JUSTITIA

DANMARKS UAFHÆNGIGE
JURIDISKE TÆNKETANK

Statusrapport:

RETSSIKKERHED 2022

JUSTITIA

Retssikkerhed 2022

© Justitia, 2023

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.

Udarbejdelsen af rapporten er støttet af:

DREYERSFOND

Indledning og resumé **3**

Retten til privatlivs- og persondatabeskyttelse **7**

Fortsat muligt at logge teledata efter nye regler om logning 7

Kunstig intelligens i den offentlige forvaltning 8

Nye retningslinjer for statslige myndigheders opbevaring af SMS-beskeder 9

Nye slettefrister vedrørende DNA-profiler og fingeraftryk 9

GPS-overvågning 10

Retten til familieliv **13**

Danske børn og deres mødre i syriske lejre 13

Retten til retfærdig rettergang **15**

Stigning i myndighedskontrol uden retskendelse 15

Lange ventetider ved domstolene i Danmark 16

Den danske retshjælpsmodel 16

Ungdomskriminalitetsnævnet 18

Retssikkerhed i forbindelse med advokatundersøgelser 19

Retten til personlig frihed og bevægelsesfrihed **21**

Tiltag mod børn og unges "utryghedsskabende adfærd" 21

Ytrings- og informationsfrihed **23**

Regulering af sociale mediers ansvar for ulovligt indhold 23

EU-forordning skærper kravene til onlineplatformes kontrol af indhold 24

Akademisk frihed under pres 25

Tibetkommissionen II's beretning 26

Indførelse af censur af russiske medier 27

Mette Frederiksen-dukke var udtryk for ytringsfrihed 27

Højesteretsdom om offentligt ansattes ytringsfrihed 28

Ny bog: Ytringsfrihed – fra Sokrates til sociale medier 29

Offentlighed i forvaltningen 29

Nyt medieansvarsudvalg 30

Retssikkerhed på socialområdet **32**

Digitalt udsatte borgeres retssikkerhed 32

Barnets lov risikerer at forringe barnets retssikkerhed 33

Problemer med kommunernes sagsbehandlingstid 34

Retssikkerhed i kommunerne 36

Usynlige udsattes retsstilling 37

Lovforslag om skærpede krav til kommunalbestyrelsens fokus på retssikkerheden 38

Justitia | Fruebjergvej 3 | 2100 København Ø | 23926100 | info@justitia-int.org

Styrket indsats mod menneskeudnyttelse 39

Retssikkerhed under håndteringen af Covid-19 42

Minkkommissionen retter hård kritik af Mette Frederiksen og højtstående embedsmænd m.fl. 42

Evaluering af epidemiloven 43

Tilsynet med efterretningstjenesterne 45

Evaluering af PET-loven 46

FE-skandalen fortsætter 47

Retssikkerhed på erhvervsområdet 49

Ny vejledning om kontrolundersøgelser i konkurrencesager 49

Justitia | Fruebjergvej 3 | 2100 København Ø | 23926100 | info@justitia-int.org

Indledning og resumé

Når det handler om beskyttelse af grundlæggende menneskerettigheder, har Danmark et højt niveau i international sammenhæng. Danmark blev igen i år placeret som en af de lande med den bedste beskyttelse af borgerrettigheder i den årlige opgørelse fra Freedom House. I 2022 scorede Danmark nemlig ligesom de foregående år 97/100 point.[1] At Danmark ikke får en topscore, bunder i Danmarks udlændingepolitik, hvor Danmark kritiseres for at ikke at sikre immigranter og andre nytilkomne personers grundlæggende rettigheder. Dette adskiller Danmark fra nabolandene Sverige, Norge og Finland, som alle tre igen scorede 100/100 point. I rapporten om retssikkerhed i verden fra World Justice Project, er Danmark dog stadig i 2022 rangeret som nr. 1. Dette skyldes bl.a. den lave grad af korruption i Danmark.[2]

I 2022 er der gennemført en række tiltag på de områder, som Justitia beskæftiger sig med, og der har været flere eksempler på forbedringer af retssikkerheden og bedre beskyttelse af borgernes grundlæggende rettigheder.

I maj 2022 trak den daværende regering et lovforslag om regulering af sociale medier tilbage. Lovforslaget ville pålægge tjenesteudbyderne forskellige processuelle forpligtelser bl.a. ved krav om etablering af anmeldelsesprocedurer, krav om begrundede afgørelser ved fjernelse eller blokering af indhold samt tidsfrister for nedtagning af ulovligt indhold på platformene. Justitia havde i flere analyser, herunder "*Det Vilde Vesten? En analyse af lovligheden af kommentarer på Facebook*" fra januar 2022 anbefalet, at lovgiver fulgte Ytringsfrihedskommissionens anbefalinger og afholdt sig fra at indføre national regulering af indholdet på sociale medier. Justitia fandt det meget positivt, at lovforslaget blev trukket tilbage, selvom den daværende regerings begrundelse herfor var, at EU-Kommissionen havde tilkendegivet, at de ville blokere for den danske lovgivning.

Justitia har også været med til at sætte fokus på digitaliseringen af den offentlige sektor og retssikkerheden for digitalt udsatte borgere. Justitia udgav i juli 2022 rapporten *"Retssikkerhed for digitalt udsatte borgere"*, der konkluderede, at den stadig mere omfattende digitalisering af velfærdsstaten rejser en række væsentlige problemstillinger i forhold til bl.a. borgernes retssikkerhed og muligheder for at udøve deres rettigheder, når de mødes af digitale processer og automatisering. I rapporten blev det bl.a. anbefalet at give borgerne bedre muligheder for at fravælge digitale løsninger og samtidig sikre en stærkere parlamentarisk forankring af politiske beslutninger, som vedrører digitalisering. Det er derfor et vigtigt skridt i den rigtige retning, at Danmark den 15. december 2022 fik sin første egentlige digitaliseringsminister og et tilhørende IT- og Digitaliseringsudvalg i Folketinget umiddelbart derefter.

[1] Freedom House: https://freedomhouse.org/country/denmark/freedom-world/2022.
[2] World Justice Project: https://worldjusticeproject.org/rule-of-law-index/country/2022/Denmark.

Justitia | Fruebjergvej 3 | 2100 København Ø | 23926100 | info@justitia-int.org

Justitia udgav i februar 2022 en analyse om retssikkerhed og gennemsigtighed i advokatundersøgelser. I efteråret 2022 kom Advokatrådet med en ny vejledning til advokater om advokatundersøgelser og en guide med oplysninger til borgere og medvirkende i undersøgelserne, ligesom Advokatrådet indsatte særlige bestemmelser om advokatundersøgelser i de advokatetiske regler. Advokatrådets tiltag var i vidt omfang i overensstemmelse med Justitias anbefalinger.

På trods af, at Danmark rangerer højt på de internationale målinger, og at der har været positive tiltag i det forgangne år, har vi også i 2022 set en række eksempler på forringelser af borgernes retssikkerhed og rettigheder, som viderefører den negative tendens, som Justitia har observeret siden udgivelsen af sin første statusrapport i 2014.

To store sager er svære at komme udenom, når vi taler om retssikkerhed og retsstatsprincipper. Det er den stadigt uafklarede FE-sag og den meget skarpe kritik fra Minkkommissionen, som vidner om en retsstat, der har taget nogle alvorlige slag i 2022. Men forringelser af retsstaten sker hyppigt i mindre skala, som ikke tiltrækker helt så meget opmærksomhed. Men det burde det. Retsstatslige principper, frihedsrettigheder og retssikkerhed er nemlig selve fundamentet i vores demokratiske retssamfund.

Selvom der som nævnt ovenfor er taget skridt i den rigtige retning i forhold til digitaliseringen af den offentlige sektor, er der stadig store udfordringer. De åbenlyse fordele ved digitalisering i form af bl.a. øget forudsigelighed i sagernes afgørelse, kortere sagsbehandlingstid og besparelser på det offentlige budgetter, er nemlig ved at blive overskygget af blandt andet retssikkerhedsmæssige udfordringer, som særligt rammer de ca. 20-25 procent af den voksne befolkning, der af forskellige årsager har svært ved at begå sig i et digitalt samfund.

Lignende retssikkerhedsmæssige udfordringer ses for eksempel også i forbindelse med sidste års vedtagelse af effektiviseringer af processen i Ungdomskriminalitetsnævnet. Ønsket om at lette sagsbehandlingen er utvivlsomt et anerkendelsesværdigt formål, men det må ikke kompromittere retssikkerheden – især ikke for sårbare børn og unge.

Derudover kan nævnes indskrænkninger i ytringsfriheden det seneste år. For at kunne kontrollere "sandheden" om krigen i Ukraine og den tilgængelige information, blev der i 2022 indført censur overfor en række russiske medier i Danmark for at sikre, at danskere ikke bliver narret af russiske mediers løgne.

I et demokratisk samfund kan det være legitimt at skrue op for myndighedsbeføjelser, men beskyttelsen af borgernes retssikkerhed og grundlæggende rettigheder er nødt til at følge med. Det er nemlig ikke politik ligesom regulering af topskat, skolereformer og behandlingsgarantier, men

Justitia | Fruebjergvej 3 | 2100 København Ø | 23926100 | info@justitia-int.org

grundstenen i en moderne, demokratisk stat. Derfor er det er også meget[3] risikabelt at file på disse principper og rettigheder, uanset hvor gode de politiske hensigter måtte være.[4]

Denne statusrapport indeholder en kort gennemgang af udvalgte tiltag og begivenheder, der i løbet af 2022 har haft betydning for udviklingen i beskyttelsen af grundlæggende retsstatsprincipper og menneskerettigheder i Danmark. Rapporten 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 menneskerettighederne i 2022. Rapporten bygger bl.a. på en gennemgang af relevante lovforslag i årets løb, fremsatte initiativer fra regeringen, domme og andre organisationers udtalelser og analyser.

Rapporten fokuserer på Justitias kernearbejdsområde og medtager derfor tiltag og begivenheder, som har betydning for frihedsrettigheder, grundlæggende menneskerettigheder, retsstatslige principper og retssikkerhed. Rapporten indeholder ikke fuldstændige juridiske analyser af de udvalgte områder og begivenheder, men i det omfang Justitia har udgivet en analyse om emnet, vil hovedkonklusionerne fremgå. Justitias analyser og høringssvar kan læses i deres helhed på Justitias hjemmeside.[5]

[4] Læs mere i Berlingske: Tænketanken Justitia: Derfor bør valget handle om retsstaten, Kronik af Vicedirektør i Justitia, Birgitte Eiriksson, 22. oktober 2022.
[5] Justitia: www.justitia-int.org.

Justitia | Fruebjergvej 3 | 2100 København Ø | 23926100 | info@justitia-int.org

Retten til privatlivs- og persondatabeskyttelse

Retten til privatlivs- og persondatabeskyttelse

Fortsat muligt at logge teledata efter nye regler om logning

Nye logningsregler, der trådte i kraft den 30. marts 2022, giver mulighed for at fastsætte regler om, at teleselskaberne skal registrere og opbevare samtlige danskeres teleoplysninger ved "generel og udifferentieret" logning i visse situationer. Teleselskaberne er indtil videre blevet pålagt at foretage "generel og udifferentieret" logning frem til slutningen af marts 2023.[6] Det vil sige, at teleselskaberne fortsat skal indsamle oplysninger om, hvem vi taler med, hvor længe, og hvor vi og den, som vi taler med, befinder sig.[7]

EU-Domstolen har i tidligere domme bl.a. slået fast, at EU-retten som udgangspunkt ikke tillader national lovgivning, der kræver generel og udifferentieret logning,[8] og at en national domstol ikke kan opretholde nationale logningsregler midlertidigt, når de strider mod EU-retten.[9] EU-Domstolen har dog anerkendt, 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).[10]

De nye logningsregler indeholder ikke ændringer, der imødekommer den kritik, som Justitia fremsatte i sit høringssvar fra 2021.[11] Justitia kritiserede særligt, at en vedtagelse af loven de facto ville opretholde den (ulovlige) retstilstand, hvor borgeres ret til privatliv og ret til persondatabeskyttelse krænkes. Derudover kritiserede Justitia Justitsministeriets udlægning af EU-Domstolens praksis, hvorefter politiet kunne få adgang til data logget med henblik på at beskytte den nationale sikkerhed, når formålet med adgangen var bekæmpelse af grov kriminalitet.[12]

Den 5. april 2022 afsagde EU-Domstolen en ny dom, der blandt andet indebar, at politiet under efterforskning af grov kriminalitet ikke kan få adgang til trafikdata logget generelt og udifferentieret af teleudbyderne med henblik på at beskytte den nationale sikkerhed. Justitsministeriet har på baggrund af denne dom oplyst, at der er behov for at ændre visse af retsplejelovens regler om logning med henblik på at bringe bestemmelserne i overensstemmelse med EU-retten.[13] Det er endnu uvist, hvordan Justitsministeriet påtænker at ændre reglerne, men Justitia vil følge op på kommende ændringsforslag.

[6] Bekendtgørelse om generel og udifferentieret registrering til og med den 29. marts 2023 og opbevaring til og med den 29. marts 2024 af trafikdata.
[7] Altinget: IDA: Lov om logning er et brud på retten til at tale frit, 23. februar 2022.
[8] Tele2-dommen: EU-Domstolens dom (Store Afdeling) af 21/12 2016 i de forenede sager C-203/15 og C-698/15.
[9] 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.
[10] 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.
[11] Justitia: Høringssvar: Revision af logningsreglerne, 25. oktober 2021.
[12] Læs mere i Justitias Statusrapport 2021, side 7.
[13] Justitsministeriet: EU-Domstolens dom af 5. april 2022 medfører behov for ændring af de danske logningsregler, 25. maj 2022.

Justitia | Fruebjergvej 3 | 2100 København Ø | 23926100 | info@justitia-int.org

Kunstig intelligens i den offentlige forvaltning

Justitias vicedirektør, Birgitte Arent Eiriksson, var en del af SIRI-Kommissionen 4.0, der i april 2022 udgav rapporten "*En fremtidssikret velfærdsstat med AI*".[14] I rapporten præsenteres en række anbefalinger til, hvordan kunstig intelligens bør anvendes i den offentlige sektor.

Det anbefales, at kunstig intelligens kun bør bruges som beslutningsstøtte i afgørelser, der handler om mennesker. Brugen af kunstig intelligens i den offentlige forvaltning kræver desuden en faglig bredde i kompetencer indenfor it, jura, sagsbehandling og etik samt bør inddrage synspunkter fra repræsentanter for de borgere, der bliver påvirket af teknologien. Indførelse af kunstig intelligens bør ske til gavn for borgere og medarbejdere, herunder ved at højne kvaliteten i sagsbehandlingen og sænke sagsbehandlingstiden. Derudover bør dataetiske konsekvensvurderinger implementeres i lovgivningen, så politikere kan forholde sig til, hvilke dataetiske konsekvenser ny lovgivning vil have. Digitaliseringen kræver nemlig ny lovgivning, og denne bør sikre præcise krav til transparens og forklarlighed. Endelig kræver brugen af kunstig intelligens, at der i stigende grad arbejdes med tillid.[15]

Ved rapportens udgivelse tilsluttede Justitia sig dens overordnede linjer, men kom også med supplerende perspektiver på de udfordringer og dilemmaer, som indførelse af kunstig intelligens i den offentlige sektor rejser.

Justitia fremhævede bl.a., at man som embedsmand altid skal kunne redegøre for, hvad der ligger til grund for en given beslutning, og at kunstig intelligens – og især machine learning – indebærer en black box problematik, som gør det vanskeligt for borgerne at forstå og forholde sig til en afgørelse. Dette er man nødt til at tage højde for ved udarbejdelse af ny lovgivning, så der sikres transparens og forklarlighed. Herudover er det vigtigt at overveje, hvordan kunstig intelligens anvendes i praksis. Mens det på nogle områder kan være uproblematisk at lade kunstig intelligens træffe afgørelse direkte over for borgeren, er det på andre områder som f.eks. social- og sundhedsområdet noget mere dataetisk udfordrende. Her kan kunstig intelligens i stedet anvendes som beslutningsstøtte for de sagsbehandlere, som skal træffe afgørelse i en sag.

Justitia advarede desuden imod at falde for fristelsen til at stille lavere krav til de ansattes uddannelse og erfaring, når de har en kunstig intelligens at læne sig op ad. Forskning viser, at det i særlig høj grad er de mindre erfarne medarbejdere, som lader sig forvilde af en forkert *second opinion*. Hvis kunstig intelligens bliver en spareøvelse, risikerer man derfor, at fejl og uhensigtsmæssigheder i den kunstige intelligens når at sprede sig til mange sager, inden det bliver opdaget.

Justitia understregede også vigtigheden af anvendelsen af de dataetiske reflektionsværktøjer, som Dataetisk Råd har udviklet. Der bør ikke opstå situationer, hvor det først efter vedtagelse af en lov

[14] SIRI-Kommissionen 4.0: En fremtidssikret velfærdsstat med AI, april 2022.
[15] SIRI-Kommissionen 4.0: En fremtidssikret velfærdsstat med AI, april 2022, side 6: Anbefalinger.

viser sig, at den nye lovgivning indeholdt en bemyndigelse til omfattende databehandling med henblik på udvikling og drift af kunstig intelligens, fordi det var været skjult i lovforarbejder eller kringlede juridiske formuleringer.[16]

Nye retningslinjer for statslige myndigheders opbevaring af SMS-beskeder

I lyset af Minkkommissionens undersøgelse[17] har Justitsministeriet været nødt til at udarbejde retningslinjer for statslige myndigheders opbevaring af SMS-beskeder m.v., som ikke er journaliseringspligtige.[18] Den 7. juli 2022 fremlagde Justitsministeriet derfor foreløbige retningslinjer herfor.[19] Retningslinjerne er *foreløbige* retningslinjer, fordi lagring af SMS-beskeder – i modsætning til e-mails – hidtil ikke er sket centralt og uafhængigt af den enkelte bruger, og der er af den grund er brug for at udvikle en ny løsning for central og uafhængig lagring, hvilket tager tid.[20]

I de foreløbige retningslinjer anbefales det, at statslige myndigheder bør instruere medarbejdere og ministre i ikke at slette arbejdsrelaterede SMS-beskeder på deres tjenestetelefon. Ministerierne bør derudover sikre, at der løbende tages en lokal kopi af ministres, særlige rådgiveres og departementschefers arbejdsrelaterede SMS-beskeder. Statslige myndigheder bør desuden sørge for, at ministres, særlige rådgiveres, departementschefers og andre ansatte i chefstillingers arbejdsrelaterede SMS-beskeder fortsat opbevares efter telefonskift eller fratrædelse.[21]

Som beskrevet er de foreløbige retningslinjer udarbejdet med afsæt i Minkkommissionens efterspørgsel på ikke-journaliserede SMS-beskeder fra de involverede ministre og embedsmænd. Justitia finder det positivt, at retningslinjerne vil sikre, at arbejdsrelaterede SMS-beskeder fremover ikke slettes, da de kan være centrale kilder til at afdække, hvad der er sket i et givent hændelsesforløb. Selvom databeskyttelsesretlige og informationssikkerhedsmæssige hensyn generelt tilsiger, at arbejdsrelaterede SMS-beskeder løbende slettes, understreger Minkkommissionens arbejde behovet for at opbevare ikke-journaliseringspligtige SMS-beskeder med henblik på at statslige myndigheder i fremtiden kan imødekomme undersøgelses- eller granskningskommissioners ønsker om information.

Nye slettefrister vedrørende DNA-profiler og fingeraftryk

Folketinget vedtog i juni 2022 lov om Det Centrale Dna-profilregister og Det Centrale Fingeraftryksregister.[22] Formålet med loven var at etablere en fælles ramme for registrene henset til deres fælles formål og funktion som internt arbejdsregister for politiet i forbindelse med identifikation af personer og sammenligning af spor. Loven samler således politiets behandling af dna-profiler i dna-profilregisteret og personaftryk i fingeraftryksregisteret. Derudover indfører loven nye, differentierede slettefrister for oplysninger om personer, der er eller har været sigtet, men ikke er dømt for nogen

[16] Justitia: Kommentar fra Birgitte Arent Eiriksson til SIRI Kommissionen 4.0: En fremtidssikret velfærdsstat med AI, 20. april 2022.
[17] Læs mere i afsnit *'Minkkommissionen retter hård kritik af Mette Frederiksen og højtstående embedsmænd m.fl.'* i kapitel 'Retssikkerhed under håndteringen af Covid-19', Statusrapport 2022.
[18] Justitsministeriet: Pressemeddelelse: Foreløbige retningslinjer for statslige myndigheders opbevaring af SMS-beskeder, 7. juli 2022.
[19] Justitsministeriet: Foreløbige retningslinjer for statslige myndigheders opbevaring af SMS-beskeder mv., 7. juli 2022.
[20] Justitsministeriet: Pressemeddelelse: Foreløbige retningslinjer for statslige myndigheders opbevaring af SMS-beskeder, 7. juli 2022.
[21] Justitsministeriet: Pressemeddelelse: Foreløbige retningslinjer for statslige myndigheders opbevaring af SMS-beskeder, 7. juli 2022.
[22] Lov nr. 873 af 21. juni 2022 om Det Centrale Dna-profilregister og Det Centrale Fingeraftryksregister.

overtrædelse, samt om dømte personer. Det er særligt bemærkelsesværdigt, at loven indebar en udvidelse af slettefristen for oplysninger om personer, der er eller har været sigtet, men ikke er dømt for nogen overtrædelse, fra 10 år til henholdsvis 15 år og 20 år for visse sigtelser.[23]

Netop de udvidede slettefrister for oplysninger om personer, der er eller har været sigtet, men ikke er dømt for nogen overtrædelse, mødte kritik fra en lang række høringsparter.[24] Dette gav anledning til fremsættelsen af et ændringsforslag om at bevare den hidtidige, kortere slettefrist, men dette forslag blev ikke vedtaget.[25] Advokatsamfundet anførte blandt andet, at udvidelsen af opbevaringsfristen for oplysninger om sigtede, som ikke er blevet dømt, er retssikkerhedsmæssigt betænkelig, idet udvidelsen ikke forekommer proportional i lyset af Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols praksis.[26] I tråd hermed bemærkede Institut for Menneskerettigheder, at udvidelsen af slettefristen kan risikere at medføre krænkelser af Den Europæiske Menneskerettighedskonvention artikel 8 om retten til privatliv.[27]

I forbindelse med vedtagelsen af den tidligere lov gjorde Justitsministeriet det klart, at en tidsfrist på 10 år for opbevaring af dna-profiler for sigtede efter en frifindelse eller påtaleopgivelse måtte anses for passende i lyset af Menneskerettighedsdomstolens praksis.[28] Justitia vil følge den fremtidige udvikling og afklaring af rækkevidden for beskyttelsen af privatlivets fred i forbindelse med politiets efterforskning. Justitia finder det afgørende at sikre den rette balance mellem på den ene side hensynet til politiets muligheder for at gennemføre en effektiv efterforskning og på den anden side hensynet til borgernes retssikkerhed og deres grundlæggende ret til privatliv.

GPS-overvågning

I marts 2022 sendte Justitsministeriet et lovforslag i høring, som bl.a. skulle udvide politiets adgang til at registrere en mistænkt eller en anden persons færden ved brug af GPS eller et andet lignende apparat uden retskendelse.[29] Forslaget indebar, at det nuværende krav om retskendelse og beskikkelse af en indgrebsadvokat i forbindelse med politiets sporing af en mistænkt, eller en person med tilknytning til en mistænkt, ville blive ophævet, således at sådanne indgreb fremover kunne foretages uden tilladelse fra retten. I sit høringssvar til lovudkastet forholdt Justitia sig kritisk til, at et så væsentligt et indgreb i privatlivets fred blev søgt retfærdiggjort ud fra ressourcehensyn.[30] Justitia anbefalede derfor, at forslaget om ændring i politiets adgang til at foretage GPS-sporing bortfaldt.

---

[23] Folketinget, Justitsminister Mattias Tesfaye: Skriftlig fremsættelse til Lovforslag L 195, 4. maj 2022.
[24] Folketinget: Samlede høringssvar over udkast til lov om Det Centrale Dna-profilregister og Det Centrale Fingeraftryksregister, 6. maj 2022.
[25] Folketinget, Retsudvalget: Betænkning over Forslag til liv om Det Centrale Dna-profilregister og Det Centrale Fingeraftryksregister, 2. juni 2022.
[26] Justitsministeriet: Kommenteret høringsoversigt over Forslag til lov om Det Centrale Dna-profilregister og Det Centrale Fingeraftryksregister, 6. maj 2022, pkt. 5: Opbevaring af oplysninger om sigtede, men ikke dømte.
[27] Justitsministeriet: Kommenteret høringsoversigt over Forslag til lov om Det Centrale Dna-profilregister og Det Centrale Fingeraftryksregister, 6. maj 2022, pkt. 5: Opbevaring af oplysninger om sigtede, men ikke dømte.
[28] Folketingstidende A: Bemærkninger til Lovforslag L 90 om ændring af lov om Det Centrale Dna-profil-register, 16. december 2009.
[29] Udkast til forslag til lov om ændring af straffeloven, retsplejeloven og forskellige andre love (Effektivisering af straffesagskæden og nævnsprocessen m.v. i Ungdomskriminalitetsnævnet, øget adgang til videregivelse og optagelse af fotografier, forbedring af politiets muligheder for efterforskning m.v.).
[30] Justitia: Høringssvar: Forslag til forbedring af politiets muligheder for efterforskning m.v., 31. marts 2022.

Justitia | Fruebjergvej 3 | 2100 København Ø | 23926100 | info@justitia-int.org

De bekymringer, som Justitia gav udtryk for i forbindelse med høringen over lovforslaget, blev imødekommet, idet et flertal i det efterfølgende udvalgsarbejde stemte for en ændring af lovforslaget, så de forslåede ændringer i politiets adgang til at registrere den mistænktes eller en anden persons færden ved brug af GPS udgik.[31]

[31] Folketinget, Retsudvalget: Betænkning over forslag til lov om ændring af straffeloven, retsplejeloven og forskellige andre lov (effektivisering af straffesagskæden og nævnsprocessen m.v. i Ungdomskriminalitetsnævnet, øget adgang til videregivelse og optagelse af fotografier, forbedring af politiets muligheder for efterforskning m.v.), 2. juni 2022.

Justitia | Fruebjergvej 3 | 2100 København Ø | 23926100 | info@justitia-int.org

Retten til familieliv

Retten til familieliv

Danske børn og deres mødre i syriske lejre

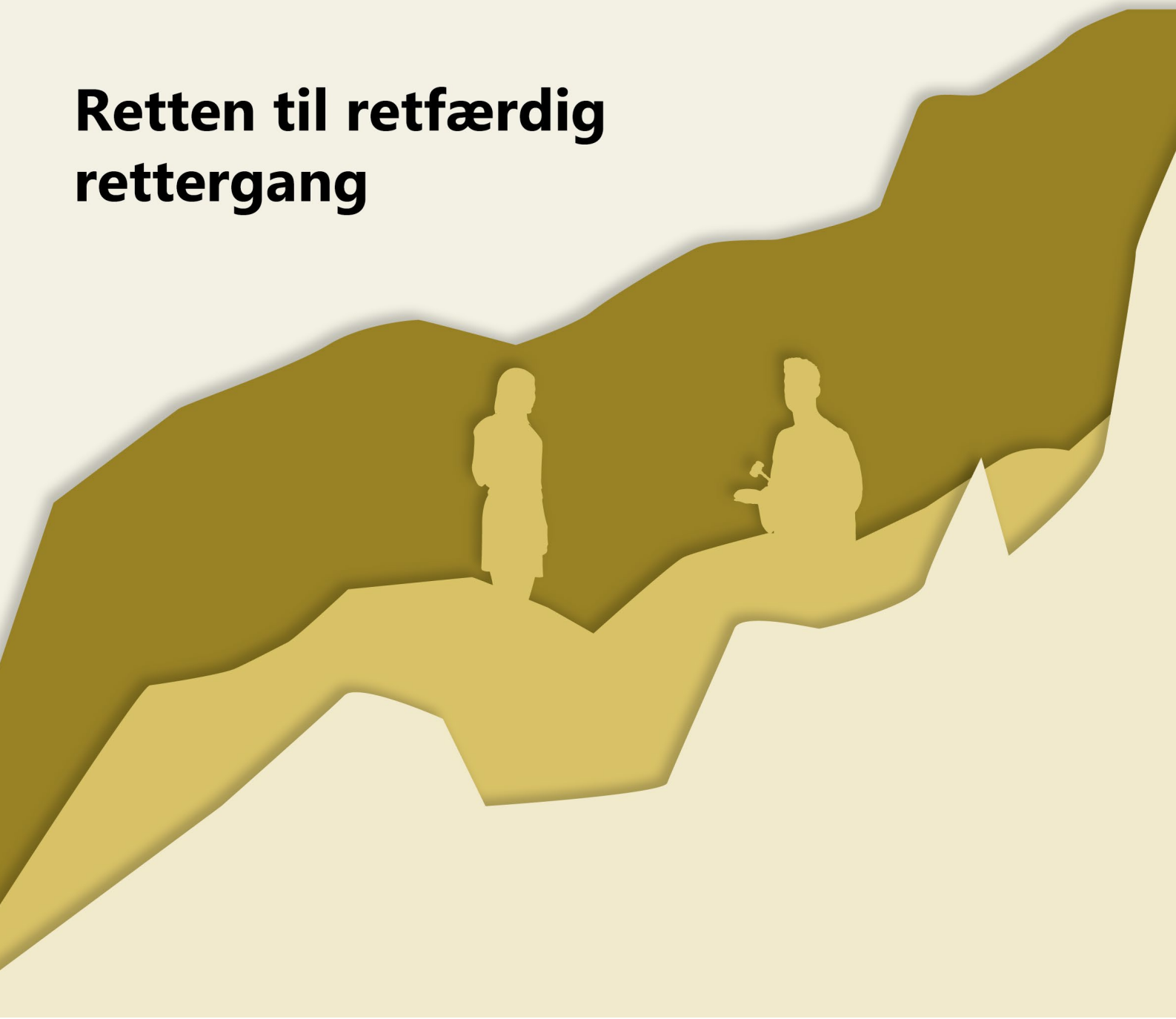
Københavns Byret afsagde den 16. december 2022 dom i den principielle sag om tre danske børn, der levede i en syrisk fangelejr. Sagen udsprang af, at de tre børn var blevet tilbudt at blive hentet hjem til Danmark uden deres mødre, hvis mødrene samtykkede til det. Mødrene havde administrativt fået frataget deres danske statsborgerskab i 2019 og 2020 og var derfor ikke blevet tilbudt at komme med til Danmark.[32] Børnene og deres mødre anlagde sag mod Udenrigsministeriet med påstand om, at ministeriet skulle bistå børnene og deres mødre med at komme sammen til Danmark.[33]

Flertallet i Københavns Byret bestående af to dommere kom frem til, at børnene ikke havde ret til at komme til Danmark sammen med deres mødre. Rettens flertal fandt, at myndighederne i Danmark havde ydet en efter omstændighederne omfattende bistand til børnene, og at Udenrigsministeriet beslutninger havde været forbundet med tilstrækkelige retsgarantier, ligesom der var adgang til domstolsprøvelse. Omstændighederne var derfor anderledes end i en dom fra Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol (EMD), hvor det blev slået fast, at det var en krænkelse af menneskerettighederne, at Frankrig havde besluttet ikke at hjemtage to kvinder med fransk statsborgerskab fra en fangelejr i Syrien uden nogen form for retsgarantier eller mulighed for at få prøvet afslaget på hjemtagelse.[34]Rettens mindretal bestående af en dommer mente ikke, at myndighederne havde foretaget en konkret og individuel vurdering og ville sende sagen tilbage til genbehandling i Udenrigsministeriet.

[32] DR: Udenrigsministeriets advokat i retssag om danske børn i fangelejre: 'Mødrene har ikke ret til hjælp', 27. oktober 2022.
[33] Danmarks Domstole: Dom om evt. bistand til hjemtagelse af danske børn i Roj-lejren, 16. december 2022.
[34] European Court of Human Rights: Press Release: Requests for repatriation of applicants' daughters and grandchildren held in camps in Syria rejected without any formal decision or judicial review ensuring lack of arbitrariness: violation of Article 3 § 2 of Protocol No. 4 to the Convention, 14. September 2022.

Justitia | Fruebjergvej 3 | 2100 København Ø | 23926100 | info@justitia-int.org

Retten til retfærdig rettergang



Retten til retfærdig rettergang

Stigning i myndighedskontrol uden retskendelse

I juli 2022 udgav Justitia rapporten *"Myndighedskontrol uden retskendelse – den praktiske hovedregel?"*, som indeholdt en optælling af antallet af love, bekendtgørelser m.v., der indeholder adgang til tvangsindgreb uden retskendelse.[35] Formålet med analysen var at se, hvor ofte undtagelsen til hovedreglen i grundlovens § 72 tages i brug, da det fremgår af bestemmelsen, at husundersøgelser m.v. alene kan ske efter en retskendelse, medmindre der ved lov er gjort "*særegen undtagelse*". Bestemmelsen skal beskytte borgere og virksomheder mod statsmagtens indgriben i privatlivet, men den indeholder i realiteten ikke nogen markant begrænsning i lovgivers adgang til at gøre undtagelser til hovedreglen om retskendelse. Også Den Europæiske Menneskerettighedskonventions (EMRK) art. 8 indeholder en beskyttelse af borgeres hjem og virksomheders lokaler, og Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol (EMD) har før fundet, at myndigheders ransagninger og kontrolundersøgelser var i strid med bestemmelsens proportionalitetskrav. Heller ikke af denne bestemmelse i EMRK art. 8 kan udledes et krav om retskendelse forud for tvangsindgreb, men forudgående retskendelse udgør en væsentlig og central retssikkerhedsgaranti og tillægges betydning ved EMDs vurdering af, om bestemmelsens proportionalitetskrav er opfyldt.

Justitias gennemgang af Justitsministeriets retssikkerhedsredegørelser viste, at der de seneste 15 år var indført langt flere hjemler til tvangsindgreb fra myndighederne, som ikke krævede forudgående retskendelse, end hjemler med denne væsentlige retssikkerhedsgaranti. Sammenlignes Justitias optælling fra 2022 med Retssikkerhedskommissionens optælling fra 2003, er stigningen på hele 53%. Analysen konkluderer desuden, at sådanne hjemler ofte indføres uden nogen særlig begrundelse eller grundigere overvejelser om nødvendigheden af, at myndighederne kan få adgang til borgeres hjem og virksomheders lokaler uden at skulle afvente rettens kendelse. Samlet set giver gennemgangen derfor et indtryk af, at det at give myndighederne adgang til tvangsindgreb er den praktiske hovedregel frem for undtagelsen. Dette er imidlertid problematisk i lyst af intentionerne bag grundlovens § 72 og EMRK art. 8, og de retssikkerhedsgarantier der kan udledes heraf.

Justitia fremsatte en rækker anbefalinger til, hvordan lovgiver kan sikre nødvendigheden af myndighedernes adgang til private boliger og virksomheder, herunder ved at indføre et krav i retssikkerhedsloven om forudgående retskendelse samt, at der i tilfælde, hvor dette udgangspunkt fraviges, bør anføres tungtvejende grunde herfor.

Der blev bl.a. skrevet om rapporten i Berlingske, hvor Dansk Industris vicedirektør, Kim Haggren, ligeledes udtalte bekymring om udviklingen: "Der kommer mere og mere lovgivning, hvor det kommer ind nærmest pr. automatik, at man uden retskendelse kan udføre kontrol ved adgang til lokaliteter. Det ser vi på flere og flere områder, og det er ekstremt bekymrende."[36]

[35] Justitia: Myndighedskontrol uden retskendelse – den praktiske hovedregel?, 3. juli 2022.
[36] Berlingske: Tænketank og DI advarer: Myndighederne har for let adgang til kontroller i private ejendomme, 4. juli 2022.

Lange ventetider ved domstolene i Danmark

Sagsbehandlingstiderne ved Danmarks domstole er de seneste år steget markant. En rapport, som Advokatrådet har fået udarbejdet hos Copenhagen Economics, har slået fast, at det vil kræve 172 mio. kr. i ekstra finansiering årligt frem til 2030 (i alt 1.400 mio. kr.) for at ramme et "acceptabelt" niveau for sagsbehandlingstiden.[37] I 2021 var den gennemsnitlige ventetid i straffesager 7,1-8,6 måneder og i almindelige civile sager 20,6 måneder, hvilket klart oversteg målsætningen for maksimal sagsbehandlingstid på hhv. 4,5-4,9 måneder og 12 måneder.[38] Rapporten slår derudover fast, at uden ekstra finansiering risikerer den gennemsnitlige sagsbehandlingstid for en hovedforhandlet almindelig civil sag at ramme fire år i 2030.[39]

Justitia er enig med Advokatrådet i, at den lange ventetid utvivlsomt udgør et retssikkerhedsmæssigt problem og har store konsekvenser for sagens parter i både civile sager og straffesager.[40]

Det fremgår af det nye regeringsgrundlag, *"Ansvar for Danmark - Det politiske grundlag for Danmarks regering*", at de lange ventetider ved de danske domstole fremover skal nedbringes, bl.a. ved at forenkle retsplejen.[41] I skrivende stund vides det ikke, hvad der nærmere ligger heri, herunder om fremtidige tiltag på anden vis kan komme til at svække retssikkerheden.

Den danske retshjælpsmodel

Justitsministeriet udgav i september 2022 forskningsrapporten*, "Virksomheders og borgeres håndtering af retlige konflikter – En undersøgelse for Retsplejerådet*".[42] Rapporten påpegede bl.a., at de økonomiske omkostninger ved en civil retssag er en væsentlig årsag til, at borgerne fravælger domstolene.

Justitia påpegede bl.a. på baggrund af rapportens fund, at det er relevant at sætte spørgsmålstegn ved, om ordningerne vedrørende retshjælpsforsikring og fri proces virker efter hensigten. Selvom mange borgere har en retshjælpsforsikring, så dækker den ikke alle sagsområder, ligesom den ikke dækker alle udgifter. Samtidig er det kun ganske få borgere, der kan få fri proces, fordi det kræver, at man ikke har en retshjælpsforsikring, og at den personlige indtægt ikke overstiger en vis beløbsgrænse.[43]

Problemstillingerne er imidlertid langt fra nye. Justitia har således gennem en årrække haft stor fokus på de problemstillinger, som er indeholdt i den danske retshjælpsmodel, herunder at modellen har en alvorlig social slagside, og at der ikke er en reel og lige adgang til at gøre sin ret gældende.[44]

[37] Advokatrådet & Copenhagen Economics: Domstole i knæ: Hvad vil det koste at reducere sagsbehandlingstiderne?, oktober 2022, S. 9
[38] Advokatrådet & Copenhagen Economics: Domstole i knæ: Hvad vil det koste at reducere sagsbehandlingstiderne?, oktober 2022, S. 10
[39] Advokatrådet & Copenhagen Economics: Domstole i knæ: Hvad vil det koste at reducere sagsbehandlingstiderne?, oktober 2022, S. 11
[40] Karoline Normann, Advokatsamfundet: Uden ekstra midler stiger ventetiderne ved domstolene til fire år i 2030, 26. oktober 2022.
[41] Regeringsgrundlag 2022: Ansvar for Danmark – Det politiske grundlag for Danmarks regering, 14. december 2022.
[42] Justitsministeriet: Virksomheders og borgeres håndtering af retlige konflikter – En undersøgelse for Retsplejerådet, september 2022.
[43] K-News: Dyre sagsomkostninger udfordrer vores retssikkerhed, 13. september 2022.
[44] Se f.eks. Justitia: Den danske retshjælpsmodel: Retshjælp, retshjælpsforsikring og fri proces, 10. juli 2020.

Justitia | Fruebjergvej 3 | 2100 København Ø | 23926100 | info@justitia-int.org

I april 2020 udsendte den daværende justitsminister Nick Hækkerup (S) *"Kommissorium for udvalg om revision af reglerne om retshjælp og fri proces*". I kommissoriet blev det oplyst, at baggrunden for nedsættelse af udvalget bl.a. var, at der fra flere sider, herunder Justitia, var blevet påpeget et behov for at forbedre ordningerne om retshjælp og friproces, og at formålet med udvalget var at gennemgå de gældende ordninger for retshjælp og fri proces og ordningernes samspil med de private retshjælpsforsikringer samt at fremkomme med anbefalinger til ændring af ordningerne. Udvalget skulle i sit arbejde bistås af en følgegruppe bestående af repræsentanter fra bl.a. Justitia og advokatbranchen.[45]

Ifølge kommissoriet skulle udvalget så vidt muligt afslutte sit arbejde inden sommerferien 2022. På grund af den daværende regerings håndtering af Covid-19 og lovgivningen relateret hertil blev slutdatoen for udvalgets arbejde udskudt til sommeren 2023.[46]

Efter Justitias opfattelse er det påtrængende, at reformarbejdet om den danske retshjælpsmodel, der allerede er væsentligt forsinket, bliver prioriteret i 2023, da sikring af en reel og lige adgang til at gøre sin ret gældende ikke tåler flere udskydelser. Dette blev påpeget helt tilbage i 2020 af Justitias vicedirektør Birgitte Arent Eiriksson[47]

Fratagelse af statsborgerskab fra fremmedkrigere

Den 5. oktober 2022 afgjorde Højesteret den første sag om administrativ fratagelse af statsborgerskab. Sagen drejede sig om en dansk-marokkansk kvinde, der som 25-årig var rejst til Syrien for at tilslutte sig Islamisk Stat.[48]

Med sin afgørelse slog Højesteret blandt andet fast, at Udlændinge- og Integrationsministeriets administrative fratagelse af kvindens danske statsborgerskab ikke var i strid med Den Europæiske Menneskerettighedskonvention (EMRK) og Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols praksis vedrørende krav om hjemmel og om processuelle garantier, som er indeholdt i forbuddet mod vilkårlighed vedrørende retten til privatliv i EMRK artikel 8. Højesteret fandt endvidere, at ministeriets afgørelse ikke var i strid med EU's charter om grundlæggende rettigheder eller grundloven.[49]

Loven om administrativ fratagelse af dansk statsborgerskab fra fremmedkrigere med dobbelt statsborgerskab blev gjort permanent i 2020 på trods af, at loven blev vedtaget i 2019 med henblik på at håndtere en aktuel situation.[50] Justitia gav i den forbindelse udtryk for bekymring over fjernelse af solnedgangsklausulen, idet lovgiver derved ikke ville blive tvunget til at revurdere nødvendigheden

[45] Justitsministeriet: Kommissorium for udvalg om revision af reglerne om retshjælp og fri proces.
[46] Retsudvalget: Besvarelse af spørgsmål nr. 925 (Alm. del) fra Folketingets Retsudvalg, 6. maj 2021.
[47] Altinget: Birgitte Arent Eiriksson om retshjælp: Reformen holder stadig i ventesporet, 10. december 2020.
[48] Danmarks Domstole: Højesteret: Fratagelse af dansk statsborgerskab, 5. oktober 2022.
[49] Højesteretsdom BS-16807/2022 HJR; *Se også* Danmarks Domstole: Højesteret: Fratagelse af dansk statsborgerskab, 5. oktober 2022.
[50] Se nærmere herom i Justitias Statusrapport 2020, side 16.

af loven, der legitimerer et direkte indgreb i borgernes grundlæggende rettigheder. Justitia understregede også vigtigheden af at sikre tilstedeværelsen af de retssikkerhedsmæssige garantier, som bør ledsage og legitimere en afgørelse af så indgribende karakter.[51]

Ungdomskriminalitetsnævnet

Den 9. juni 2022 vedtog Folketinget en ny lov bl.a. med henblik på at effektivisere processen i Ungdomskriminalitetsnævnet.52 På trods af de mange anbefalinger og forslag indsendt fra både Justitia53 og 42 andre høringsparter i forbindelse med høringen samt en række ændringsforslag stillet under Folketingets behandlinger,54 havde den vedtagne lov stort set samme indhold, som det lovudkast, der havde været sendt i høring.

Justitia havde i høringssvaret påpeget en række konkrete retssikkerhedsmæssige bekymrende forhold. Grundlæggende fandt Justitia det retssikkerhedsmæssigt betænkeligt, at Ungdomskriminalitetsnævnet i en strafferetslignende proces har kompetence til at pålægge børn under den kriminelle lavalder og børn/unge på 15-17 år foranstaltninger, der minder om sanktioner, men uden at retsgarantierne i Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 6 (retten til retfærdig rettergang) er iagttaget og sikret. Der er nemlig flere elementer i processen ved nævnet, som taler for at anse det for en strafferetlig proces, og dette vil formentlig også være oplevelsen hos barnet/den unge.

Justitia fremhævede herudover særligt det stærkt beklagelige i, at der hverken i lovudkastet eller i øvrigt er taget højde for, at evalueringer af processen i Ungdomskriminalitetsnævnet viser, at der er en uensartet screeningsproces i nævnet, og at dette kan få direkte betydning for barnets/den unges sag. Dette fandt Justitia af retssikkerhedsmæssige årsager meget bekymrende.

Justitia anførte desuden, at det er positivt, at det fremover bliver muligt at undtage børn og unge med svært psykisk funktionsevne fra at få deres sag behandlet i Ungdomskriminalitetsnævnet. Denne mulighed burde dog omfatte alle børn og unge, der ikke kognitivt er i stand til at forstå sagsprocessen og deltagelsen i nævnsmødet. Justitia anbefalede derfor, at det fremover blev muligt at undtage en bredere gruppe af børn og unge under henvisning til den kognitive forståelse.

Et yderligere eksempel på retssikkerhedsmæssige betænkeligheder ved nævnsprocessen, som Justitia påpegede i høringssvaret, er den manglende klageadgang til Ankestyrelsen. Efter de gældende regler kan mindre indgribende foranstaltninger nemlig ikke påklages, selvom sådanne også kan være meget bebyrdende for barnet eller den unge.

Justitia, Red Barnet og Børns Vilkår er i gang med en større analyse af barnets oplevelse af processen i Ungdomskriminalitetsnævnet. Der foreligger allerede forskellige evalueringer og rapporter om Ungdomskriminalitetsnævnet, men den eksisterende viden har dog ikke fokus på barnets oplevelse

[51] Justitia: Høringssvar til forslag om ændring af lov om dansk indfødsret og udlændingeloven (fratagelse af fremmedkrigeres statsborgerskab), 21. oktober 2019.
[52] Folketingstidende Tillæg C: L 182 Forslag til Lov om ændring af straffeloven, retsplejeloven og forskellige andre love, 9. juni 2022.
[53] Folketinget, Retsudvalget 2021-22: Bilag 1 til L 182: Høringssvar samlet, 27. april 2022.
[54] Folketingstidende, Tillæg B: Betænkning over Forslag til lov om ændring af straffeloven, retsplejeloven og forskellige andre love, Betænkning afgivet af Retsudvalget den 2. juni 2022.

af processen og viden herom er begrænset. Den viden ønsker Justitia, Red Barnet og Børns Vilkår at tilvejebringe for at nuancere billedet af og perspektivet på Ungdomskriminalitetsnævnet. Analysen forventes offentliggjort i foråret 2023.

Retssikkerhed i forbindelse med advokatundersøgelser

I de senere år har såvel Folketinget og offentlige myndigheder som private organisationer i stigende omfang gjort brug af advokatundersøgelser. Der findes ingen lovbestemmelser om advokatundersøgelser, og brugen af advokatundersøgelser kan give anledning til både betænkeligheder og en række retssikkerhedsmæssige overvejelser.

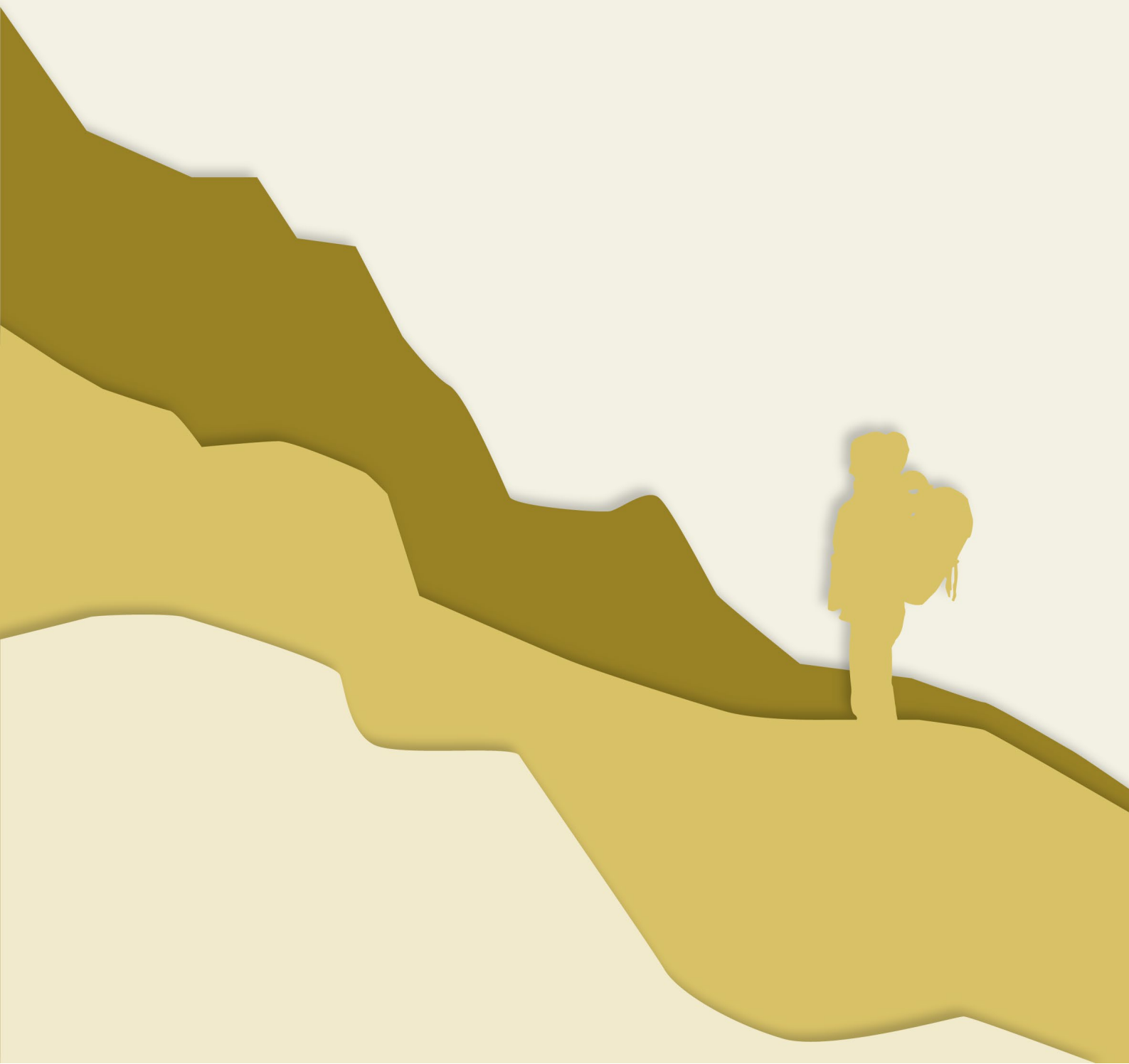
Justitia udgav på den baggrund i februar 2022 en analyse om retssikkerhed og gennemsigtighed i advokatundersøgelser.[55] I analysen blev i alt 15 advokatundersøgelser gennemgået. Gennemgangen viste et behov for nærmere at afgrænse anvendelsesområdet for advokatundersøgelser, således at advokatundersøgelser kun anvendes i forbindelse med juridiske undersøgelser og ikke i forbindelse med undersøgelse, som har til formål for eksempel at afdække kulturen i en organisation.

Desuden viste analysen et stort behov for større gennemsigtighed og styrkelse af retssikkerheden på området. Analysen viste således, at det for den, som bliver bedt om at medvirke i en advokatundersøgelse, uanset om vedkommende er "anklaget", "forurettet" eller "almindeligt vidne", ofte er helt uklart, hvad dette indebærer, og hvilke rettigheder og pligter, man har i forbindelse med undersøgelsen. En advokat, som gennemfører en advokatundersøgelse, repræsenterer klienten, altså den, som har bestilt undersøgelsen. Det betyder, at det er klienten, som bestemmer, hvad advokaten skal undersøge (eller undlade at undersøge), og på hvilket grundlag undersøgelsen skal foretages. Advokaten leder undersøgelsen på sin klients vegne og formulerer resultatet. Advokatundersøgelser er altså ikke uvildige i egentlig forstand. Tværtimod kan fremgangsmåden i forbindelse med advokatundersøgelser snarere sammenlignes med den gammeldags, inkvisitoriske straffeproces, hvor anklager og dommer er én og samme person, end med de mere tidssvarende partsprocesser med en uvildig og uafhængig dommer eller opmand, som kendes i moderne, vestlig retspleje og inden for voldgiftsretten.

Analysen blev omtalt i blandt andet Weekendavisen.[56] Gerd Sinding fra Justitia deltog efterfølgende som oplægsholder på Advokatsamfundets offentlige høring om advokatundersøgelser og præsenterede analysen for den følgegruppe, som var tilknyttet Advokatrådets arbejdsgruppe om advokatundersøgelser. Arbejdsgruppens arbejde førte i efteråret 2022 til, at Advokatrådet udgav en ny vejledning til advokater om advokatundersøgelser og en guide med oplysninger til borgere og medvirkende i advokatundersøgelser. Desuden indsatte Advokatrådet særlige bestemmelser om advokatundersøgelser i de advokatetiske regler.[57] Advokatrådets tiltag var i meget vidt omfang i overensstemmelse med Justitias anbefalinger.

[55] Justitia: Retssikkerhed og gennemsigtighed i advokatundersøgelser, 17. februar 2022.
[56] Weekendavisen: Malplacerede jurister, 17. februar 2022.
[57] Advokatsamfundet: Advokatrådet udgiver ny vejledning om advokatundersøgelser, 5. september 2022.

Retten til personlig frihed og bevægelsesfrihed



Retten til personlig frihed og bevægelsesfrihed

Tiltag mod børn og unges "utryghedsskabende adfærd"

Den daværende regering fremsatte den 6. april 2022 et lovforslag med henblik på at gennemføre centrale dele af regeringens udspil, "*Et tryggere Danmark*".[58] Lovforslaget bestod af en række initiativer, der på forskellig vis havde til formål at sætte ind overfor utryghedsskabende adfærd og kriminalitet. Et af tiltagene var et forslag om at tilføje 'utryghedsskabende adfærd' som en af betingelserne, der vil kunne føre til et forældre-, børne- og ungepålæg samt udvide handlepligten i børne- og ungepålægget, så barnet eller den unge i en begrænset periode ikke må opholde sig eller færdes i et geografisk afgrænset område. Et andet tiltag var at indføre mulighed for at fastsætte særvilkår om økonomisk kontrol for unge mellem 18-25 år idømt en betinget dom for utryghedsskabende kriminalitet. [59]

Lovforslaget gav anledning til 41 høringssvar, 68 skriftlige spørgsmål fra folketingspolitikere, samrådsspørgsmål og en betænkning, hvori der var stillet 10 ændringsforslag, men trods dette blev de ovennævnte tiltag vedtaget.[60]

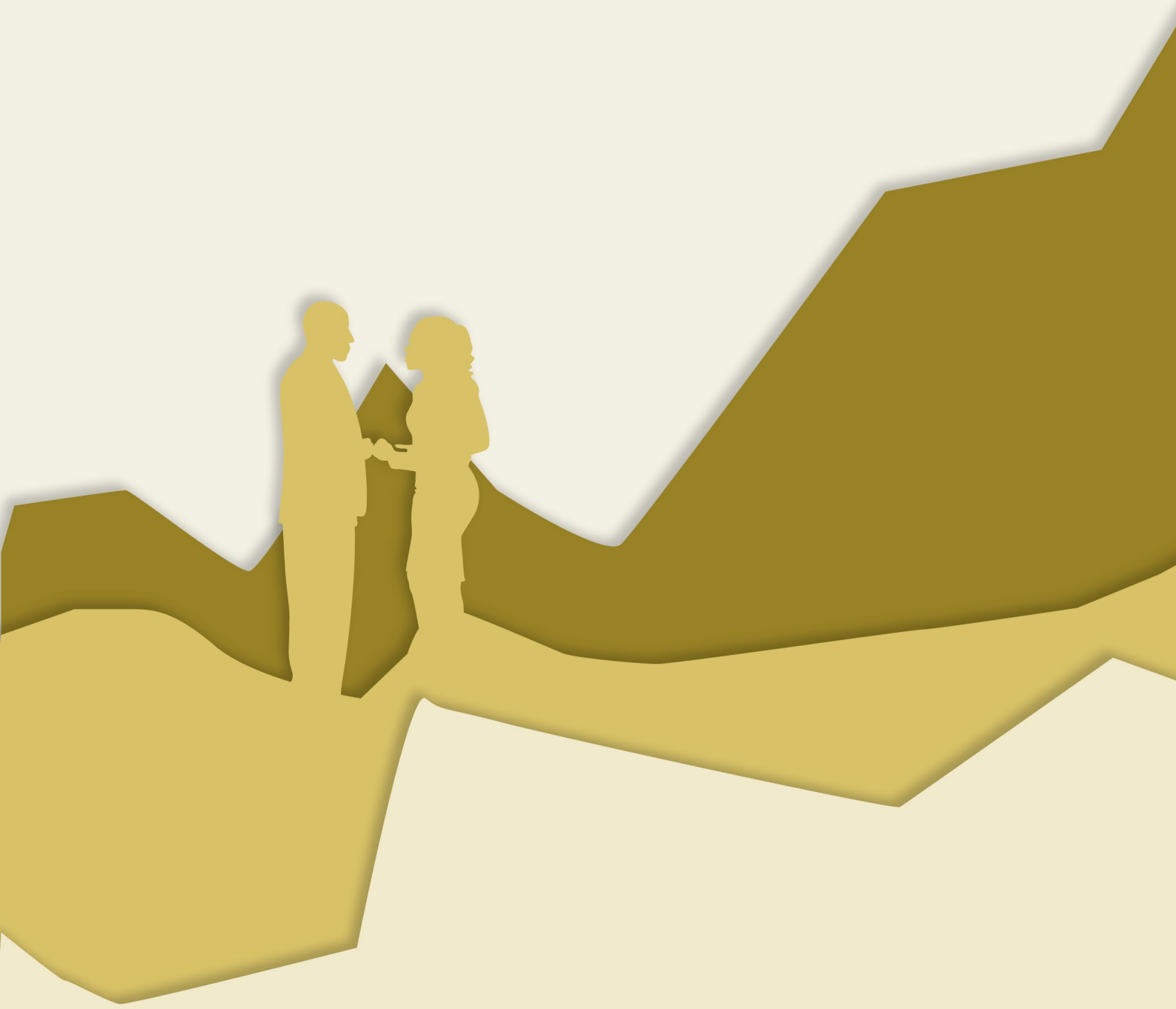
Institut for Menneskerettigheder angav i sit høringssvar, at indførelsen af et særvilkår om økonomisk kontrol over for unge, som er idømt en betinget dom for utryghedsskabende kriminalitet, er problematisk, når det skal ske, så snart nogle objektive betingelser er opfyldt. Det medfører en generel formodning for, at den unge dømte vil blive begrænset, uden at det vurderes at være påkrævet for at undgå tilbagefald til kriminalitet. Instituttet bemærkede, at det nye særvilkår indebærer en begrænsning i borgerens ret til ejendom og et indgreb i retten til privatliv.[61] Red Barnet m.fl. anførte, at det vil være vanskeligt for barnet og den unge at forudsige, hvornår barnet eller den unge udviser en utryghedsskabende adfærd, der kan give anledning til pålæg, fordi "utryghedsskabende adfærd" ikke er klart defineret i loven.[62]

Efter Justitias opfattelse kan tiltagene give anledning til retssikkerhedsmæssige betænkeligheder for børn og unge, der rammes af øget kriminalisering. Der bør tages stilling til, om et særvilkår om økonomisk kontrol vil være proportionalt for den enkelte unge, ligesom det naturligvis skal stå klart, hvad der udgør "utryghedsskabende adfærd".

---

[58] L 162 Forslag til lov om ændring af lov om politiets virksomhed, straffeloven, lov om vagtvirksomhed, lov om social service og lov om fuldbyrdelse af straf mv.
[59] Folketinget, Justitsminister Nick Hækkerup: Bemærkninger til Lovforslag om ændring af lov om politiets virksomhed, straffeloven, lov om vagtvirksomhed, lov om social service og lov om fuldbyrdelse af straf mv., 6 april 2022.
[60] Lov nr. 892 af 21/06/2022 om ændring af straffeloven, lov om social service og lov om fuldbyrdelse af straf m.v. (Indførelse af særvilkår om økonomisk kontrol og målrettede forældrepålæg og børne- og ungepålæg ved utryghedsskabende adfærd)
[61] Justitsministeriet: Kommenteret høringsoversigt til Forslag til lov om ændring af lov om politiets virksomhed, straffeloven, lov om vagtvirksomhed, lov om social service og lov om fuldbyrdelse af straf mv. (styrket indsats mod utryghedsskabende adfærd og kriminalitet), 6. april 2022, side 11.
[62] Justitsministeriet: Kommenteret høringsoversigt til Forslag til lov om ændring af lov om politiets virksomhed, straffeloven, lov om vagtvirksomhed, lov om social service og lov om fuldbyrdelse af straf mv. (styrket indsats mod utryghedsskabende adfærd og kriminalitet), 6. april 2022, side 17.

Ytrings- og informationsfrihed



Ytrings- og informationsfrihed

Regulering af sociale mediers ansvar for ulovligt indhold

Justitia har længe påpeget, at lovgivning, der pålægger sociale medieplatforme at fjerne ulovligt indhold inden for skarpt afgrænsede tidsfrister, udfordrer retssikkerheden. I januar 2022 afgav Justitia høringssvar til lovforslaget om regulering af sociale medier.[63] Lovforslaget ville pålægge tjenesteudbyderne forskellige processuelle forpligtelser bl.a. ved krav om etablering af anmeldelsesprocedurer, krav om begrundede afgørelser ved fjernelse eller blokering af indhold samt tidsfrister for nedtagning af ulovligt indhold på platformene.

Justitia fandt det særligt problematisk, at lovforslaget ville pålægge private aktører en forpligtelse til at fjerne alt ulovligt indhold i henhold til en særdeles urealistisk tidsfrist. Det ville nemlig skabe incitament til at "overregulere" og fjerne lovligt indhold i henhold til tjenesteudbydernes egne retningslinjer, der ifølge lovforslaget er undtaget fra kravene om gennemsigtighed og klageadgang.

De retssikkerhedsmæssige betænkeligheder skal særligt ses i lyset af, at Justitia i januar 2022 udgav en analyse, der undersøgte omfanget af ulovlige kommentarer på udvalgte danske facebooksider. På baggrund af en repræsentativ "sample" anslog rapporten, at én ud af 15.000 kommentarer på danske Facebooksider udgør strafbare hadefulde angreb.[64]

Konkret undersøgte Justitia i analysen et repræsentativt udsnit af 63 millioner kommentarer på 676 danske Facebooksider. Rapporten tog udgangspunkt i 2.400 repræsentativt udvalgte kommentarer fra danske politikeres og mediers facebooksider, og der blev på den baggrund foretaget en grundig juridisk analyse i forhold til de mest relevante bestemmelser i straffeloven. Analysen konkluderede, at 5 kommentarer overskred grænsen i § 136, stk. 1 (tilskyndelse til forbrydelse), og at 6 kommentarer overskred grænsen i § 266 b (gruppeforhånelse). Det vil sige, at selvom de 2.400 kommentarer nok kunne opfattes som "hadefulde", var kun et meget lille udsnit af dem (0,46 %) objektivt ulovlige.

Forholdet mellem ulovlige og lovlige "hadefulde angreb" i undersøgelsen illustrerer under alle omstændigheder, at der på Facebook kan findes meget indhold, som – afhængigt af øjnene der ser – er ubehageligt eller anstødeligt, men som ikke nødvendigvis er ulovligt.

Justitia påpegede på den baggrund, at det nye lovforslag ikke dokumenterede eller sandsynliggjorde, at ulovligt indhold udgør et alvorligt problem på sociale medier. Tværtimod tyder den tilgængelige data på, at omfanget af ulovligt indhold er stærkt begrænset, og at det indhold, som mange brugere finder krænkende, er lovligt. På den baggrund fandt Justitia det tvivlsomt, om lovforslaget levede op til kravene om forudsigelighed og proportionalitet, som følger af ytringsfriheden som sikret i internationale menneskerettighedskonventioner fra FN og Europarådet.

[63] Justitia: Høringssvar: Forslag til Lov om regulering af sociale medier, 20. januar 2022.
[64] Justitia: Analyse: Det Vilde Vesten? En analyse af lovligheden af kommentarer på Facebook, 20. januar 2022.

Resultatet af Justitias analysen kalder på en mere nuanceret debat om karakteren af ubehageligt, anstødeligt og skadeligt indhold på sociale medier, og det maner til eftertanke om, hvorvidt problemet kan løses gennem strammere lovgivning uden at føre til omfattende skadevirkning på lovlige kommentarer og dermed danskernes praktiske udøvelse af ytringsfriheden. Derfor er en skærpet forpligtelse til de sociale medier om endnu hurtigere at fjerne ulovligt indhold næppe en løsning på problemet med uønsket indhold på sociale medier.

Justitia anbefalede derfor konkret, at lovgiver fulgte Ytringsfrihedskommissionens anbefalinger og afholdt sig fra at indføre national regulering af indholdet på sociale medier. I stedet burde Folketinget opprioritere politi- og anklagemyndighedens ressourcer i forhold til at efterforske og retsforfølge de groveste overtrædelser af straffeloven på sociale medier med fokus på at straffe de personer, der rent faktisk deler sådant ulovligt indhold. I tillæg hertil anbefalede Justitia, at regeringen kunne overveje initiativer, der forpligter eller giver tjenesteudbydere et incitament til at tilbyde brugerne tilgængelige og anvendelige teknologiske løsninger, som giver den enkelte bruger større adgang til selv at filtrere det indhold, de bliver mødt med på sociale medier.

Den daværende regering trak lovforslaget tilbage i maj 2022, da store dele af lovforslaget ikke kunne opretholdes, når EU's retsakt for digitale tjenester, Digital Services Act (DSA), træder i kraft.

EU-forordning skærper kravene til onlineplatformes kontrol af indhold

Den 16. november 2022 trådte EU's forordning om digitale tjenester, kaldet Digital Service Act (DSA), i kraft.[65] Forordningen finder anvendelse fra den 17. februar 2024.[66] DSA indebærer nye forpligtelser for onlineplatforme som f.eks. krav om mekanismer til anmeldelse og fjernelse af ulovligt indhold, begrundelser til brugere om årsag til fjernelse samt klageadgang. Med forordningen følger også nye håndhævelsesmuligheder som f.eks. oprettelse af nationale koordinatorer og muligheden for at pålægge onlineplatforme bøder på op til 6 procent af deres årlige omsætning.[67]

Justitia sætter i en rapport om Digital Service Act fokus på en række retssikkerhedsmæssige udfordringer, som forordningen åbner op for set i lyset af internationale menneskerettigheder.[68] Overordnet set risikerer forordningen nemlig uhensigtsmæssigt at begrænse den enkelte brugers adgang til lovligt at ytre sig i overensstemmelse med ytringsfriheden, og forordningen risikerer derved ultimativt at indskrænke civilsamfundets råderum. For at være på den sikre side og for at undgå høje bøder vil online platforme være nødsaget til at anvende et princip om "hellere at fjerne for meget end for lidt indhold". Kunstig intelligens vil blive løsningen, når online platforme proaktivt skal sikre hurtig

[65] EU-Kommissionen: Pressemeddelelse: Forordning om digitale tjenester: EU's skelsættende regler for onlineplatforme træder i kraft, 16. november 2022.
[66] Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2022/2065 af 19. oktober 2022 om et indre marked for digitale tjenester og om ændring af direktiv 2000/31/EF (forordning om digitale tjenester), artikel 93, stk. 2.
[67] EU-Kommissionen: Pressemeddelelse: Forordning om digitale tjenester: EU's skelsættende regler for onlineplatforme træder i kraft, 16. november 2022.
[68] Justitia: Report: Thoughts on the DSA – Challenges, Ideas and the Way Forward through International Human Rights Law, 5. maj 2022.

fjernelse af ulovligt indhold, og der er i den proces stor sandsynlighed for at også lovligt indhold ryger med i faldet.[69]

De lovpligtige mekanismer til fjernelse af ulovligt indhold på onlineplatforme kommer derved til at definere udstrækningen af ytringsfriheden. Private virksomheder, drevet af deres egne virksomhedsinteresser, overdrages med DSA ansvaret for at kvalificere og vurdere ytringers berettigelse i den digitale verden og får således adgang til at styre den globale diskurs.[70]

Justitia anbefalede derfor en rettighedsorienteret tilgang ved efterlevelsen af DSA og i særdeleshed ved proaktiv fjernelse af indhold på onlineplatforme. I overensstemmelse med internationale menneskerettigheder bør fjernelse af indhold være hjemlet ved lov, nødvendig og proportional af hensyn til et af konventionens anerkendelsesværdige formål.[71] Derudover bør onlineplatforme undgå uspecificerede og vage retningslinjer for fjernelse af ulovligt indhold. Retningslinjerne for, hvad der er ulovligt indhold, bør tage udgangspunkt i vurdering af en ytrings indhold, kontekst, hensigt og risiko for at medføre konkret skade. På den måde vil tilgangen stemme overens med internationale menneskerettigheder og anbefalingerne udtrykt i *Code of Practice on Disinformation*.[72]

Akademisk frihed under pres

I september 2022 udgav Justitia en komparativ analyse om forsknings- og ytringsfrihed i de nordiske lande.[73] Analysen viser helt overordnet, at den danske universitetslov ikke beskytter den akademiske frihed i samme udstrækning, som det er tilfældet med lignende love i Norge, Sverige og Finland. Den danske universitetslov beskytter kun forskningsfriheden, mens både de norske og svenske universitetslove beskytter den langt bredere akademiske frihed, som også udtrykkeligt indebærer respekt for ansattes og studerendes ytringsfrihed. Finland beskytter både forsknings- og undervisningsfriheden og tilmed på grundlovsniveau.[74]

Rapporten sætter fokus på, hvordan Danmark ifølge internationale opgørelser[75] er faldet fra i 2001 at være det land i Norden, som scorede højst på den faktiske akademiske frihed, til i 2021 at være landet på en sidsteplads. På trods af, at den akademiske frihed generelt set har gode vilkår på danske universiteter, går tendensen i den forkerte retning – ligesom vi halter bagefter de øvrige nordiske lande på et tidspunkt, hvor den akademiske frihed også er under kraftigt pres på globalt plan.[76]

[69] Justitia: Report: Thoughts on the DSA – Challenges, Ideas and the Way Forward through International Human Rights Law, 5. maj 2022.
[70] Justitia: Report: Thoughts on the DSA – Challenges, Ideas and the Way Forward through International Human Rights Law, 5. maj 2022.
[71] FN's Konvention om borgerlige og politiske rettigheder, artikel 19, stk. 3.
[72] Justitia: Report: Thoughts on the DSA – Challenges, Ideas and the Way Forward through International Human Rights Law, 5. maj 2022, afsnit *Conclusion*.
[73] Justitia: Analyse: Akademisk frihed under pres – En komparativ analyse af forsknings- og ytringsfrihed i de nordiske lande, 19. september 2022.
[74] Justitia: Analyse: Akademisk frihed under pres – En komparativ analyse af forsknings- og ytringsfrihed i de nordiske lande, 19. september 2022, Afsnit 3.5.: Opsummering vedr. de nordiske universitetslove.
[75] V-Dem Academic Freedom Index: https://v-dem.net/our-work/research-programs/academic-freedom/, 27. oktober 2022.
[76] Justitia: Analyse: Akademisk frihed under pres – En komparativ analyse af forsknings- og ytringsfrihed i de nordiske lande, 19. september 2022, afsnit 2: Akademisk frihed.

På baggrund af analysens resultater anbefalede Justitia, at universitetsloven ændres, så den akademiske frihed – herunder studerendes og ansattes ytringsfrihed – tildeles udtrykkelig beskyttelse. Det vil i højere grad end i dag kunne beskytte universiteterne mod politisk pres og indblanding og dermed cementere universiteternes utvetydige uafhængighed af andre interesser. Det vil ligeledes mere specifikt sikre undervisningsfriheden og ytringsfriheden for ansatte og studerende. Samtidig vil lovfæstelse af den akademiske frihed være tilstrækkelig rummelig til, at universiteterne kan formulere deres egne retningslinjer. [77]

Forud for en lovændring bør det overvejes at nedsætte en uafhængig kommission. Den skal have bred deltagelse af universitetsansatte og eksperter, der kan komme med bidrag til en definition af akademisk frihed, som på den ene side styrker ansattes og studerendes ytringsfrihed, og på den anden side tager højde for de særlige begrænsninger, som følger af universitetets særlige rolle og formål, herunder med hensyntagen til bl.a. videnskabsetikken, ordenshensyn, ledelsesretten, relevant lovgivning m.v.[78]

Tibetkommissionen II's beretning

Tibetkommissionen II afgav den 28. marts 2022 sin beretning, som er en undersøgelse af de danske myndigheders ageren under kinesiske statsbesøg fra 1995 og frem til nu.[79] Overordnet set kritiserer kommissionen, at Udenrigsministeriet og PET i årevis har lagt pres på Københavns Politi for at få dem til at fjerne eller skjule lovlige demonstrationer, når der har været officielle kinesiske besøg i Danmark.[80] Tibetkommissionen II blev nedsat i kølvandet på Tibetkommissionen I's beretning, der mødte massiv kritik grundet i kommissionens manglende adgang til oplysninger fra de relevante myndigheder. Omfanget af materialet, der har dannet grundlag Tibetkommissionen II's beretning, er langt mere omfattende og indeholder bl.a. slettede mails i back-up systemer. [81]

Udenrigsministeriet blev kritiseret i beretningen for at have lagt pres på og videreformidlet kinesiske ønsker om at begrænse eller helt undgå anti-kinesiske demonstrationer til PET og i nogle tilfælde direkte til Københavns Politi. Det konkluderes, at Udenrigsministeriet satte hensynet til ikke at støde kinesiske gæster over grundloven og Den Europæiske Menneskerettighedskonvention.[82] Kommissionen vurderede derudover, at PET bidrog til, at Københavns Politi gav "klart ulovlige ordrer" og udførte "klart ulovlige handlinger". Københavns Politi foretog både "klart ulovlige handlinger" og gav "klart ulovlige ordrer" i forbindelse med officielle kinesiske besøg i 2002, 2004, 2012 og 2013. Selvom

[77] Justitia: Analyse: Akademisk frihed under pres – En komparativ analyse af forsknings- og ytringsfrihed i de nordiske lande, 19. september 2022, afsnit 6: Justitias overvejelser og anbefalinger.
[78] Justitia: Analyse: Akademisk frihed under pres – En komparativ analyse af forsknings- og ytringsfrihed i de nordiske lande, 19. september 2022, afsnit 6.1.: Anbefalinger.
[79] Justitsministeriet: Tibetkommissionen II har afgivet sin beretning, 28. marts 2022.
[80] Altinget: Her er Tibetkommissionens hovedkonklusioner, 28. marts 2022.
[81] Altinget: Her er Tibetkommissionens hovedkonklusioner, 28. marts 2022.
[82] Altinget: Her er Tibetkommissionens hovedkonklusioner, 28. marts 2022.

handlingerne skal ses i lyset af det pres, som Udenrigsministeriet og PET lagde på politiet, fritager det ikke Københavns Politi for ansvar for at udføre ulovlige handlinger. [83]

Justitia fremhævede, at Tibet-sagen er udtryk for to tendenser, som vi først er blevet rigtigt opmærksomme på i årene efter, at sagen udfoldede sig. Det første gælder skiftende regeringers tilsidesættelse af grundlæggende frihedsrettigheder til fordel for hensyn til sikkerhed, tryghed og økonomi. Den anden tendens er, hvordan liberale demokratier på tværs af Europa har tilsidesat højtbesungne principper og rettigheder for at tækkes den voksende kinesiske stormagt. I årene efter, Tibetsagen fandt sted, blev der fundet lignende tilfælde i en række andre europæiske lande, blandt andet i Frankrig, Belgien og Ungarn. På samme vis som i Danmark lykkedes det de kinesiske diplomater at lægge tilpas meget pres på landenes respektive myndigheder, som førte til, at grundlæggende menneskerettigheder blev tilsidesat.[84]

Indførelse af censur af russiske medier

Som led i en sanktionspakke mod Rusland besluttede EU i marts 2022 at forbyde to russiske statsmedier, Sputnik og Russia Today (RT) at udkomme med indhold i EU. Dermed åbnedes porten op for indførelse af censur af bestemte medier i EU.[85] I juni blev flere medier tilføjet til listen, nemlig Rossiya RTR, Rossiya 24 og TV Centre International.[86] Formålet med censureringen var ifølge Europa-Kommissionens forperson, Ursula von der Leyen, at stoppe spredningen af løgne, der søger at retfærdiggøre Putins krig imod Ukraine, og som med disse såkaldte løgne forsøger at splitte Unionen.[87] Kulturministeriet overgav efterfølgende en liste med 37 hjemmesider til tele- og internetudbydere, som de skulle blokere overfor danskerne.[88]

Beslutningen om at indføre censur affødte massiv kritik fra flere danske EU-politikere i Europa-Parlamentet, en række medier, undervisere og lektorer ved universiteterne samt Justitia. Jacob Mchangama understregede det principielt farlige ved at lade staten – og i særdeleshed en overstatslig organisation som EU – diktere, hvad der udgør propaganda og disinformation. Værktøjer som eksempelvis censur vil fremover kunne bruges i andre sammenhænge, hvor nogen udbreder ytringer, som man fra EU's side er uenig i. Han påpegede, at netop selve ytringsfriheden og den uhindrede adgang til information, har været en af de væsentligste modgifte overfor russisk disinformation og har fungeret som drivkraft i forhold til at forene modstanden mod den russiske aggression.[89]

Mette Frederiksen-dukke var udtryk for ytringsfrihed

En enig domsmandsret ved Retten på Frederiksberg frifandt den 14. september 2022 tre personer for trusler i den såkaldte "dukkesag" med henvisning til beskyttelsen af ytringsfriheden. De tre mænd

[83] Altinget: Her er Tibetkommissionens hovedkonklusioner, 28. marts 2022.
[84] Altinget: Ytringsfriheden skal altid være en sten i skoen – også når en stormagt frygter at tabe ansigt, kommentar af Jacob Mchangama, 31. marts 2022.
[85] Europa-Kommissionen: Ukraine: Sanctions on Kremlin-backed outlets Russia Today and Sputnik, 2. marts 2022.
[86] TV2 Nyheder: Danmark skulle censurere russisk propaganda, men det er "stort set umuligt", siger virksomheder, 24. september 2022.
[87] Europa-Kommissionen: Ukraine: Sanctions on Kremlin-backed outlets Russia Today and Sputnik, 2. marts 2022.
[88] MediaWatch: 37 hjemmesider under russiske medier bliver nu blokeret, 18. marts 2022.
[89] Berlingske: Danske Europa-Parlamentsmedlemmer kritiserer censur af russiske medier: "I virkeligheden hjælper vi Putin", 13. april 2022.

var tiltalt for – under en demonstration mod corona-restriktioner – at have hængt en mannequin-dukke op, som havde et foto af statsminister Mette Frederiksens ansigt påsat, og som havde et skilt om halsen, hvor der bl.a. stod "hun må og skal aflives".[90] De var tiltalt efter straffelovens § 119, stk. 1, jf. § 81, nr. 7, der handler om henholdsvis trusler mod offentligt ansatte og den skærpende omstændighed, at truslen havde baggrund i ytringer i den offentlige debat. De tiltalte gjorde gældende, at der havde været tale om et politisk ordspil, der henviste til beslutningen om aflivning af mink.[91] Byretten fandt, at ytringen måtte anses for lovligt fremsat som led i den daværende offentlige debat om corona-restriktioner og nødvendigheden af disse.[92] Statsadvokaten har anket dommen til landsretten.[93]

Justitias Direktør, Jacob Mchangama, som aktivt har deltaget i den offentlige debat om sagen siden dens anlæggelse, anså byrettens afgørelse som udtryk for en positiv udvikling, hvor de vide rammer for ytringsfriheden og retten til at demonstrere beskyttes. Han understregede vigtigheden af at kigge på konteksten og de tre mænds forklaringer. Der var tale om en demonstration, som var langt væk fra statsministeren, og det var ikke en mail eller en sms sendt direkte til hende. Det havde måske været en anden sag, hvis de tre mænd havde stillet sig ude foran statsministerens private hjem eller skrevet en direkte mail til hende. Anke af sagen til en højere instans vil bidrage til yderligere afklaring af rækkevidden for ytringsfrihedens beskyttelse, når det gælder kritik af magthavere i Danmark.[94]

Højesteretsdom om offentligt ansattes ytringsfrihed

Højesteret satte den 13. januar 2022 det endelige punktum i den såkaldte "Bitten-sag". Sagen handlede om, hvorvidt en tidligere kommunal ansat havde været berettiget til at viderebringe fortrolige oplysninger om 89 borgere til en journalist. Den ansatte havde viderebragt oplysningerne, da hun mente, at borgerne ulovligt var blevet sendt i ressourceforløb i stedet for at få førtidspension.[95] Højesteret udtalte bl.a., at den ansattes ønske om at få afdækket kommunens sagsbehandling ikke berettigede til den krænkelse, som hendes videregivelse af de særdeles følsomme personoplysninger indebar. Højesteret lagde bl.a. vægt på, at ønsket om at få afdækket sagsbehandlingen hos kommunen kunne være opfyldt på en anden måde, uden videregivelse af særdeles følsomme personoplysninger om 89 borgere.[96]

Sagen viser, at der kan altså være tilfælde, hvor videregivelse af fortrolige oplysninger kan være berettiget af åbenbar almeninteresse. Det afhænger dog af en afvejning af hensynet til den samfundsmæssige interesse, der varetages ved videregivelsen, over for den krænkelse, som videregivelsen af oplysninger udgør for de berørte borgere.

[90] Danmarks Domstole: Retten på Frederiksberg: Frifindelse i "dukkesagen", 14. september 2022.
[91] Retten på Frederiksbergs dom af 14. september 2022, SS-8795/2021, s. 3.
[92] Danmarks Domstole: Retten på Frederiksberg: Frifindelse i "dukkesagen", 14. september 2022.
[93] Anklagemyndigheden: Anklagemyndigheden anker dukkesagen, 28. september 2022.
[94] Berlingske: Jurist hylder frifindelse: Det har været en overreaktion lige fra start, 14. september 2022.
[95] Sag nr. 94/2021-HJR: *Se også* Danmarks Domstole: Tidligere ansat i kommune videregav uberettiget fortrolige oplysninger, 13. januar 2022.
[96] Sag nr. 94/2021-HJR, side 5.

Ny bog: Ytringsfrihed – fra Sokrates til sociale medier

Direktør for Justitia, Jacob Mchangama, udgav i begyndelsen af 2022 bogen, *Free Speech – A History from Socrates to Social Media*,[97] hvori han gennemgår den juridiske, politiske og kulturelle udvikling af idéen om ytringsfrihed med relevante nedslagspunkter. Således med udgangspunkt i historiske ytringsfrihedsforkæmpere og moderne, digitale aktivisters bidrag til udviklingen illustrerer Mchangama, hvordan den frie udveksling af idéer og holdninger er tæt forbundet med intellektuelle nyskabelser og afgørende for opnåelsen af frihed og lighed globalt. Dog bliver ytringsfriheden fortsat kontant udfordret, og Mchangama søger i sin bog at afdække, hvordan drivkræfter med det formål at indskrænke ytringsfriheden i nogle tilfælde formår at omvende selv stærke fortalere for ytringsfrihed. Bogen taler således ind i de seneste års debat om ytringsfrihedens rækkevidde både nationalt og globalt. Siden sin udgivelse har bogen opnået stor international bevågenhed.[98]

Offentlighed i forvaltningen

Justitsministeriet sendte den 7. juli 2022 et udkast til et lovforslag om ændring af offentlighedsloven og forvaltningsloven i høring. Lovinitiativet havde dels til formål at give mulighed for i videre omfang at afslå en anmodning om aktindsigt, der er motiveret af retsstridige eller chikanøse hensigter, dels at give mulighed for at der i videre omfang tages hensyn til offentligt ansattes tryghed ved vurderingen af, om den ansattes navn skal udleveres i forbindelse med en aktindsigt.[99]

Lovudkastet afstedkom en del kritik. [100] Institut for Menneskerettigheder påpegede bl.a. i sit høringssvar, at det efter instituttets opfattelse er vigtigt, at åbenhed i forvaltningen sikres i videst muligt omfang, og at der alene indføres de begrænsninger, som tjener beskyttelsesværdige hensyn, der ikke kan tilgodeses ved mindre indgribende foranstaltninger. Instituttet vurderede overordnet set, at de foreslåede ændringer ikke i tilstrækkelig grad balancerede på den ene side hensynet til åbenhed i forvaltningen og på den anden side hensynet til at beskytte visse særligt udsatte offentligt ansatte mod chikane m.v. og foreslog på den baggrund en række ændringer af lovudkastet.[101]

Lovforslaget var planlagt fremsat oktober 2022, men på grund af udskrivningen af folketingsvalg er lovforslaget endnu ikke fremsat. Ifølge det nye regeringsgrundlag, *"Ansvar for Danmark - Det politiske grundlag for Danmarks regering" vil* regeringen nedsætte et sagkyndigt udvalg, der skal skabe grundlag for, at der kan fremsættes forslag til en ny offentlighedslov, der giver offentligheden bedre mulighed for at få indsigt i de politiske beslutningsprocesser.[102] Det vides endnu ikke, hvad der nærmere ligger heri.

---

[97] Justitia: Free Speech – A History from Socrates to Social Media, Jacob Mchangama, 8. februar 2022.
[98] Se bl.a. The Guardian: Freedom of speech was too hard won to be cavalier now about censorship, 30. januar 2022; Washington Examiner: Free speech is the essential liberty, if you can keep it, 17. feburar 2022; The Economist: https://www.economist.com/culture/2022/02/03/a-history-of-free-expression-charts-its-seesawing-progress, 3. februar 2022; The Wall Street Journal: 'Free Speech' Review: How Dare You Say Such Things, 9. februar 2022; *Se evt. også* jacobmchangama.com.
[99] Forslag til lov om ændring af lov om offentlighed i forvaltningen, forvaltningsloven og forældelsesloven (Høringsversion).
[100] Altinget: Oluf Jørgensen: Justitsministeriet rammer skævt i lovforslag om aktindsigt, 10. august 2022.
[101] Institut for Menneskerettigheder: Styrket beskyttelse af offentligt ansatte i sager om aktindsigt m.v., 18. august 2022.
[102] Regeringsgrundlag 2022: Ansvar for Danmark – Det politiske grundlag for Danmarks regering, 14. december 2022.

Justitia | Fruebjergvej 3 | 2100 København Ø | 23926100 | info@justitia-int.org

Justitia vil nøje følge lovforslaget om ændring af offentlighedsloven og forvaltningsloven, samt det kommende arbejde i det ovenfor nævnte sagkyndige udvalg. Åbenhed i den offentlige forvaltning er nemlig forudsætningen for den nødvendige transparens i de politiske beslutningsprocesser, for borgerens muligheder for deltagelse i demokratiet og for offentlighedens kontrol med den offentlige forvaltning. Derfor er det helt afgørende, at der alene indføres de begrænsninger, der ikke kan tilgodeses ved mindre indgribende foranstaltninger.

Nyt medieansvarsudvalg

Den 25. august 2022 nedsatte den daværende kulturminister et medieansvarsudvalg, som skal undersøge, hvordan de retlige rammer for medierne kan tilpasses nutiden. Tidligere justitsminister Søren Pind er formand for udvalget.[103]

Det fremgår af udvalgets kommissorie, at medierne spiller en "afgørende rolle i at understøtte borgernes demokratiske deltagelse og kontrollere magtudøvelsen i samfundet." Der står også, at: " Mediebranchens rolle i demokratiet stiller krav om ansvarlig nyhedsformidling og bidrag til den demokratiske samtale. Ikke mindst i lyset af en ny digital medievirkelighed, der har øget hastigheden og konkurrencen om nyhederne og læserne. Historier i pressen kan have store konsekvenser for borgere og virksomheder. For de udsatte parter kan det være svært at tage til genmæle – ikke mindst når historierne med rekordhastighed spredes via sociale medier og andre digitale platforme". Ifølge kommissoriet kan denne udvikling endog "udfordre tilliden til medierne og borgernes retssikkerhed".[104]

Justitias direktør, Jacob Mchangama, skrev i en kronik i Politikken, at hvis udvalgets arbejde skal munde ud i brugbare anbefalinger, kræver det, at kommissoriet baserer sig på fakta og empiri snarere end slet skjulte politiske ønsker om stærkere instrumenter til at holde pressen (og sociale medier) i snor. Som udvalgets kommissorium er udformet, er det dog stærkt tvivlsomt, om det er hensigten. Det er f.eks. bemærkelsesværdigt, at hverken pressefrihed eller ytringsfrihed nævnes med ét ord, uanset at skærpede ansvarsregler risikerer at medføre en udhuling af disse fundamentale principper.[105]

Mistanken om, at hensigten er at svække snarere end at styrke en fri og uafhængig presse, bliver forstærket af, at tidligere justitsminister Søren Pind er udnævnt som udvalgets formand. Pinds politiske virke, udtalelser om danske medier samt tilkendegivelser om udvalgets rolle, peger entydigt i retning af, at han mener, at danske medier udgør en fare for demokratiet, og at lovlig, væsentlig og magtkritisk journalistik bør underlægges stærkere begrænsninger, end det er tilfældet i dag.[106]

[103] Altinget: Nyt medieansvarsudvalg får Søren Pind i spidsen 26. august 2022.
[104] Kulturministeriet: Kommissorium for udvalget om opdatering og styrkelse af medieansvarssystemet.
[105] Politiken.dk: Jacob Mchangama: Her er tre eksempler på, hvorfor Søren Pind ikke er den rette til at stå i spidsen for et nyt udvalg om medierne, 28. september 2022.
[106] Politiken.dk: Jacob Mchangama: Her er tre eksempler på, hvorfor Søren Pind ikke er den rette til at stå i spidsen for et nyt udvalg om medierne, 28. september 2022.

Retssikkerhed på socialområdet

Retssikkerhed på socialområdet

Digitalt udsatte borgeres retssikkerhed

Justitia udgav i juli 2022 en rapport med fokus på digitaliseringen af den offentlige sektor, som utvivlsomt har et meget stort potentiale, bl.a. fordi det kan skabe bedre tilgængelighed for borgerne, øget forudsigelighed i sagernes afgørelse, væsentligt kortere sagsbehandlingstider og økonomiske besparelser på de offentlige budgetter. Udviklingen rejser dog også en række væsentlige problemstillinger i forhold til bl.a. borgernes retssikkerhed og muligheder for at udøve deres rettigheder, når de mødes af digitale processer og automatisering. Det gælder ikke mindst for de digitalt udsatte borgere, som ifølge rapporten kan udgøre helt op til en fjerdedel af den voksne befolkning.[107]

Digital udsathed kan få alvorlige konsekvenser, fordi lav digital kapital har en negativ påvirkning af borgernes kapital i den analoge verden, hvilket forstærker den digitale udsathed. Det betyder, at der reproduceres social ulighed, hvor de mest udfordrede borgere bliver endnu mere udfordrede.

Rapporten gennemgår tre årtiers syn på borgerne i det digitale samfund, som det er kommet til udtryk i skiftende regeringers digitaliseringsstrategier og enkelte øvrige initiativer. Det konkluderes bl.a., at selv de seneste digitaliseringsstrategiers visioner og initiativer i forhold til digitalt udsatte borgere må anses for at være langsommelige og utilstrækkelige. Der stilles også spørgsmålstegn ved det hensigtsmæssige i, at vigtige strategiske beslutninger om rammerne for den offentlige digitale udvikling træffes af skiftende regeringer og deres samarbejdspartnere på baggrund af en faglig forankring i et enkelt ministerium.

Rapporten ser også på lovgivningsprocessen bag jobcentrenes digitale selvbetjeningssystem Selvbook, hvor manglende anvendelse kan medføre fradrag i borgernes ledighedsydelser. Det konkluderes bl.a., at det politiske mål om øget digitalisering af den offentlige sektor ikke ses at have givet anledning til væsentlige retssikkerhedsmæssige bekymringer i lovgivningsprocessen – heller ikke når eksterne høringsparter og enkelte medlemmer af Folketinget har henledt opmærksomheden herpå.

Derefter analyseres borgerens retssikkerhed ved den praktiske anvendelse af Selvbook på baggrund af en række interviews med sagsbehandlere på et jobcenter og ledige borgere m.v. Borgerne bliver på denne baggrund inddelt i tre forskellige retssikkerhedsgrupper, og det konkluderes blandt andet, at retssikkerheden bliver vilkårlig for digitalt udsatte borgere, uanset om de modtager hjælp fra deres personlige netværk eller ej, og at de digitalt stærke borgere kan skabe yderligere udfordringer for de digitalt udsatte.

Rapporten indeholder en række anbefalinger, herunder *at* Folketinget bør have større indflydelse på rammerne for den digitale og teknologiske udvikling af den offentlige sektor, *at* der bør oprettes et selvstændigt Digitaliseringsministerium, *at* digitale selvbetjeningssystemer generelt skal være et tilbud til borgerne i stedet for en pligt eller subsidiært, *at* det skal være muligt at ansøge om "digitalt

[107] Justitia: Rapport: Retssikkerhed for digitalt udsatte borgere, 17. juli 2022.

fripas", som omfatter digital post samt alle nuværende og fremtidige digitale selvbetjeningsløsninger, *at* der skal være bedre adgang til personlig digital træning til borgere, som gerne vil lære at anvende digitale selvbetjeningssystemer mv. samt *at* der skal være bedre adgang til personlig digital hjælp til borgere, som ikke er i stand til at blive digitale, men alligevel ønsker at benytte sig af de digitale muligheder uden involvering af et eventuelt personligt netværk.

Analysen blev præsenteret som startskuddet på og det faglige fundament for Politikens artikelserie 'Den Digitale Underklasse', som udkom over sommeren 2022 og fortsatte med at dække denne dagsorden resten af året.[108] Over sommeren bredte temaet sig til mange andre nyhedskanaler og blev ligeledes dagsordensættende på sociale medier. Både politikere, journalister og kulturpersonligheder som Per Arnoldi og Ghita Nørby blandede sig i debatten, og vicedirektør i Justitia Birgitte Arent Eiriksson deltog i en lang række debatter og andre arrangementer om emnet.

Den 20. september 2022 præsenterede den daværende regering udspillet "*Et digitalt velfærdssamfund for alle*", der skulle gøre det nemmere for alle borgere at færdes i et digitalt samfund.[109] Udspillet kom i kølvandet på Justitias rapport. Justitia fandt det meget positivt, at den daværende regering med sit udspil lagde op til at følge flere af anbefalingerne i rapporten, herunder anbefalingen om indførelse af digitalt fripas, der ville gøre det muligt for borgerne at blive fritaget for Digital Post og alle obligatoriske digitale selvbetjeningsløsninger på baggrund af en enkelt ansøgning. Justitia opfordrede dog til, at der blev set nærmere på kriterierne for at opnå fritagelse, da de ifølge Justitias rapport oplevedes som snævre af både borgere og sagsbehandlere og ikke omfatter alle de borgere, som har behov for fritagelse, f.eks. borgere ramt af stress. Justitia fandt det også positivt, at der skulle nedsættes et ekspertudvalg, som kunne støtte op om den digitale inklusion i digitaliseringen af den offentlige sektor, og at regeringen ønskede et styrket politisk fokus på den digitale udvikling, herunder ved at Folketinget skulle inddrages ved årlige redegørelser om borgernes digitale trivsel. Det undrede dog Justitia, at ekspertudvalget ikke inkluderede eksperter og organisationer med viden om udsatte grupper og digital inklusion. Herudover holdt Justitia fast i sin anbefaling om oprettelse af et digitaliseringsministerium.[110]

Justitia finder det på denne baggrund meget positivt, at Danmark den 15. december 2022 fik sin første egentlige digitaliseringsminister.[111] Det fremgår desuden af det nye regeringsgrundlag, *"Ansvar for Danmark – Det politiske grundlag for Danmarks regering"*, at regeringen vil forenkle reglerne for digital fritagelse, så ældre og socialt udsatte lettere kan blive fritaget for digital selvbetjening og dialog med det offentlige.[112] Justitia vil naturligvis følge udviklingen på området, herunder ikke mindst kommende lovinitiativer.

Barnets lov risikerer at forringe barnets retssikkerhed

[108] Politiken: Den Digitale Underklasse, 17. juli 2022 og frem.
[109] Finansministeriet: Pressemeddelelse: Et digitalt velfærdssamfund for alle, 20. september 2022.
[110] Justitia: Regeringen følger Justitias anbefalinger til forbedringer af digitalt udsattes retssikkerhed, 20. september 2022.
[111] Altinget: Danmark får sin første digitaliseringsminister, 15. december 2022.
[112] Regeringsgrundlag 2022: Ansvar for Danmark – Det politiske grundlag for Danmarks regering, 14. december 2022.

Justitia | Fruebjergvej 3 | 2100 København Ø | 23926100 | info@justitia-int.org

Justitia afgav i juni 2022 et høringssvar til Social- og Ældreministeriets udkast til forslag til barnets lov m.v.[113] Det fremgår af lovudkastet, at formålet med lovinitiativet er at skabe et børnesyn, der både i lovgivning og i praksis skal sikre, at børn og unge ses i deres egen ret, får flere rettigheder og at rettighederne og barnets eller den unges stemme får større betydning i sagsbehandlingen.

Der er tale om et særdeles omfattende lovinitiativ på mere end 900 sider, og der er tale om bl.a. en helt ny lov for børn og unge med behov for særlig støtte. Initiativet indeholder desuden en lang række ændringer af afgørende betydning for retssikkerheden for børn og unge, bl.a. væsentlige ændringer af proceskravene til sagsbehandlingen og forslag om adgang til bortadoption uden samtykke inden barnets fødsel. Uanset høringsfristen formelt set overholdt de 4 uger, som ifølge Justitsministeriet anses for passende, så påpegede Justitia i høringssvaret, at høringsfristen på grund af både omfanget og karakteren af lovforslaget burde have været væsentligt længere end 4 uger. Det ville også kunne have medvirket til, at alle relevante interessenter kunne have haft reel mulighed for at udarbejde et fyldestgørende høringssvar.

Justitia anførte herudover i sit høringssvar, at det generelt er positivt, at børn får flere rettigheder, og at barnets eller den unges stemme tillægges større betydning i mødet med de sociale myndigheder. Det er dog for Justitia helt afgørende, at børnenes og de unges retssikkerhed ikke herved bliver forringet, og det er beklageligvis Justitias vurdering, at flere af initiativerne i lovudkastet medfører risiko herfor.

Justitia påpegede bl.a. i høringssvaret, at der er en generel bekymring i forhold til risikoen for, at en mere rettighedsbaseret tilgang i realiteten risikerer at svække børne- og ungeinddragelsen.

Justitia anførte desuden, at forslaget om mulighed for tvangsbortadoption inden barnets fødsel efter Justitias vurdering rejser særlige problemer i forhold til beskyttelsen af børns og forældres ret til familieliv, og at der med lovinitiativet vil være en risiko for at denne ret krænkes. Justitia henstillede på den baggrund til, at praksis følges meget nøje af ministeriet, og at ordningen evalueres efter en passende periode.

Den 6. oktober 2022 blev lovinitiativet fremsat i Folketinget med stort set samme indhold som det lovudkast, der havde været sendt i høring. På grund af udskrivning af folketingsvalg er lovforslaget bortfaldet, men lovforslaget forventes genfremsat af den nye regering.

Problemer med kommunernes sagsbehandlingstid

Det er ikke kun ved domstolene, at lange sagsbehandlingstider kan være et retssikkerhedsmæssigt problem. I begyndelsen af 2022 udkom Justitias analyse "*Problemerne med kommunernes sagsbehandlingstid*", der sætter fokus på lange sagsbehandlingstider hos kommunerne.[114]

[113] Justitia: Høringssvar til udkast til forslag til barnets lov, 24. juni 2022.
[114] Justitia: Analyse: Problemerne med kommunernes sagsbehandlingstid, 6. februar 2022.

Sagsbehandlingstiden hos offentlige myndigheder er vigtig i alle sager, men kan have særlig stor betydning i sager, der drejer sig om borgernes forsørgelsesgrundlag, eller som har betydning for borgernes muligheder for at udfolde deres liv. Det gælder f.eks. sager om kontanthjælp, førtidspension eller bistand fra en handicaphjælper. Lang sagsbehandlingstid kan bl.a. få betydning for borgerens helbred, økonomi og boligsituation. Når der er tale om borgere med sociale problemer kan ventetiden også i sig selv fremkalde psykiske og/eller sociale problemer. Lang sagsbehandlingstid kan desuden give borgerne en oplevelse af at blive ignoreret, ikke at være relevante og vigtige nok, hvilket i sidste ende kan føre til, at borgerne mister tilliden til, at velfærdssamfundet vil gribe dem, når det er nødvendigt. [115]

Derfor er det også problematisk, at borgerne generelt er dårligt stillet, når de oplever lang sagsbehandlingstid. I langt hovedparten af de kommunale sager er der ingen lovbestemte frister for sagsbehandlingstiden, og sagsbehandlingstidens rimelighed beror derfor på en konkret vurdering i den enkelte sag. Samtidig kan det være meget vanskeligt for borgerne at fremskynde sagsbehandlingen, når en sag trækker ud, ligesom det er begrænset, hvad borgeren kan få ud af at klage over sagsbehandlingstiden efter sagens afgørelse. Dertil kommer, at det er meget vanskeligt at opnå erstatning eller økonomisk godtgørelse ved domstolene for lang sagsbehandlingstid.

Justitias analyse viser, at der savnes viden om den faktiske sagsbehandlingstid. Bl.a. kunne ingen af de 88 kommuner, der deltog i Justitias undersøgelse fra september 2020, give oplysninger om deres gennemsnitlige sagsbehandlingstider på de sagsområder, der hører under retssikkerhedsloven, og alene 24 kommuner fremsendte statistiske opgørelser på nogle begrænsede sagsområder.

Den manglende viden om de faktiske sagsbehandlingstider i kommunerne er – af flere årsager – meget betænkelig set ud fra en retssikkerhedsmæssig vinkel. Bl.a. medfører manglende oplysninger om de faktiske sagsbehandlingstider i kommunerne dårlige forudsætninger for at følge udviklingen og skride ind overfor lange sagsbehandlingstider med f.eks. omprioritering og tilførsel af ekstra ressourcer. Manglende oplysninger om de faktiske sagsbehandlingstider forhindrer også sammenligning af service- og retssikkerhedsniveauet på tværs af kommunegrænser, hvilket både har betydning for borgerne og for Ankestyrelsen, der fører tilsyn med kommunerne

Med henblik på at sikre en reel og brugbar monitorering af de kommunale sagsbehandlingstider og styrke det generelle tilsyn med kommunerne, fremkom Justitia i analysen med en række anbefalinger. Justitia anbefalede bl.a., at kommunerne bør forpligtes til at måle og årligt indberette oplysninger om deres faktiske sagsbehandlingstider på de sagsområder, der er omfattet af retssikkerhedslovens § 3, til Ankestyrelsen. Kommunerne bør også forpligtes til dels at offentliggøre deres faktiske sagsbehandlingstider dels at tage stilling til de faktiske sagsbehandlingstider på et møde i kommunalbestyrelsen én gang årligt på samme måde, som der følges op på det såkaldte danmarkskort med

[115] Justitia: Opsummering af Analyse: Problemerne med kommunernes sagsbehandlingstid, 6. februar 2022.

omgørelsesprocenter. Endelig blev det anbefalet, at der skal indføres bedre muligheder for at tilkende borgere økonomisk godtgørelse på grund af urimelig lang sagsbehandlingstid.[116]

Retssikkerhed i kommunerne

I en analyse fra december 2022 har Justitia afdækket forholdsvis store forskelle mellem kommunerne, når det handler om andelen af sager, som Ankestyrelsen omgør i form af ændring eller hjemvisning af kommunens afgørelse. F.eks. har Dragør Kommune en omgørelsesprocent på 44,5 procent, og Solrød og Ishøj Kommuner kommer lige efter med omgørelsesprocenter på henholdsvis 36,8 og 36 procent. På den anden side har Københavns Kommune, Randers Kommune og Silkeborg Kommune omgørelsesprocenter på henholdsvis 24,9, 25,4 og 25,6 procent. Disse forskelle genfindes også, når der ses på Ankestyrelsens kritik af væsentlige sagsbehandlingsfejl.

Der ses en tydelig sammenhæng mellem kommunernes gennemsnitlige omgørelsesprocent og størrelsen på kommunerne målt på indbyggertal. Mens de 20 største kommuner havde en gennemsnitlig omgørelsesprocent i den undersøgte periode på 27,7 procent, havde de 20 mindste kommuner en gennemsnitlig omgørelsesprocent på 31,9 procent. Selvom rapportens data ikke kan give et fyldestgørende billede af retssikkerheden i de enkelte kommuner, må den nødvendigvis give anledning til bekymringer om, hvorvidt borgernes retssikkerhed ligger på et tilfredsstillende niveau i alle kommuner.

Det største problem må imidlertid anses for at være den manglende gennemsigtighed i kommunernes retssikkerhed. Adgangen til offentligt tilgængelige data, som på mere fyldestgørende måde kan afdække kommunernes retssikkerhedsniveau, er meget begrænset.

Efter Justitias opfattelse er det nødvendigt at sikre en bred monitorering af retssikkerheden i kommunerne, så det i højere grad sikres, at borgerne – uanset bopæl – bliver mødt af et acceptabelt retssikkerhedsniveau i deres kontakt med kommunen. Kommunerne bør derfor forpligtes til at måle på deres retssikkerhed på en række nærmere definerede parametre, der kan fastlægges i samarbejde med blandt andet KL, Ankestyrelsen og de ansvarligere ministerier. Disse målinger bør i videst muligt omfang understøttes af it-løsninger. Resultaterne af monitoreringen skal først og fremmest anvendes af kommunerne selv med henblik på at iværksætte eventuelle løbende tiltag til forbedringer af retssikkerheden, men bør naturligvis også indgå i Ankestyrelsens tilsyn med kommunerne. De mest centrale målinger bør desuden offentliggøres på kommunernes hjemmesider, så borgerne har mulighed for at gøre sig bekendt med retssikkerhedsniveauet i deres kommune og sammenligne med andre kommuner.

En sådan ændring, der vil føre til en langt højere grad af transparens i kommunerne, kan også være af afgørende betydning, når kommunerne – som omtalt i regeringsgrundlaget fra december 2022 – skal frisættes med mindre styring og bureaukrati. Jo mere frit kommunerne stilles i forhold til eksempelvis frister, indhentelse af bestemte oplysninger samt dokumentation af sagsskridt og iværksatte

[116] Justitia: Opsummering af Analyse: Problemerne med kommunernes sagsbehandlingstid, 6. februar 2022, side 3.

tiltag, jo vigtigere bliver det at skabe den nødvendige transparens om retssikkerheden på anden måde.

Usynlige udsattes retsstilling

I juni 2022 udgav Justitia en større baggrundsrapport i forbindelse med et treårigt forskningsprojekt om usynlige udsattes retsstilling i Danmark.[117] Rapporten havde til formål at kortlægge de udsatte grupper i samfundet, som i særlig grad lider under retssikkerhedsmæssige problemer, samt at identificere gruppernes sociale og retlige problemstillinger. Undersøgelsen identificerede 15 udsatte grupper i Danmark, som på forskellig vis har svært ved at komme til orde eller på anden måde opnå politisk bevågenhed og synlighed i den offentlige debat, og som i varierende grad lider under retssikkerhedsmæssige udfordringer:

1. Forældre til tvangsanbragte børn
2. Ofre for økonomisk vold
3. Personer med behov for misbrugsbehandling
4. Psykisk syge personer som fastholdes i en foranstaltningsdom
5. Menneskehandlede personer i Danmark
6. Udsatte grønlændere i Danmark
7. Uregistrerede EU-borgere med lovligt ophold i Danmark
8. Personer uden lovligt ophold eller med et processuelt ophold i Danmark
9. Etniske minoritetskvinder i skilsmisse eller samlivsophør
10. Hjemløse borgere i en kriminaliseret livssituation
11. Enlige forældre i en udsat situation
12. Udsatte personer i en fastlåst gældssituation
13. Pårørende til udsatte borgere
14. Personer, som tilhører en kønsminoritet
15. Mænd udsat for psykisk og/eller fysisk partnervold eller samværschikane

Baggrundsrapporten viser overordnet set, at de identificerede grupper har deres særegne udfordringer, men at der også er gennemgående problemstillinger på tværs af grupperne. Flere af gruppernes retssikkerhedsmæssige udfordringer afhænger desuden af en række komplekse forhold, der ikke alene kan forstås juridisk, men kræver mere bredspektrede løsninger.

Fælles for de 15 grupper er herudover en række generelle forvaltningsretlige udfordringer, som blandt andet omfatter:

- Manglende vejledning fra offentlige myndigheder.
- Manglende begrundelse for offentlige myndigheders afgørelser.
- Lang sagsbehandlingstid hos offentlige myndigheder.
- Digitale udfordringer hos de udsatte grupper.

[117] Justitia: Rapport: Usynlige Udsatte i Danmark, 24. juni 2022.

Justitia | Fruebjergvej 3 | 2100 København Ø | 23926100 | info@justitia-int.org

- Kompleks lovgivning, som går på tværs af fagområder.
- Internationale forpligtelser, som øger regelkompleksiteten.

Rapportens resultater blev inden baggrundsrapportens udgivelse præsenteret af projektleder og vicedirektør Birgitte Arent Eiriksson ved landets største forvaltningsretskonference, der afholdes hvert andet år i regi af Aalborg Universitet. Ved konferencen udviste deltagerne meget stor interesse for rapportens resultater, og da Justitia udgav baggrundsrapporten den 24. juni 2022, blev udgivelsen præsenteret i bl.a. i Berlingske,[118] Altinget,[119] HK[120] og K-News.[121] Ved udgivelsen blev rapporten også sendt til alle de organisationer, fagpersoner, forskere mm., der har medvirket i den omfattende dataindsamling og/eller kunne have interesse for projektet. Et helt centralt mål med projektet er nemlig, at den viden Justitia producerer, skal ud og leve i danske organisations-, forsknings- og fagmiljøer. Rapporten blev ligeledes sendt til relevante ordførere i Folketinget.

Efter udgivelsen af baggrundsrapporten har Justitia i projektets anden fase arbejdet med at undersøge og kvalificere udvalgte gruppers retssikkerhedsmæssige udfordringer med henblik på udarbejdelse af selvstændige juridiske analyser. Analysen om "Udsatte grønlændere i Danmark" er den første af disse analyser, og den forventes at udkomme primo 2023.

Lovforslag om skærpede krav til kommunalbestyrelsens fokus på retssikkerheden

Folketinget vedtog den 2. juni 2022 en ændring af lov om retssikkerhed og administration på det sociale område. Formålet med lovændringen var at styrke retssikkerheden for borgerne på det sociale område ved blandt andet at skærpe kravene til kommunalbestyrelsens opfølgning på danmarkskortet. Danmarkskortet er et kommuneopdelt landkort med det forudgående års statistik over omgørelsesprocenten i Ankestyrelsens afgørelser i klagesager behandlet efter serviceloven.

Lovændringen betød bl.a. skærpede krav til kommunalbestyrelsens opfølgning på danmarkskortet og gav mulighed for, at Ankestyrelsen kunne pålægge kommunalbestyrelsen at udarbejde en handlingsplan til styrkelse af den juridiske kvalitet i kommunernes sagsbehandling.[122]

Justitia havde i forbindelse med den offentlige høring over lovforslaget afgivet et høringssvar.[123] Selvom lovforslaget overordnet set indeholdt flere gode initiativer til styrkelse af retssikkerheden på det sociale område, var der efter Justitias vurdering mulighed og behov for at gå endnu længere for at sikre en ambitiøs styrkelse af retssikkerheden.

[118] Berlingske: Nyt forskningsprojekt sætter fokus på velfærdsstatens forsømte grupper, 25. juni 2022.
[119] Altinget: De usynlige udsatte kæmper med at få opmærksomheden, 20. juni 2022.
[120] HK: Obs på 15 oversete gruppers retssikkerhed, 12. september 2022.
[121] K-News: Ny Justitia-rapport udpeger ny gruppe udsatte, 24. juni 2022.
[122] Folketingstidende, Tillæg A: Bemærkninger til lovforslaget: Forslag til Lov om ændring af lov om retssikkerhed og administration på det sociale område, 30. marts 2022, side 2.
[123] Justitia: Høringssvar: Ændring af lov om retssikkerhed og administration på det sociale område, 20. januar 2022.

Justitia havde i tidligere analyser påpeget, hvordan retssikkerheden i kommunerne var alvorligt udfordret.[124] Dette havde blandt andet vist sig i Ankestyrelsens omgørelsesprocent i kommunale klagesager, hvor næsten hver tredje sag endte med enten en ændring af kommunens afgørelse eller en hjemvisning til fornyet behandling i kommunen. Hertil kom, at det eksisterende danmarkskort med omgørelsesprocenter kun omfattede klagesager behandlet efter serviceloven, som derfor ikke kunne anses for at give et fuldt tilstrækkeligt billede af retssikkerheden på socialområdet.

I sit høringssvar anbefalede Justitia, at det eksisterende danmarkskort med omgørelsesprocenter i Ankestyrelsen først og fremmest blev udvidet til at omfatte alle sager omfattet af retssikkerhedslovens § 3 (i stedet for alene sager omfattet af serviceloven). Justitia anbefalede desuden, at kommunerne blev forpligtet til at registrere oplysninger om deres faktiske sagsbehandlingstider i de sager, som er omfattet af retssikkerhedslovens § 3, og at de blev forpligtet til at indberette disse oplysninger til Ankestyrelsen. Justitia foreslog, at oplysningerne om faktiske sagsbehandlingstider blev inkorporeret. Endelig anbefalede Justitia, at kommunalbestyrelsen blev forpligtet til at følge op på danmarkskortet med sagsbehandlingstider og være underlagt skærpede krav – på samme måde som danmarkskortet med omgørelsesprocenter.[125]

Lovforslaget blev dog vedtaget af Folketinget uden nævneværdige ændringer.

Styrket indsats mod menneskeudnyttelse

Et enigt Folketing vedtog den 17. maj 2022 en ny lov med henblik på at styrke indsatsen mod menneskeudnyttelse. Med loven blev der blandt andet indført en selvstændig bestemmelse i straffeloven, der gjorde det muligt at straffe personer, som udnytter andre til at arbejde under åbenlyst urimelige forhold, også selvom der ikke er anvendt tvangsmidler som f.eks. trusler.[126]

Forslaget til loven blev fremsat som følge af en afrapportering fra den tværministerielle arbejdsgruppe om bekæmpelse af menneskehandel, der slog fast, at det havde været vanskeligt at retsforfølge bagmænd bag menneskehandel til tvangsarbejde, da det blandt andet var svært at løfte bevisbyrden for, at der har været anvendt tvangsmidler, hvilket var et krav efter den hidtil gældende lovgivning.[127]

Justitia havde i sin rapport *"Usynlige Udsatte i Danmark"* sat fokus på menneskehandlede personer i Danmark som en særlig sårbar og usynlig gruppe i samfundet.[128] De sidste års tal fra Center mod Menneskehandel har vist en procentvis stigning i antallet af personer, der er vurderet som ofre for menneskehandel. Justitia fremhævede i rapporten en række retssikkerhedsmæssige barrierer identificeret på baggrund af en landsdækkende spørgeskemaundersøgelse blandt danske organisationer

[124] Justitia: Analyse: Problemerne med kommunernes sagsbehandlingstid, 6. februar 2022.
[125] Justitia: Høringssvar: Ændring af lov om retssikkerhed og administration på det sociale område, 20. januar 2022, side 2.
[126] Lov nr. 696 af 24. maj 2022 om ændring af straffeloven, retsplejeloven og udlændingeloven (Styrket indsats mod menneskeudnyttelse).
[127] Folketingstiden, Tillæg A: Bemærkninger til lovforslaget – Forslag til Lov om ændring af straffeloven, retsplejeloven og udlændingeloven (Styrket indsats mod menneskeudnyttelse), 27. januar 2022.
[128] Justitia: Rapport: Usynlige Udsatte i Danmark, 24. juni 2022, Kapitel 5: Menneskehandlede personer i Danmark.

og foreninger, som har et indgående kendskab til udsatte borgere i samfundet, og en række baggrundsinterviews med bl.a. Center mod Menneskehandel. En af de barrierer, der blev identificeret i rapporten, var udfordringer forbundet med retsforfølgelse af bagmænd for menneskehandel.[129] Justitia anser det derfor som positivt, at de nye regler gør det nemmere at straffe bagmænd, som udnytter sårbare arbejdstagere.

[129] Læs mere i Rapport: Usynlige Udsatte i Danmark, 24. juni 2022, Kapitel 5: Menneskehandlede personer i Danmark.

Justitia | Fruebjergvej 3 | 2100 København Ø | 23926100 | info@justitia-int.org

Retssikkerhed under håndteringen af Covid-19

Retssikkerhed under håndteringen af Covid-19

Minkkommissionen retter hård kritik af Mette Frederiksen og højtstående embedsmænd m.fl.

Minkkommissionen (også kaldet Granskningskommissionen) afgav sin beretning den 30. juni 2022, der indeholdt resultatet af kommissionens undersøgelse af myndighedernes og ministrenes handlinger i forbindelse med den daværende regerings ulovlige ordre om at aflive alle mink i november 2020.[130]

Kommissionen konkluderede, at statsminister Mette Frederiksens udmeldinger på pressemødet den 4. november 2020 objektivt set var 'groft vildledende', men at Mette Frederiksen subjektivt ikke havde viden herom eller hensigt hertil.[131] På pressemødet den 4. november 2020 blev det meldt ud, at alle mink i Danmark skulle aflives, og at minkavlerne kunne opnå en bonus ved selv at aflive minkene – ellers ville myndighederne selv forestå aflivningen.[132] Efter kommissionens vurdering var der imidlertid ikke på tidspunktet for pressemødet hjemmel til at aflive mink i hele landet. Kommissionen fandt i sin beretning udmeldingerne 'særdeles kritisable', henset til den meget vidtgående og intensive karakter af beslutningen såvel som de økonomiske og samfundsmæssige implikationer. Kommissionen havde ikke mandat til at foretage en retlig vurdering af statsministerens ansvar, så den havde derfor ikke vurderet, om der var tale om grov uagtsomhed.[133] Det blev dog understreget, at myndighederne – uanset hvordan udmeldingerne kan kvalificeres retligt – ikke må vildlede borgerne som sket.[134]

Som følge af Minkkommissionens resultater vedtog et flertal i Folketinget den 5. juli 2022, at Mette Frederiksen og tidligere miljø- og fødevareminister Mogens Jensen skulle have næser for håndteringen af minkaflivningen under Covid-19-pandemien. Næserne blev vedtaget af et flertal bestående af Enhedslisten, Radikale Venstre, SF og Socialdemokratiet selv.[135] Flertallet overvejede, om der burde rejses tiltale ved Rigsretten mod statsministeren, men fandt ikke anledning hertil.[136] Mogens Jensen havde allerede trukket sig som minister i 2020 som følge af, at Folketinget udtrykte mistillid til ham på grund af hans håndtering af den ulovlige instruks.[137]

Mens Minkkommissionen konkluderede, at det ikke var Mette Frederiksens hensigt at vildlede borgerne, konkluderede den til gengæld også, at der var grundlag for at søge at drage en række højtstående embedsmænd til ansvar efter tjenestemandsloven.[138] Kritikken gav anledning til forskellige

[130] Minkkommissionen: Granskningskommissionen har afleveret sin beretning, 30. juni 2022.
[131] Minkkommissionen: Granskningskommissionen om sagen om aflivning af mink – Beretning, Bind 1, kapitel 2, side 36.
[132] Minkkommissionen: Granskningskommissionen om sagen om aflivning af mink – Beretning, Bind 1, kapitel 2, side 29; *se også* pressemødet: Statsministeriet: Pressemøde den 4. november, 2020 4. november 2020.
[133] Minkkommissionen: Granskningskommissionen om sagen om aflivning af mink – Beretning, Bind 1, kapitel 2, side 36; *se også* Altinget: Minkkommissionen: Mette Frederiksen har groft vildledt offentligheden, men det var ikke med vilje, 30. juni 2022.
[134] Minkkommissionen: Granskningskommissionen om sagen om aflivning af mink – Beretning, Bind 1, kapitel 2, side 29-30.
[135] DR Politik: Mette Frederiksen får en næse for sin rolle i minksagen, 5. juli 2022.
[136] Altinget: Krav om valg og hård kritik af Mette Frederiksen og Mogens Jensen: Læs Folketingets bemærkninger til minksagen, 10. juli 2022.
[137] Altinget: Minkkommissionen: Mette Frederiksen har groft vildledt offentligheden, men det var ikke med vilje, 30. juni 2022.
[138] Minkkommissionen: Granskningskommissionen om sagen om aflivning af mink – Beretning, Bind 1, kapitel 2, side 36.

konsekvenser for de i alt ti embedsmænd, som minkkommissionen vurderede, havde begået tjenesteforseelser. Statsministeriet og Justitsministeriets departementschefer slap med henholdsvis en advarsel og irettesættelse, som er de mildeste disciplinærstraffe efter tjenestemandsloven, mens rigspolitichefen blev hjemsendt og den tidligere departementschef i Miljø- og Fødevareministeriet blev fritaget fra tjeneste. Rigspolitichefen er indstillet til tjenstligt forhør,[139] mens undersøgelsen af den tidligere departementschef står til at stoppe, da han fra januar 2023 ikke længere er ansat i staten.[140]

Den 13. december 2022 behandlede Folketinget et beslutningsforslag om iværksættelse af en uvildig advokatundersøgelse af Mette Frederiksens og de øvrige involverede ministres rolle i minksagen.[141] Der ser ikke ud til at være flertal for beslutningsforslaget, da Venstres formand Jakob Ellemann-Jensen og Moderaternes formand Lars Løkke Rasmussen i forbindelse med regeringsforhandlingerne den 11. december 2022 meddelte, at de ikke længere ønsker en advokatundersøgelse.[142]

Resultatet af Minkkommissionens undersøgelse er alvorligt og viser eksempler på forhastede og forkerte beslutninger samt uigennemsigtighed i politiske processer. Sammen med andre "uheldige" sager i centraladministrationen de seneste år viser sagen et tydeligt behov for at øge kontrollen af, at lov og ret overholdes, samt for at øge åbenhed og gennemsigtighed i de politiske processer. Det er afgørende i en demokratisk retsstat, at myndighederne og ministre overholder lovgivningen og handler med respekt for borgernes retssikkerhed og rettigheder.

Evaluering af epidemiloven

Justitia gav i begyndelsen af 2022 bemærkninger til Sundhedsministeriets redegørelse for anvendelsen af epidemiloven til Folketinget.[143] Redegørelsen var udarbejdet med henblik på at danne grundlag for Folketingets Epidemiudvalgs drøftelser om behovet for en revision af epidemiloven.[144] Justitia gav udtryk for opbakning til afdækningen af erfaringer med anvendelsen af epidemiloven for at identificere mulige forbedringer af epidemihåndteringen til gavn for samfundet og den enkelte borger.[145] En egentlig revision af epidemiloven er dog endnu ikke iværksat.

Justitia understregede i sit høringssvar – ligesom i rapporten *Retsstaten og Covid-19* [146] – vigtigheden af, at der sikres offentlighed omkring sundhedsfaglig inddragelse i statens epidemihåndtering, og at der eksisterer parlamentarisk kontrol af politiske beslutninger vedrørende epidemihåndteringen.[147] Dette gør sig også gældende under fremtidige epidemier. Sundhedsministeriets redegørelse gav generelt udtryk for, at samarbejdet mellem de enkelte ministerier og Epidemiudvalget fungerede

[139] DR Politik: Barbara Bertelsen får advarsel efter minksag – flere topembedsmænd fritaget fra tjeneste, 24. august 2022.
[140] Altinget: Undersøgelse af tidligere departementschefs rolle i minksagen stopper, 30. november 2022
[141] Folketinget: Forslag til folketingsbeslutning om iværksættelse af en uvildig advokatvurdering af, om der er juridisk grundlag for, at en eller flere af de i Minkkommissionens beretning involverede ministre tiltales ved Rigsretten. Folketinget 2022-23 (2. samling).
[142] Altinget: Flertal bag minkundersøgelse er væk efter kovending, der bekymrer i Venstres bagland, 12. december 2022.
[143] Sundhedsministeriet: Redegørelse til Folketinget om anvendelse af epidemiloven, oktober 2021.
[144] Sundhedsministeriet: Høringsbrev: Høring over redegørelse til Folketinget om anvendelse af epidemiloven, 1. december 2021.
[145] Justitia: Høringssvar over redegørelse til Folketinget om anvendelse af epidemiloven, 5. januar 2022.
[146] Justitia: Retsstaten og Covid-19, juni 2020; *Se evt. også* Justitias høringssvar til det første udkast til lovforslag til ny epidemilov fra november 2020.
[147] Justitia: Høringssvar over redegørelse til Folketinget om anvendelse af epidemiloven, 5. januar 2022.

tilfredsstillende under håndteringen af Covid-19. Der var dog en række praktiske problemer i forbindelse med reglerne om forelæggelsen for Epidemikommissionen og fastsættelse af restriktioner for maksimalt fire uger ad gangen. Dertil bemærkede Justitia, at de grundlæggende principper om parlamentarisk kontrol, offentlighed og samfundsinddragelse, der ligger til grund for lovgivningen, fortsat skal iagttages, når sådanne praktiske udfordringer søges løst.

Derudover bemærkede Justitia, at redegørelsen ikke inddrog erfaringerne med anvendelsen af de hjælpepakker til dansk erhvervsliv, som blev indført under Covid-19-pandemien. Den naturlige grund hertil var, at disse hjælpepakker ikke udsprang af epidemiloven. Dog havde det været relevant at evaluere erfaringerne med hjælpepakkerne til dansk erhvervsliv under Covid-19-håndteringen for derigennem at sikre og evt. forbedre erhvervslivets retssikkerhed i forbindelse med fremtidige kompensationsordninger. Eksempelvis fremgår det af det nye regeringsgrundlag, *"Ansvar for Danmark - Det politiske grundlag for Danmarks regering*", at regeringen i 2023 vil fremlægge en inflationspakke, der skal blandt andet skal hjælpe virksomheder,[148] og også før valget så vi nye hjælpepakker foreslået til erhvervslivet i forbindelse med de stigende energipriser på grund af Ruslands krig i Ukraine.[149]

Justitia og Advokatsamfundet har tidligere sat fokus på netop erhvervslivets retssikkerhed i forbindelse med kompensationsordninger i sin analyse *Erhvervslivets retssikkerhed under næste pandemi*.[150]

[148] Regeringsgrundlag 2022: Ansvar for Danmark – Det politiske grundlag for Danmarks regering, 14. december 2022.
[149] Se bl.a. DR Penge: Milliarder i hjælp til danskerne – se hovedpunkterne her, 23. september 2022; Politiken.dk: Virksomheder kritiserer hjælpepakke, 23. september 2022; PolicyWatch: Erhvervsminister: Store hjælpepakker til erhvervslivet kan have lange udsigter, 21. september 2022.
[150] Justitia & Advokatsamfundet: Analyse: Erhvervslivets retssikkerhed under næste pandemi, 16. december 2021.

Tilsynet med efterretningstjenesterne

Tilsynet med efterretningstjenesterne

Evaluering af PET-loven

Tilsynet med Efterretningstjenesterne (TET)'s muligheder for at føre kontrol med bl.a. Politiets Efterretningstjeneste (PET) og Forsvarets Efterretningstjeneste (FE) er igennem en række år blevet kritiseret, og kritikken tog til efter skandalen i FE, der bl.a. førte til en sigtelse af FE-chef Lars Findsen.[151] Forud for politiske drøftelser om en revision af PET-loven overgav Justitsministeriet i juni 2022 en evaluering af PET-loven til Folketinget, der bl.a. sætter fokus på TET's kontrolmuligheder og kompetencer – og i den forbindelse også manglen på samme.[152] Justitsministeriet udarbejdede rapporten med bidrag fra bl.a. TET, Institut for Menneskerettigheder og Justitia.[153]

Som det fremgår af Justitsministeriets rapport, bemærker Justitia bl.a., at TET's kontrolmuligheder er for snævre. Et bredere kontrolområde vil beskytte borgernes retssikkerhed yderligere og vil desuden modvirke, at eventuelle fremtidige problematiske forhold "eksploderer" i offentligheden, fordi forholdene vil kunne identificeres og modvirkes på et tidligt tidspunkt. Både Sverige og Norge har et bredere og mere intensivt tilsyn med efterretningstjenesterne, som både omfatter behandling af personoplysninger og tvangsindgreb, herunder brug af agenter, hvilket tilsyneladende ikke hindrer tjenesternes effektivitet. Justitia bemærkede, at begge lande således har en større åbenhed om tilsynet end i Danmark og offentliggør bl.a. årlige redegørelser med oplysninger om f.eks. efterretningstjenesternes brug af tvangsindgreb. I lyset heraf anbefaler Justitia, at PET's vidtgående beføjelser modsvares af en betryggende kontrol gennem en række tilpasninger af PET-loven.[154]

Både TET, Institut for Menneskerettigheder og Justitia anbefaler desuden, at der etableres en ekstern whistleblowerordning, evt. i TET, som skal sikre, at ansatte hos PET kan henvende sig anonymt til en uafhængig ordning uden frygt for repressalier.

Det fremgår af rapporten, at Justitsministeriet i forbindelse med en revision af PET-loven vil se nærmere på rammerne for tilsyn med PET, ligesom ministeriet også vil kigge nærmere på rammerne for whistleblowerordningen for PET. Ministeriet bemærker dog også for så vidt angår Justitias bemærkning om, at TET bl.a. bør føre tilsyn med PET's brug af tvangsindgreb, at PET's opgaver adskiller sig fra det øvrige politis opgaver. [155]

Det er Justitias forhåbning, at revisionen af PET-loven vil imødekomme nogle af de udfordringer med TET's kontrolmuligheder, som Justitia har peget på, og at det i forbindelse med revisionen overvejes

[151] Jyllands-Posten: Eksperter efterlyser i en ny evaluering mere omfattende kontrol med PET, 8. juni 2022; Politiken.dk: Justitia: Vi ved reelt ikke, hvor gode PET og FE er til at følge lovgivningen, 7. november 2019; Læs mere om FE-sagen om Lars Findsen i næste afsnit af Statusrapport 2022.
[152] Justitsministeriet: Justitsministeriets rapport om erfaringerne med PET-loven, 8. juni 2022.
[153] Justitsministeriet: Pressemeddelelse: Justitsministeriet offentliggør rapport om evaluering af PET-loven, 8. juni 2022.
[154] Justitsministeriet: Justitsministeriets rapport om erfaringerne med PET-loven, 8. juni 2022, side 40.
[155] Justitsministeriet: Justitsministeriets rapport om erfaringerne med PET-loven, 8. juni 2022, side 44-5.

Justitia | Fruebjergvej 3 | 2100 København Ø | 23926100 | info@justitia-int.org

meget nøje, om det er muligt at give TET mulighed for at kontrollere både personoplysninger og tvangsindgreb på samme måde, som det er tilfældet i Norge og Sverige.

FE-skandalen fortsætter

Den 10. januar 2022 kom det frem, at chefen for FE, Lars Findsen, havde siddet varetægtsfængslet siden den 9. december 2021 på grund af anklager om at have videregivet hemmelige efterretningsoplysninger, som kunne skade landets sikkerhed eller forholdet til fremmede magter.[156] Han blev løsladt den 17. februar 2022, men var fortsat sigtet. I september 2022 rejste Statsadvokaten i Viborg – med justitsministerens tiltræden – tiltale mod ham for overtrædelse af straffelovens § 109, stk. 1, ved i flere tilfælde at have røbet hemmeligheder af betydning for statens sikkerhed, og om overtrædelse af straffelovens § 152, stk. 2, ved i flere tilfælde uberettiget at have videregivet fortrolige oplysninger under særligt skærpende omstændigheder. Sidste gang straffelovens § 109 var i brug ligger mere end 40 år tilbage i en sag mod en østtysk Stasi-spion.[157] Strafferammen for at overtræde straffelovens § 109 er op til 12 års fængsel.[158]

Sagen rejser flere retssikkerhedsmæssige problemstillinger. Der er tale om en særdeles mørklagt sag, fordit den har videregivelse af statshemmeligheder som sit omdrejningspunkt. Dette kan berettige til bekymringer om, hvorvidt man forsvarligt kan føre en straffesag og stadig sikre fundamentale retsgarantier, når dele af sagens indhold ikke kan blotlægges. Det fremgår af det nye regeringsgrundlag, *"Ansvar for Danmark - Det politiske grundlag for Danmarks regering*", at regeringen vil nedsætte en undersøgelseskommission til at undersøge beslutningen om hjemsendelse af ledende medarbejdere i FE, men at man i respekt for den verserende straffesag først vil tage stilling behovet for en yderligere undersøgelseskommission, når straffesagen er afsluttet.[159] Sagen spiller også ind i debatten vedrørende Tilsynet med Efterretningstjenesternes mulighed for tilsyn, som er omtalt i afsnittet ovenfor.

[156] Tv2.dk: Spionchef fængslet i ugevis: Det er fuldstændigt vanvittigt, den 10. januar 2022.
[157] Politiken.dk: Spionchefens version af FE-sagen: "Du fremstilles som cykeltyv og pervers", 13. oktober 2022.
[158] Anklagemyndigheden: Tiltale mod suspenderet chef for FE for overtrædelse af bl.a. straffelovens § 109, stk. 1, 16. september 2022.
[159] Regeringsgrundlag 2022: Ansvar for Danmark – Det politiske grundlag for Danmarks regering, 14. december 2022.

Justitia | Fruebjergvej 3 | 2100 København Ø | 23926100 | info@justitia-int.org

Retssikkerhed på erhvervsområdet

Retssikkerhed på erhvervsområdet

Ny vejledning om kontrolundersøgelser i konkurrencesager

I maj 2022 udgav Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen en ny vejledning om kontrolundersøgelser.[160] Justitia afgav i forbindelse med styrelsens udkast til vejledningen et høringssvar, der indeholdt en række anbefalinger og korrektioner.[161] Justitia kunne ved offentliggørelsen af vejledningen med tilfredshed konstatere, at næsten alle Justitias forslag var medtaget i den endelige vejledning. Dog med undtagelse af en bemærkning om en juridisk fejltagelse vedrørende klageadgangen, der havde sneget sig ind i udkastet, og som desværre også fremgår af den endelige vejledning.

I vejledningen fremgår det således fortsat, at den retskendelse, der giver styrelsen adgang til at gennemføre kontrolundersøgelsen, kan kæres til landsretten med hjemmel i retsplejelovens §§ 910, 968 og 969.[162] Som det fremgår af Justitias høringssvar, er dette en alvorlig juridisk fejltagelse. Efter den seneste ændring af konkurrenceloven, som trådte i kraft den 4. marts 2021, anses virksomheders overtrædelse af konkurrenceloven ikke længere for strafbare. Overtrædelser sanktioneres i stedet ved en såkaldt civil bøde, hvilket også tydeligt fremgår af Konkurrence og Forbrugerstyrelsens vejledning om processer i konkurrencesager.[163] Dette har den indlysende og nødvendige konsekvens, at sager om idømmelse af civile bøder behandles som civile sager i den civile retsplejes former, jf. konkurrencelovens § 24, stk. 2. Da virksomheders overtrædelse af konkurrenceloven ikke er strafbelagte, og da sager om idømmelse af civile bøder behandles i den civile retsplejes former, var det efter Justitias opfattelse helt utvivlsomt, at en kontrolundersøgelse hos en virksomhed må karakteriseres som et tvangsindgreb uden for strafferetsplejen. Reglerne i retsplejelovens fjerde bog om strafferetsplejen finder derfor ikke anvendelse på anmodninger til retten om kontrolundersøgelser hos virksomheder efter konkurrencelovens § 18, stk. 3, eller på kære af rettens afgørelser herom. Det var derfor Justitias opfattelse, at begæringer om kontrolundersøgelser hos virksomheder skal indgives til Sø- og Handelsretten og således behandles i den civile retsplejes former, og at spørgsmålet om domstolenes behandling af begæringer samt kære af rettens afgørelser om kontrolundersøgelser bør forelægges for Justitsministeriets procesretskontor af Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen, så vejledningen eventuelt kan blive justeret.[164]

[160] Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen: Vejledning om kontrolundersøgelser, januar 2022.
[161] Justitia: Høringssvar Vejledning om kontrolundersøgelser, 11. november 2021.
[162] Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen: Vejledning om kontrolundersøgelser, januar 2022, afsnit 2.5 Klagemuligheder.
[163] Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen: Vejledning om processer i konkurrencesager, maj 2022, afsnit 3.2.4.2 og afsnit 3.4.2.
[164] Læs mere i Justitias høringssvar Vejledning om kontrolundersøgelser, 11. november 2021 og i Justitias analyse Konkurrencelovens tvangsindgreb, maj 2021.

Justitia | Fruebjergvej 3 | 2100 København Ø | 23926100 | info@justitia-int.org

JUSTITIA

DANMARKS UAFHÆNGIGE
JURIDISKE TÆNKETANK