

Arbejdsgruppens anbefalinger skal forhandles politisk i det nye år, men især anbefalingerne vedr. virksomhedernes manglende retskrav på kompensation har allerede mødt kritik fra både Venstres erhvervsordfører, Torsten Schack Pedersen, der kalder det "aldeles urimeligt", og flere professorer.⁸⁴ Anbefalingen står også i stærk kontrast til Justitia og Advokatsamfundets anbefalinger i rapporten "Erhvervslivets retssikkerhed under næste pandemi" fra december 2021.⁸⁵ Inden de politiske forhandlinger startede havde både Venstre, SF, De Konservative og Liberal Alliance udtrykt ønske om et retskrav for erhvervslivet overfor Berlingske.⁸⁶

Justitia vil i det nye år gennemgå arbejdsgruppens anbefalinger nøje og deltage i debatten om, hvordan virksomhedernes retssikkerhed iagttages bedst muligt ved fastlæggelsen af principperne for fremtidige kompensationsordninger.

Granskningskommissionen om sagen om aflivning af mink

I december 2020 besluttede Folketinget at nedsætte en granskningskommission, der skulle undersøge forløbet om regeringens ulovlige ordre om at aflive alle mink på et pressemøde den 4. november 2020.⁸⁷ Kommissoriet var klar i april 2021, hvor Folketingets nye granskningsudvalg udpegede landsdommer Michael Kistrup, professor Helle Krunke og advokat Ole Spiermann som

⁸² Erhvervsministeriet: [Rapport fra arbejdsgruppen, Principper for hjælpepakker ved nye epidemier](#), december 2021.

⁸³ Se rapportens s. 9-12.

⁸⁴ Berlingske Business: Lækkede notater sår tvivl om virksomhedernes retssikkerhed under nedlukninger, 2. sektion onsdag den 15. december 2021, s. 6-8.

⁸⁵ Se afsnittet ovenfor og Justitia og Advokatsamfundet: [Erhvervslivets retssikkerhed under næste pandemi](#), 17. december 2021.

⁸⁶ Berlingske Business: Regeringens ekspertgruppe møder hård politisk modstand, 2. sektion onsdag den 5. januar 2022, s. 6-7.

⁸⁷ Se herom Berlingske: [Enigt Folketing bag nyt undersøgelsesværktøj: Nu bliver regeringens ulovlige ordre gransket](#), 10. december 2020 og Justitias [Statusrapport: Retssikkerhed 2020](#).

kommissionens medlemmer. Granskningsudvalget besluttede samtidig at der skulle foretages to advokatundersøgelser om hhv. nedgravning af aflivede mink og politiets brug af et såkaldt *action card* i minksagen, som blev iværksat i maj 2021.⁸⁸

Granskningskommissionen har til opgave at undersøge og redegøre for relevante myndigheders og ministres handlinger og involvering i tilknytning til beslutningen i november 2020 om, at alle mink i Danmark skulle aflives straks som led i indsatsen til bekæmpelse af covid-19. Undersøgelsen omfatter både perioden, særligt de sidste to uger, op til pressemødet den 4. november 2020 og perioden herefter frem til vedtagelsen af lovforslag nr. L 77 om aflivning af og midlertidigt forbud mod hold af mink den 21. december 2020.⁸⁹

Ifølge et tillægskommissorium vedtaget i november 2021 skal kommissionen også undersøge en række spørgsmål vedrørende de såkaldte *action cards*. Baggrunden herfor var resultatet af advokatundersøgelsen om politiets brug af action cards, som blev afleveret til Folketingets Granskningsudvalg i oktober 2021. Advokaten bag undersøgelsen fandt bl.a., at der blev begået fejl og forsømmelser i forbindelse med Rigspolitiets formulering og anvendelse af Actioncard nr. 1 og opfordrede til, at det i rette forum blev undersøgt nærmere, i hvilket omfang myndigheder eller embedsværk kan drages til ansvar for det samlede forløb.⁹⁰ Granskningskommissionen blev herefter bl.a. bedt om at redegøre for, hvem der traf beslutningen om at udarbejde dette action card og hvorvidt action cardet blev kvalitetssikret.⁹¹

Kommissionen skal foretage retlige vurderinger til belysning af, om der foreligger grundlag for, at det offentlige søger nogen draget til ansvar. Kommissionen skal dog i tråd med de almindelige principper for undersøgelseskommissioner ikke foretage retlige vurderinger til belysning af spørgsmålet om ministres ansvar.

Granskningskommissionen har til brug for undersøgelse foretaget en række afhøringer i efteråret 2021 af ministre og embedsmænd i bl.a. Statsministeriets, Justitsministeriet, Erhvervsministeriet, det daværende Miljø- og Fødevarerministerium og Fødevarestyrelsen. Kommissionen fortsætter i januar 2022 sine afhøringer, som særligt vil være rettet mod ansatte i Rigspolitiet.⁹²

Kommissionen skal afgive beretning senest et år efter nedsættelsen, dvs. inden udgangen af april 2022. Hvis det ikke er muligt at afslutte behandlingen af tillægskommissoriet inden da, kan delberetning om de forhold, der omfattes af tillægskommissoriet, dog aflægges (så vidt muligt) senest 1. juli 2022.⁹³

⁸⁸ Se Altinget: [Granskningskommission nedsat: Se medlemmerne, der skal undersøge minksagen](#), 23. april 2021 og Folketinget: [Advokatundersøgelser af aflivning og nedgravning af døde mink](#), 8. oktober 2021.

⁸⁹ Minkkommissionen: [Kommissorium for en granskningskommission om sagen om aflivning af mink](#).

⁹⁰ Se Folketinget (GRA Alm. del – Bilag 9): [Advokatundersøgelse: Beretning om undersøgelse af politiets brug af actioncards i minksagen](#), 8. oktober 2021.

⁹¹ Minkkommissionen: [Kommissorium for en granskningskommission om sagen om aflivning af mink](#).

⁹² Minkkommissionen: [Afhøringer](#).

⁹³ Minkkommissionen: [Kommissorium for en granskningskommission om sagen om aflivning af mink](#).

Ændring af reglerne om kompensation i forbindelse med minkaflivning

Den 26. marts 2021 fremsatte Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri et lovforslag om ændring af lov om aflivning af og midlertidigt forbud mod hold af mink og lov om Miljø- og Fødevareklagenævnet, som samtidig blev sendt i høring.⁹⁴ Lovforslaget skulle udmønte dele af den politiske aftale indgået mellem regeringen og en række partier i januar 2021 om erstatning m.v. til minkavlerne og følgeerhverv berørt af covid-19 ved bl.a. at udvide kredsen af de kompensationsberettigede følgeerhverv.⁹⁵

Justitia afgav et kort høringssvar, da Justitia ikke var på høringslisten og først blev opmærksom på høringen efter den meget korte høringsfrist på en uge.⁹⁶

Justitia understregede i sit høringssvar først og fremmest de retssikkerhedsmæssige betænkeligheder forbundet med at hastebehandle en lovgivning, hvor lovteksten og de tilhørende bemærkninger er udformet på en sådan måde, at det er vanskeligt for såvel høringsparter som de direkte berørte erhvervsdrivende at overskue den foreslåede regulering og dens konsekvenser.

Justitia påpegede endvidere, at lovforslagets mange bemyndigelser til ministeren indebar en reel risiko for, at det i realiteten blev ministeren der egenhændigt kunne fastsætte principperne for erstatningsudmåling og dokumentationskravene til den enkelte virksomhed. Dette burde ifølge Justitia i stedet henlægges til helt uafhængige taksationskommissioner, hvis afgørelser hurtigt skal kunne undergives en prøvelse ved en uafhængig domstol, ideelt med medvirken af sagkyndige dommere.

Lovforslaget blev vedtaget den 27. april 2021. De betænkeligheder Justitia havde i forbindelse med høringen er fortsat aktuelle efter lovforslagets vedtagelse.

Afgørelser om strafforhøjelse efter straffelovens § 81 d

Anklagemyndigheden har i en række straffesager i årets løb påberåbt sig den særlige coronaparagraf om strafforhøjelse (straffelovens § 81 d), som Folketinget vedtog i april 2020. Ifølge bestemmelsen kan straffen for en lang række lovovertrædelser forhøjes indtil det dobbelte, hvis lovovertrædelser har baggrund i eller sammenhæng med covid-19-epidemien i Danmark. Bestemmelsen blev i forbindelse med vedtagelsen bl.a. kritiseret af Advokatrådet og Dommerforeningen for at have en upræcis og vidtgående ordlyd, der lægger op til vanskelige fortolkningsproblemer.⁹⁷

⁹⁴ Høringsportalen: [Lov om ændring af lov om aflivning af og midlertidigt forbud mod hold af mink og lov om Miljø- og Fødevareklagenævnet](#).

⁹⁵ Folketinget: [L 206 Forslag til lov om ændring af lov om aflivning af og midlertidigt forbud mod hold af mink og lov om Miljø- og Fødevareklagenævnet](#).

⁹⁶ Justitia: [Høringssvar til udkast til Lov om ændring af lov om aflivning af og midlertidigt forbud mod hold af mink og lov om Miljø- og Fødevareklagenævnet](#).

⁹⁷ Se [L 157 \(bilag 3\)](#): Henvendelse af 28/3-20 vedrørende bemærkninger til lovforslaget, fra Dommerforeningen og [L 157 \(bilag 11\)](#): Henvendelse af 31/3-20 vedrørende bemærkninger til lovforslaget, fra Advokatrådet.

Den 12. marts 2021 fandt Københavns Byret en 30-årig kvinde skyldig i bl.a. at have medvirket til angreb på polititjenestemænd med kast af kanonslag, fyrværkeri, dåser og sten i forbindelse med en coronademonstration den 9. januar 2021. Angrebene skete efter at kvinden gennem en højtaler havde råbt "lad os smadre byen på en ikke-voldelig måde". Kvindens straf blev fordoblet til 2 år efter straffelovens § 81 d, da lovovertrædelsen ifølge byretten havde baggrund i eller sammenhæng med covid-19-epidemien.⁹⁸ Fem dage senere idømte byretten en 23-årig mand fængsel i 1 år og 3 måneder for bl.a. at have råbt "fucking ludere" til og kastet med sten mod politiet under en coronademonstration. Også hans straf blev forhøjet efter straffelovens § 81 d.

De to afgørelser var - sammen med en sag om en (senere frafaldet) sigtelse mod en kvinde, der lagde et billede på Facebook af en brændende statsministerdukke – ifølge Justitias direktør Jacob Mchangama tegn på "moralsk panik", hvor man fra myndighedernes side var ekstremt bange for, at coronasituationen ville føre til optøjer og uro som det sås i f.eks. Holland og USA. Ifølge Mchangama er konsekvensen ved at anvende regler om strafforhøjelse i forbindelse med coronademonstrationer, samtidig med at man kan dømmes for utvetydige ytringer uden selv at have begået vold, at det lægger en dæmper på borgernes vilje til at ville udtrykke sig ved at demonstrere. Mchangama opponerede endvidere imod, at det er mere strafværdigt at opfordre til eller begå vold m.v. til en coronademonstration end f.eks. en klimademonstration, hvor der ikke gælder regler om forhøjet straf.

De to afgørelser, hvor byretten tilkendte demonstranterne en forhøjet straf efter straffelovens § 81 d, blev anket til Østre Landsret. Landsretten fandt i begge sager i maj 2021, at straffelovens § 81 d ikke kunne finde anvendelse.⁹⁹ I den nyeste afgørelse om den 31-årige kvinde bemærkede landsretten, at selve den omstændighed, at formålet med den lovligt anmeldte demonstration var at markere utilfredshed med regeringens coronarestriktioner, ikke kunne føre til, at bestemmelsen fandt anvendelse på lovovertrædelser begået i forlængelse af demonstrationen. Anklagemyndigheden valgte herefter at opgive anvendelsen af bestemmelsen i sager om lovbrud ved corona-relaterede demonstrationer.¹⁰⁰

⁹⁸ Domstol.dk: [Dom i sag om deltager i demonstration](#), 12. marts 2021.

⁹⁹ Østre Landsret: [Dom om anvendelse af straffelovens § 81 d, 26. maj 2021](#) og [Straffelovens § 81 d fandt ikke anvendelse](#), 9. juni 2021.

¹⁰⁰ Anklagemyndigheden: [Landsretsdom om corona-demonstration kommer ikke for Højesteret](#), 11. juni 2021.

Berlingske: [Coronaparagraf droppes i landsretten efter to nederlag](#), 11. juni 2021.



Tilsynet med efterretningstjenesterne

Kritik af PET for at ikke at overholde slettefrister

Tilsynet med Efterretningstjenesterne kritiserede PET for ikke at overholde de såkaldte slettefrister i Tilsynets årsredegørelse fra august 2021.¹⁰¹

PET skal som udgangspunkt slette journalsager efter 10 år, eller forinden give Tilsynet besked om, at der er behov for at sagen forlænges, fordi væsentlige hensyn PETs opgaver gør det nødvendigt.¹⁰² En stikprøvekontrol af PET's sager, der er ældre end 10 år, viste imidlertid, at "16 procent af de udtrukne sager burde have været slettet eller forlænget."¹⁰³

Det fik Tilsynet til at konkludere, at PET generelt har vanskeligheder med at iagttage slettefristerne, da Tilsynet også i 2014, 2015 og 2016 har påpeget lignende udfordringer.¹⁰⁴

Politiken offentliggjorde desuden et brev fra Tilsynet til Justitsministeren, hvor det fremgår, at PET "systematisk" overskrider pligten til at slette oplysninger i sager, hvor der ikke er sket noget i sagen inden for de sidste 15 år.¹⁰⁵

FE-skandalen

Tilsynet med Efterretningstjenesterne rettede i august 2020 en skarp kritik mod Forsvarets Efterretningstjeneste på baggrund af materiale, der blev afleveret til Tilsynet af en eller flere

¹⁰¹ Tilsynet med Efterretningstjenesterne: [Årsredegørelse 2020 \(PET\)](#), august 2021.

¹⁰² Bekendtgørelse om Politiets Efterretningstjenestes behandling af oplysninger om fysiske og juridiske personer m.v., § 1, stk. 2 og 4.

¹⁰³ Tilsynet med Efterretningstjenesterne: [Årsredegørelse 2020 \(PET\)](#), august 2021, s. 16.

¹⁰⁴ Tilsynet med Efterretningstjenesterne: [Årsredegørelse 2020 \(PET\)](#), august 2021, s. 10.

¹⁰⁵ Politiken: ['PET bryder »systematisk« lovkrav'](#), artikel af 2. september 2021.

whistleblowere.¹⁰⁶ Umiddelbart efter Tilsynets kritik hjemsendte forsvarsminister Trine Bramsen fem ledende FE-medarbejdere.

Herefter blev det afdækket i pressen, at hovedparten af Tilsynets kritik handlede om et hemmeligt samarbejde mellem NSA og FE, hvor FE gav NSA adgang til at tappe centrale kommunikationskabler i Danmark for oplysninger.¹⁰⁷ Denne tapning brugte USA til bl.a. at spionere mod danske ministerier og forsvarsindustri.¹⁰⁸

Den 21. december 2020 blev der nedsat en kommission til at følge op på Tilsynets kritik af Forsvarets Efterretningstjeneste fra august 2020. Som det fremgik af bemærkningerne til den lov, hvorved kommissionen blev nedsat, fik den til opgave at "fokusere på de mest centrale og konkrete punkter i Tilsynet med Efterretningstjenesternes kritik".

I maj 2021 blev det yderligere afdækket i pressen, at NSA også havde udnyttet samarbejdet til at spionere mod statsledere, toppolitikere og højtplacerede embedsmænd i Tyskland, Sverige Norge og Frankrig.¹⁰⁹ Det vides ikke, om FE-kommissionen har beskæftiget sig med oplysningerne om, at NSA har udnyttet samarbejdet til at spionere mod bl.a. flere danske aktører og toppolitikere i vores nabolande, da kommissoriet er hemmeligholdt.

Den 13. december 2021 offentliggjorde FE-kommissionen en sammenfatning med hovedkonklusionerne fra beretningen, som ikke offentliggøres.¹¹⁰ Kommissionen mener ikke, at FE har indhentet og videregivet oplysninger om danske statsborgere i strid med FE-loven. Der er heller ikke grundlag for at rejse kritik af tjenesten eller af de fem hjemsendte medarbejdere. Til gengæld havde FE begået fejl ved, at en ansat i FE mundtligt havde videregivet oplysninger om en ansat i Tilsynet til en anden medarbejder, men at det ikke er en hændelse, der bør få tjenesteretlige konsekvenser.

I december 2021 bragte Berlingske en historie om, at efterretningscheferne Finn Borch Andersen fra PET og Svend Larsen fra FE har haft personlige samtaler med flere chefredaktører på landets største aviser, hvor de har henledt opmærksomheden på, at det kan være strafbart at videregive statshemmeligheder, jf. straffelovens § 109.¹¹¹ Denne fremfærd kan efter Justitias opfattelse have uheldig og afskrækkende effekt på mediernes vilje til at dække tjenesternes aktiviteter.

Den 10. januar 2022 kom det frem, at chefen for PET, Lars Findsen, har siddet varetægtsfængslet siden den 9. december 2021 på grund af anklager om at have videregivet hemmelige

¹⁰⁶ Tilsynet med Efterretningstjenesterne: [Pressemeddelelse: Tilsynet med Efterretningstjenesterne afslutter særlig undersøgelse af Forsvarets Efterretningstjeneste \(FE\) på baggrund af materiale indleveret af én eller flere whistleblowere.](#)

¹⁰⁷ Dr.dk: [FE-skandale omhandler tophemmeligt spionagesamarbejde med USA](#), 27. august 2020.

¹⁰⁸ Dr.dk: [Hemmelige rapporter: USA spionerede mod danske ministerier og forsvarsindustri](#), 15. november 2020.

¹⁰⁹ Dr.dk: [Forsvarets Efterretningstjeneste lod USA spionere mod Angela Merkel, franske, norske og svenske toppolitikere gennem danske internetkabler](#), den 30. maj 2021.

¹¹⁰ FE-kommissionen: [Sammenfatning af FE-kommissionens konklusioner](#), 13. december 2021.

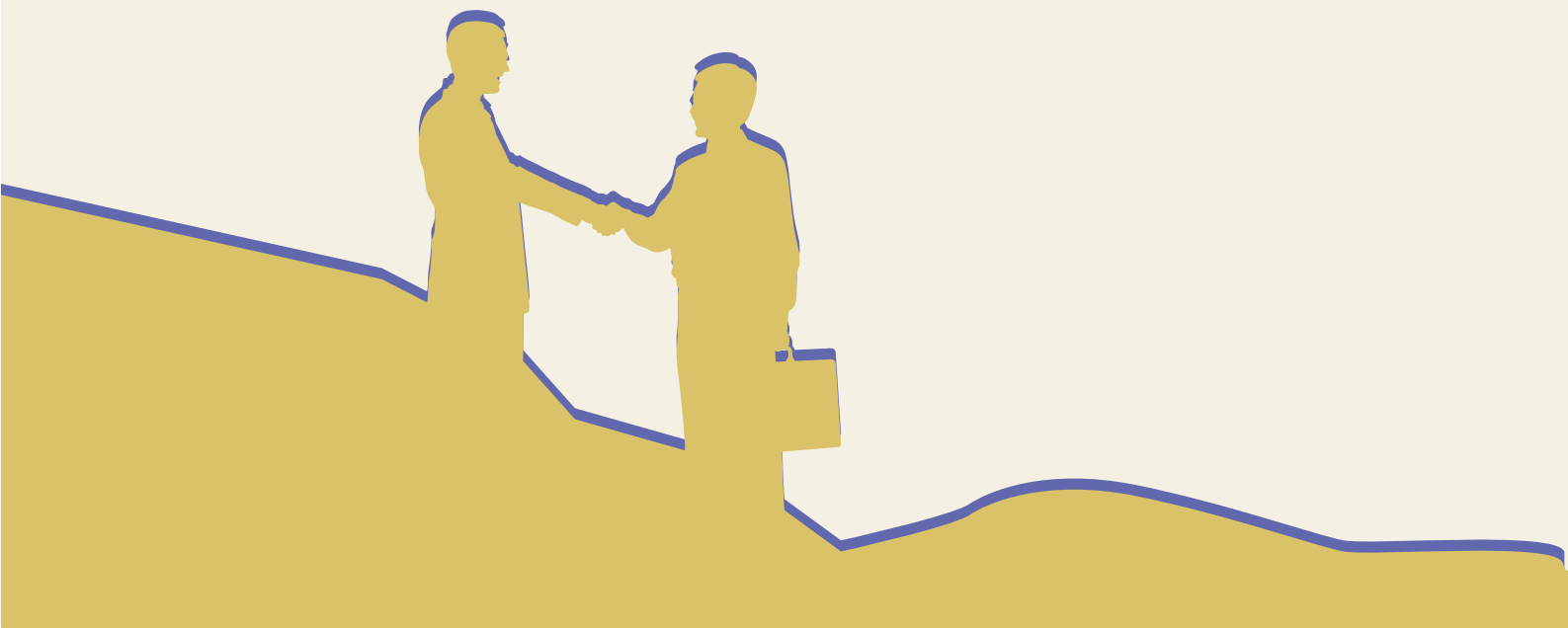
¹¹¹ Berlingske: [PET og FE er på intimideringstur blandt chefredaktører og udgivere](#), 13. december 2021.

efterretningsoplysninger, som kan skade landets sikkerhed eller forholdet til fremmede magter.¹¹² På dagen blev i alt fire nuværende eller tidligere medarbejdere fra PET anholdt på grund af anklager om lækager af fortrolige oplysninger.¹¹³ To personer blev efterfølgende løsladt efter grundlovsforhøret.¹¹⁴

¹¹² Tv2.dk: [Spionchef fængslet i ugevis: Det er fuldstændigt vanvittigt](#), den 10. januar 2022.

¹¹³ PET.dk: [Fire personer anholdt på grund af lækager fra efterretningstjenesterne](#), 9. december 2021.

¹¹⁴ Politiken.dk: [To fængslet i hemmeligt grundlovsforhør: Medarbejdere anholdt for lækager fra FE og PET](#), den 9. december 2021.



Retssikkerhed på erhvervsområdet

Ændring af konkurrenceloven på baggrund af EU-direktiv 2019/1

I marts 2021 trådte den mest omfattende ændring af konkurrenceloven i nyere tid i kraft. Baggrunden for den omfattende reform af konkurrencereglerne var pligten til at implementere EU-direktiv 2019/1 - det såkaldte effektiviseringsdirektiv - i dansk ret.

Lovændringen medførte meget vidtgående ændringer i den måde, hvorpå overholdelse af konkurrencelovens regler håndhæves og kontrolleres, hvilket bl.a. betød, at myndighedernes beføjelser blev udvidet. Lovændringen rejste ifølge Justitia en række retssikkerhedsmæssige udfordringer, som Justitia adresserede i analysen "Konkurrencelovens tvangsindgreb" fra maj 2021.¹¹⁵ Analysen indeholdt både anbefalinger til ændringer af de nyligt indførte regler og anbefalinger til ændringer af regler og praksis på områder, hvor Justitia også før lovændringen fandt, at virksomhedernes retssikkerhed ikke blev tilstrækkeligt høj grad.

Justitia vurderede efter en gennemgang af eksempler på beslutninger om kontrolundersøgelse og tilhørende retskendelse, at Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens beslutninger om kontrolundersøgelse og tilhørende retskendelser, at disse kun i meget ringe omfang lever op til de krav, der stilles hertil efter EMD's retspraksis vedr. EMRK art. 8 og danske retsregler. Justitia anbefalede derfor bl.a., at Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen foretager en gennemgang af praksis i forbindelse med beslutninger om kontrolundersøgelser og undersøger, i hvilket omfang beslutningerne lever op til disse krav, som Justitia også beskrev udførligt i analysen.

Analysen indeholdt desuden anbefalinger til, hvordan Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen sikrer, at den oplysningspligt, der pålægges virksomheder og fysiske personer, ikke går videre end lovgivning og retspraksis tillader, men også hvordan virksomheder og fysiske personer bedst sikrer, at

¹¹⁵ Justitia: [Konkurrencelovens tvangsindgreb](#), maj 2021.

grænserne for deres oplysningspligt respekteres. Derudover indeholdt analysen bl.a. anbefalinger til retssikkerhedsmæssige forbedringer af reglerne om kære af kendelser om kontrolundersøgelser og afgørelser om selvinkriminering og legal professional privilege, da reglerne medfører en række problemer, der tilsyneladende ikke blev overvejet ved ændringen af konkurrenceloven i marts 2021.

Ny vejledning til selvinkriminering på konkurrencelovens område

Den 27. oktober 2021 offentliggjorde Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen en ny vejledning om selvinkriminering.¹¹⁶ Dette var en konsekvens af den ovennævnte ændring af konkurrenceloven i marts 2021, hvorefter virksomheder i konkurrencesager ikke længere er omfattet af selvinkrimineringsforbuddet i retssikkerhedslovens § 10 men alene det mere begrænsede EU-retlige forbud mod selvinkriminering.

Justitia afgav den 27. august 2021 høringssvar til udkastet til vejledningen.¹¹⁷ Justitia fandt helt overordnet, at vejledningen loyalt og fyldestgørende redegør for såvel virksomheders som enkeltpersoners retsstilling efter henholdsvis retssikkerhedslovens § 10 og det EU-retlige selvinkrimineringsforbud. Vejledningens tekst gav dog anledning til enkelte bemærkninger.

Justitia noterede sig bl.a., at det flere steder i vejledningsteksten fremgår, at den såkaldte oplysningspligt indebærer en pligt for virksomheden til at udlevere alle allerede eksisterende dokumenter, også selv om disse måtte indeholde bevis for en overtrædelse. Ifølge Justitia er disse udsagn for unuancerede, idet visse dokumenter ikke kan forlanges udleveret, herunder dokumenter omfattet af *legal professional privilege* og dokumenter der er *out of scope*. Justitia opfordrede derfor styrelsen til at tilpasse vejledningen, således at disse undtagelser fremgik tydeligt af teksten.

Justitia fremsatte en række øvrige forslag til justeringer af vejledningen vedr. bl.a. virksomhedernes oplysningspligt og klage til Konkurrenceankenævnet over afgørelser om pligt til at besvare spørgsmål. Justitia påpegede endvidere den usikre retstilstand, som gælder for ejere af enkeltmandsvirksomheder grundet en række vanskelige afgrænsningsproblemer i relation til bl.a. ejerens oplysningspligt, som er opstået som følge af ændringen af konkurrenceloven i marts 2021.

Justitias betænkeligheder vedr. virksomhedernes retssikkerhed i relation til retten til ikke at inkriminere sig selv er fortsat aktuelle efter at Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen har udgivet den endelige vejledning.

Udkast til ny vejledning om kontrolundersøgelser

Justitia afgav i november 2021 høringssvar til Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens udkast til en ny vejledning om kontrolundersøgelser.¹¹⁸ Den nye vejledning er en konsekvens af den omfattende

¹¹⁶ Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen: [Oplysningspligt og beskyttelse mod selvinkriminering](#), oktober 2021.

¹¹⁷ Justitia: [Høringssvar – Vejledning til selvinkriminering](#), 27. august 2021.

¹¹⁸ Justitia: [Høringssvar Vejledning om kontrolundersøgelser](#), 11. november 2021.

ændring af konkurrenceloven fra marts 2021, som Justitia behandlede indgående i analysen "Konkurrencelovens tvangsindgreb" fra maj 2021 (nævnt ovenfor).¹¹⁹

Justitia noterede sig indledningsvist, at vejledningen var skrevet i et sprog, som også ikke-jurister kan forstå, hvilket dog ikke bør føre til, at vejledningen ikke udførligt beskriver virksomhedernes retsstilling. Justitia påpegede bl.a., at det ud fra et retssikkerhedsperspektiv er helt afgørende, at virksomhederne kender grundlaget for og den nærmere afgrænsning af en kontrolundersøgelse, så virksomheden f.eks. kan sikre sig imod misbrug i form af "fiskeriekspeditioner". Justitia kritiserede derfor, at vejledningen ikke informerer om de krav, der stilles til indholdet af disse dokumenter og opfordrede styrelsen til at indsætte et afsnit i vejledningen, som beskriver de krav, der efter EMRK art. 8 og retssikkerhedsloven kan stilles til såvel styrelsens beslutninger som domstolenes kendelser om kontrolundersøgelser.

Det fremgik endvidere af vejledningen, at den retskendelse, der giver styrelsen adgang til at gennemføre kontrolundersøgelsen, kan kæres til landsretten inden 14 dage med hjemmel i strafferetsplejens regler. Dette kritiserede Justitia som en juridisk retsvildfarelse, da rettens kendelse om en kontrolundersøgelse ikke længere behandles i strafferetsplejens former. Justitia opfordrede derfor styrelsen til at forelægge spørgsmålet om domstolenes behandling af begæringer samt kære af rettens afgørelser om kontrolundersøgelser for Justitsministeriets procesretskontor.

Justitia fremsatte en række øvrige forslag til præciseringer og justeringer af vejledningens afsnit vedr. bl.a. dokumenter *out of scope*, om kontrolundersøgelser i private hjem m.v. og om beskrivelsen af princippet om *legal professional privilege*.

Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen har endnu ikke offentliggjort en revideret vejledning om kontrolundersøgelser.

Forslag til lovændring der skal styrke indsatsen mod hvidvask m.v.

Justitsministeriet sendte den 17. august 2021 et udkast til et lovforslag om ændring af retsplejeloven, hvidvaskloven og forskellige andre love i høring.¹²⁰ Lovforslaget vedrørte en etablering af National enhed for Særlig Kriminalitet og styrkelse af indsatsen mod hvidvask m.v.

Justitia afgav i september et høringssvar til udkastet til lovforslaget. Høringssvaret fokuserede på de retssikkerhedsmæssige problemer ved lovforslagets § 110 b, hvorefter der skal oprettes et operativt samarbejde til bekæmpelse af hvidvask og terrorfinansiering og andre kriminalitetsområder under ledelse af National enhed for Særlig Kriminalitet. Ifølge lovforslaget kan virksomheder videregive oplysninger til myndigheder, virksomheder og personer, som deltager i det operative samarbejde, og modtage fortrolige oplysninger fra de deltagende myndigheder. Lovforslaget fraviger

¹¹⁹ Justitia: [Konkurrencelovens tvangsindgreb](#), maj 2021.

¹²⁰ Justitsministeriet: [Udkast til forslag til lov om ændring af retsplejeloven, hvidvaskloven og forskellige andre love](#), 17. august 2021.

tavshedspligtreglerne i den finansielle lovgivning og revisorlovgivningen for disse virksomheder, men omtaler ikke den særlige regulering af advokaters tavshedspligt. Justitia anbefalede, at advokater og advokatvirksomheder explicit undtages fra deltagelse i det operationelle samarbejde af hensyn til klienternes retssikkerhed og i respekt for grundlæggende principper om fortrolighedsforholdet mellem advokat og klient.

Justitia udtalte sig derudover helt grundlæggende imod lovforslagets forslag om at inddrage private virksomheder og enkeltpersoner i det operationelle samarbejde, da efterforskning af mulige kriminelle handlinger i dansk retstradition er en myndighedsopgave. En delegation af myndighedsudøvelse til private aktører bør alene ske, hvis der foreligger tungtvejende grunde herfor, hvilket der ifølge Justitia ikke var argumenteret for i bemærkningerne til lovforslaget.

Justitsministeren har endnu ikke fremsat et lovforslag på baggrund af det forslag, der blev sendt i høring i august.

Den 18. november 2021 afholdte Finanstilsynet en konference med fokus på, hvordan kampen mod hvidvask afvejes overfor retten til privatliv. Projektleder i Justitia Henrik Rothe holdt et oplæg om retssikkerhedsmæssige udfordringer ved øget brug af data.¹²¹

Skat vinder ni ud af ti sager i byretterne

I oktober 2021 offentliggjorde foreningen Danmarks Skatteadvokater resultaterne af en undersøgelse, der viste, at Skat vinder ni ud af ti sager i byretterne. Undersøgelsen var baseret på en gennemgang af samtlige domme i skattesager siden 2014 ved både byretter, landsretter og Højesteret, som viste høje medholdsprocenter for Skat i alle tre instanser.¹²²

Kort tid efter offentliggørelsen af undersøgelsens resultater foreslog formanden for Advokatsamfundets skatteudvalg, Christian Bachmann, på en konference om retssikkerhed på skatteområdet på Christiansborg at samle skattesagerne på få byretter for at få "et skattefagligt miljø".

Projektleder ved Justitia Henrik Rothe bakkede på konferencen op om forslaget, da hver af landets 24 byretter i gennemsnit har ganske få skattesager om året, hvorfor mange dommere kun sjældent beskæftiger sig med skattesager. Dette står i stærk kontrast til de ofte dybt specialiserede skatteadvokater, der fører sagerne ved retten.¹²³ Også skatteordførerne fra Venstre og De Radikale fandt forslaget interessant og var åbne overfor at tage forslaget med videre til politisk drøftelse.¹²⁴

¹²¹ Finanstilsynet har lagt en optagelse af konferencen ud [her](#).

¹²² Berlingske: [Skatteministeriet vinder næsten altid. Advokater fraråder kunder at gå i retten med skattesager](#), 11. oktober 2021.

¹²³ Henrik Rothes indlæg kan ses på Justitias hjemmeside: [Retssikkerhedskonferencen: Retssikkerhed på skatteområdet](#), 8. november 2021.

¹²⁴ Berlingske: [I byretten taber ni ud af ti borgere til Skat. Den, der skal afgøre det, "ser to til tre skattesager om året"](#), 14. oktober 2021.



**DANMARKS UAFHÆNGIGE
JURIDISKE TÆNKETANK**

