



EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Brüssel, den 30.9.2020
SWD(2020) 303 final

ARBEITSUNTERLAGE DER KOMMISSIONSDIENSTSTELLEN

Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2020 Länderkapitel zur Lage der Rechtsstaatlichkeit in Dänemark

Begleitunterlage zur

MITTEILUNG DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT, DEN RAT, DEN EUROPÄISCHEN WIRTSCHAFTS- UND SOZIAUSSCHUSS UND DEN AUSSCHUSS DER REGIONEN

Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2020 Die Lage der Rechtsstaatlichkeit in der Europäischen Union

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

ZUSAMMENFASSUNG

Das dänische Justizwesen genießt ein durchgängig als hoch wahrgenommenes Niveau an Unabhängigkeit und es wurden 2019 einige Schritte unternommen, um den Rahmen für Disziplinarmaßnahmen und die Rechenschaftspflicht von Richtern zu verbessern. Das Justizsystem ist trotz einer geringfügigen Erhöhung der Dispositionszeit in den letzten Jahren von einem guten Grad an Effizienz gekennzeichnet. Gleichzeitig haben Interessenträger einige Bedenken in Bezug auf das Fehlen ausreichender Ressourcen geäußert und auch bei der Digitalisierung des Justizwesens bleiben noch Herausforderungen zu bewältigen. Mehrere Initiativen der Regierung und der nationalen Gerichtsverwaltung möchten diese Herausforderungen angehen, unter anderem durch ein Projekt zur Verwendung digitaler Werkzeuge zur Überwachung der Durchschnittsdauer anhängiger Fälle.

Umfragen ergeben, dass Dänemark als eines der am wenigsten korrupten Ländern in der EU und weltweit wahrgenommen wird. Obwohl Dänemark keine spezifische Strategie oder Behörde zur Korruptionsbekämpfung hat, hat es das Forum zur Korruptionsbekämpfung ins Leben gerufen, wodurch die Koordination für die Behörden bei der Einführung ihrer eigenen Regelungen zur Korruptionsbekämpfung verbessert wird. Öffentliche Einrichtungen in Dänemark haben sich den Ruf der transparenten Verwaltung und einen verlässlichen und funktionierenden Rahmen für die Korruptionsprävention aufgebaut. Ein zentraler Aspekt des Integritätssystems ist der niedrige Grad an Formalisierung der Vorschriften zur Korruptionsbekämpfung in Bezug auf Ethik und Integrität, mit nur wenigen Vorschriften und Kontrollmaßnahmen zur Korruptionsprävention, insbesondere für hohe Führungspositionen. Dänemarks Erfolgsbilanz bei der Umsetzung jüngster internationaler Empfehlungen, insbesondere in Bezug auf Parteifinanzierungen und die Kontrolle über Parlamentsmitglieder, ist überschaubar.

Die nationale Medienaufsichtsbehörde, der dänische Hörfunk- und Fernsehrat, wird unabhängig betrieben und hat eine robuste Organisationsstruktur. Es gibt keine speziellen Gesetze, die die Transparenz bei Medieneigentum regeln, allerdings ist es möglich, über das Zentrale Unternehmensregister auf einige Informationen zuzugreifen. Es wurden einige Ausnahmeregelungen zum Gesetz über den Zugang zu Dokumenten der öffentlichen Verwaltung eingeführt, die das Recht, auf Informationen zuzugreifen, in der Praxis teilweise beschränken. Ein spezieller Ausschuss zur Meinungsfreiheit wurde mit dem Ziel, eine Debatte über die Rahmenbedingungen und die allgemeinen Bedingungen für Meinungsfreiheit zu fördern, errichtet, eine Freiheit, die durch die Verfassung geschützt wird und bereits jetzt von der Robustheit der demokratischen Traditionen und der demokratischen Einrichtungen in Dänemark profitiert.

Das Gewaltenteilungsprinzip ist gekennzeichnet von einem inklusiven Prozess zur Verabschiedung von Gesetzen mit einem umfassenden Rahmen zur Ausarbeitung von Gesetzen, der die Konsultation von Interessenträgern miteinschließt. Der parlamentarische Bürgerbeauftragte hat eine gefestigte Rolle bei der Sicherstellung der Kontrolle über die Beschlüsse der öffentlichen Stellen. Neue Kampagnen der nationalen Gerichtsverwaltung zielen darauf ab, für die Bedeutung der Rechtsstaatlichkeit und die Rolle des Justizwesens zu sensibilisieren, einschließlich durch Lehrfilme, Lehrpläne für Lehrer und eine spezielle Website für Journalisten. Das dänische Institut für Menschenrechte stellt über seinen Menschenrechtsrat, der eine wichtige Beratungsfunktion hat, die Einbeziehung eines breiten Spektrums an zivilgesellschaftlichen Organisationen sicher.

I. JUSTIZSYSTEM

Das dänische Justizsystem umfasst 24 Stadtgerichte, zwei Landgerichte (Berufungsgerichte) und einen Obersten Gerichtshof sowie zwei Sondergerichte¹. Die unabhängige nationale Gerichtsverwaltung ist für die Verwaltung und Entwicklung der Gerichte zuständig, unter anderem auch für die Verteilung der Budgets der Gerichte und das Gebäude- und IKT-System-Management. Der unabhängige Rat für Ernennungen im Justizwesen² unterbreitet dem Justizministerium unverbindliche Vorschläge zur Ernennung von Richtern, das Ministerium schlägt diese sodann für die formale Ernennung durch die Exekutive (der Königin) vor³. Nur ein Richter pro offener Stelle wird vom Rat für Ernennungen im Justizwesen vorgeschlagen. Es gibt keinen Fall, in dem die Exekutive dem Vorschlag des Rats für Ernennungen im Justizwesen nicht gefolgt ist. Aus Transparenzgründen gibt der Rat für Ernennungen im Justizwesen eine Pressemitteilung heraus, wenn ein Vorschlag für eine offene Stelle erfolgt. Die Staatsanwaltschaft ist eine autonome Einrichtung, die unter der Aufsicht des Justizministeriums und unter der Leitung eines Generalstaatsanwalts steht⁴. Die Rechtsanwaltskammer ist eine unabhängige Stelle, die die Rechtsberufe regelt und ihre Unabhängigkeit sicherstellt⁵.

Unabhängigkeit

Die Justiz genießt ein als hoch wahrgenommenes Niveau an Unabhängigkeit Insgesamt sehen 86 % der Öffentlichkeit und 80 % der Unternehmen die Unabhängigkeit der Gerichte und Richter als „ziemlich oder sehr gut“ an, wobei ein bemerkenswerter Prozentsatz der Öffentlichkeit (41 %) die Unabhängigkeit mit „sehr gut“ bewertet. Diese Zahlen sind seit 2016 im Hinblick auf die Öffentlichkeit auf hohem Niveau nahezu unverändert und seit 2010 bei Unternehmen ähnlich stabil⁶.

Mehrere Maßnahmen zur Stärkung des Rahmens für die Rechenschaftslegung für Richter und seine Rechtsgarantien wurden ergriffen Es gibt zwei Arten von Disziplinarmaßnahmen für Richter: Gerichtspräsidenten können Richtern Abmahnungen wegen Fahrlässigkeit oder Nachlässigkeit bei der Ausübung ihrer Tätigkeit erteilen, während

¹ Das See- und Handelsgericht und das Grundbuchgericht. CEPEJ (2020), Study on the functioning of the judicial systems in the EU Member States (Studie zur Funktionsweise der Justizsysteme in den EU-Mitgliedstaaten).

² Mit Ausnahme des Präsidenten des Obersten Gerichtshofs, der direkt vom Obersten Gerichtshof nach einem internen Verfahren ausgewählt und ernannt wird. Zudem schreibt das Gesetz für die Mitglieder des Obersten Gerichtshofs ein besonderes Verfahren vor, nach dem die vom Ernennungsgremium ausgewählten Kandidaten von den Richtern am Obersten Gerichtshof überprüft werden, bevor die Ernennung bestätigt wird.

³ Die Mitglieder werden vom Justizminister ernannt und setzen sich zusammen aus einem jeweils von dem jeweiligen Gericht vorgeschlagenen Richter am Obersten Gerichtshof und einem Richter am Landgericht, einem von der Richtervereinigung vorgeschlagenen Richter am Stadtgericht, einem von der Rechtsanwaltskammer vorgeschlagenen Rechtsanwalt, und zwei vom dänischen Gemeindeverband und dem Dachverband der Volkshochschulen vorgeschlagenen Vertretern der Öffentlichkeit.

⁴ Der Generalstaatsanwalt wird von der Exekutiven (formell der Königin) auf Empfehlung des Justizministers nach Genehmigung durch das Gremium für Personalauswahl der Regierung ernannt und kann auf begründete Empfehlung des Justizministers entlassen werden (im letzteren Fall wird die Empfehlung direkt der Königin vorgelegt).

⁵ § 15 Prozessordnung.

⁶ Schaubilder 44, 46 und 48 EU-Justizbarometer 2020 Das Niveau an wahrgenommener Unabhängigkeit der Justiz wird wie folgt eingestuft: sehr niedrig (unter 30 % der Befragten nehmen die Unabhängigkeit der Justiz als ziemlich gut und sehr gut wahr), niedrig (zwischen 30 und 39 %), durchschnittlich (zwischen 40 und 59 %), hoch (zwischen 60 und 75 %), sehr hoch (über 75 %).

das Besondere Klagegericht für Disziplinar- und Wiederaufnahmeverfahren⁷ Abmahnungen aussprechen, Bußgelder verhängen und in Fällen schweren Fehlverhaltens einen Richter entlassen oder suspendieren kann, wenn gegen diesen Richter ein Strafverfahren angestrengt wurde⁸. Seit 2019 können gegen eine vom Gerichtspräsidenten ausgesprochene Abmahnung vor dem Besonderen Klagegericht für Disziplinar- und Wiederaufnahmeverfahren⁹ Rechtsmittel eingelegt werden, was eine zusätzliche Rechtsgarantie für das System bedeutet und den Empfehlungen des Europarats entspricht¹⁰. Diese Reform wurde unter anderem von der Richtervereinigung angestoßen, und zwar auf der Grundlage eines bestimmten Falles, in dem ein Richter vom Präsidenten eine Abmahnung erhalten hat, die er für unbegründet hielt, jedoch gab es keine Möglichkeit zur Überprüfung. Eine weitere relevante Entwicklung in Bezug auf den Rahmen für die Rechenschaftslegung für Richter ist die Verabschiedung von interpretativen Erläuterungen über die ethischen Leitlinien für Richter durch die Richtervereinigung (in Zusammenarbeit mit der nationalen Gerichtsverwaltung). Die 2019 verabschiedeten Erläuterungen führen die 2014 ethischen Leitlinien für Richter anhand von konkreten Anwendungsbeispielen weiter aus. Dies ist auch die Reaktion auf eine Empfehlung der Gruppe der Staaten gegen Korruption (GRECO)¹¹.

Die Befugnis des Justizministers, der Staatsanwaltschaft in einzelnen Fällen Weisungen zu erteilen, unterliegt Rechtsgarantien und wird in der Praxis nicht eingesetzt. Nach der Prozessordnung kann der Justizminister allgemeine Leitlinien darüber erlassen, wie die Staatsanwaltschaft ihre Aufgaben wahrnimmt und Staatsanwälten in einzelnen Fällen Weisungen erteilen, einschließlich der Weisung, die strafrechtliche Verfolgung nicht aufzunehmen.¹² Die Weisung muss schriftlich erfolgen, begründet werden und dem Parlamentspräsidenten schriftlich zugesandt werden.¹³ In der Praxis scheint es nach Aussage der Behörden nur einen Fall einer solchen Weisung durch den Justizminister gegeben zu haben, der sich 1995 ereignete, bei dem der Generalstaatsanwalt aufgrund eines Interessenkonflikts nicht berechtigt war, eine Weisung zu geben. Diese Praxis, in Verbindung mit den gegebenen Rechtsgarantien, scheint das Risiko für die Autonomie der Staatsanwaltschaft zu mindern¹⁴. Nach der jüngsten Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Union über den Europäischen Haftbefehl¹⁵ hat das Bestehen dieses

⁷ Das Besondere Klagegericht für Disziplinar- und Wiederaufnahmeverfahren besteht aus jeweils einem Richter am Obersten Gerichtshof, Landgericht und Stadtgericht, einem Rechtsanwalt und einem Juraprofessor, wobei die Richter von der Exekutiven auf Vorschlag der Justiz und der Rechtsanwalt von der Rechtsanwaltskammer ernannt werden.

⁸ Berufung gegen Entscheidungen des Besonderen Klagegerichts für Disziplinar- und Wiederaufnahmeverfahren können beim Obersten Gerichtshof eingelegt werden. § 48-49 Prozessordnung.

⁹ § 48a Prozessordnung.

¹⁰ Empfehlung CM/Rec(2010)12 des Ministerkomitees des Europarats, Rn. 69. Siehe auch: Urteil des Gerichtshofs vom 25. Juli 2018, LM, C-216/18 PPU, Rn. 67.

¹¹ Vierte Evaluierungsrounde der GRECO, Empfehlung v, die die GRECO nun für zufriedenstellend umgesetzt hält. Vierte Evaluierungsrounde der GRECO - Zwischenbericht zur Konformität, S. 5. Siehe auch EGMR, Urteil vom 9. Januar 2013, Oleksandr Volokov/Ukraine, Beschwerdenr. 21722/11, Rn. 175-179.

¹² § 98 Absatz 3 Prozessordnung. Unbeschadet dessen gibt es Fälle, in denen der Justizminister gesetzlich entscheidet, ob ein Fall strafrechtlich verfolgt wird oder nicht, einschließlich bei Straftaten in Verbindung mit Terrorismus, Hochverrat oder Straftaten gegen den Staat, Kapitel 12 Prozessordnung.

¹³ Schaubild 55 EU-Justizbarometer 2020

¹⁴ Nach Empfehlung Rec(2000)19 des Ministerkomitees des Europarats, Rn. 13 Buchstabe d gilt: „wenn die Regierung die Befugnis hat, Weisungen zur strafrechtlichen Verfolgung eines bestimmten Falles zu geben, müssen diese Weisungen angemessene Garantien beinhalten, dass Transparenz und Gerechtigkeit gemäß nationalem Recht gewahrt werden“. Im Hinblick auf die Rechtsgarantien, Rn. 13 Buchstabe d-e.

¹⁵ Urteil des Gerichtshofes vom 27. Mai 2019 in den verbundenen Rechtssachen OG, C-508/18 und PI, C-82/19 PPU.

Weisungsrechts Dänemark dazu gebracht, sein Verfahren zur Ausstellung eines solchen Haftbefehls im Jahr 2020 zu ändern¹⁶.

Qualität

Es wurden Bedenken über die abnehmenden Ausgaben für das Justizsystem geäußert. Die Ausgaben Dänemarks für Gerichte als Prozentsatz des BIP sind niedrig und sind in den letzten Jahren gesunken¹⁷. Die Anzahl der Richter pro Einwohner ist ebenfalls bemerkenswert niedrig¹⁸. Ein Bericht der Richtervereinigung aus dem Jahr 2020 über „Arbeitsbedingungen von Richtern“ enthält eine detaillierte Analyse der Arbeitsbelastung von Richtern und betont, dass die Anzahl der Richter stagniert und Ressourcen seit 2011 langsam reduziert wurden, während die Anzahl der Fälle sich erhöht hat¹⁹. Insbesondere wurden Bedenken über die Reduzierung des Gerichtspersonals geäußert, wodurch die Arbeitsbelastung der Richter steigt. Im Juni 2020 gewährte das Justizministerium den Gerichten zusätzliche Finanzmittel um den Rückstand abzuarbeiten, der infolge der Schließung der Gerichte während der COVID-19-Pandemie entstanden ist, wodurch zusätzliche Richterposten geschaffen wurden²⁰.

Einige Initiativen hinsichtlich offener Herausforderungen im Hinblick auf die Digitalisierung der Justiz sind im Gange. Elektronische Mittel zur Einreichung einer Rechtssache und einer Ladung online und zur Verfolgung der Verfahrensstufen sind bei den Gerichten nur begrenzt verfügbar²¹. Während alle drittinstanzlichen Urteile veröffentlicht werden, gilt dies nur teilweise für erstinstanzliche und zweitinstanzliche Urteile und die Regelungen zur Maschinenlesbarkeit von Urteilen sind begrenzt²². Nach Informationen von der nationalen Gerichtsverwaltung ist die Schaffung einer umfassenden Online-Datenbank für Urteile, einschließlich der Anonymisierung von Urteilen, für 2021 in Vorbereitung. Die nationale Gerichtsverwaltung setzt auch ein Projekt zur Verwendung digitaler Werkzeuge zur Überwachung der Durchschnittsdauer anhängiger Rechtssachen um, wodurch die Bearbeitungszeit zukünftiger Rechtssachen hochgerechnet werden soll²³.

¹⁶ Ab 15. Februar 2020 sind die Gerichte die einzigen Stellen, die für die Ausstellung eines Europäischen Haftbefehls zuständig sind. Gesetz über die Auslieferung von Straftätern, §§ 46 und 47. Siehe auch Bericht der Europäischen Kommission über die Umsetzung des Rahmenbeschlusses des Rates vom 13. Juni 2002 über den Europäischen Haftbefehl und die Übergabeverfahren zwischen den Mitgliedstaaten, S. 5-6.

¹⁷ Ausgaben pro Einwohner sind durchschnittlich hoch, haben sich jedoch seit 2012 stetig verringert. Schaubilder 32 und 33 EU-Justizbarometer 2020.

¹⁸ Schaubild 35 EU-Justizbarometer 2020.

¹⁹ Dänische Richtervereinigung, Arbeitsbedingungen von Richtern, S. 5-8.

²⁰ Kommuniqué des Justizministeriums vom 24. Juni 2020, Neue Richter müssen die Gerichte entlasten.

²¹ Schaubild 27 EU-Justizbarometer 2020.

²² Schaubilder 28 und 29 EU-Justizbarometer 2020.

²³ Input von Dänemark für den Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2020, S. 10.

Effizienz

Das Justizsystem bearbeitet seine Fälle effizient, aber die Abschlussquote hat sich etwas verringert. Die geschätzte Zeit zur Beilegung von zivilrechtlichen, handelsrechtlichen, verwaltungsrechtlichen oder anderen Rechtssachen ist sehr niedrig und bleibt, trotz eines geringfügigen Anstiegs in den letzten Jahren, bei gerichtlichen zivilrechtlichen und handelsrechtlichen Rechtssachen in allen Instanzen unterdurchschnittlich²⁴. Gleichzeitig verzeichnete die Abschlussquote für gerichtliche zivilrechtliche und handelsrechtliche Rechtssachen in den letzten Jahren einen geringfügigen Rückgang, und fiel von 102 % im Jahr 2017 auf 95 % im Jahr 2018 und auf 94 % im Jahr 2019. Die Anzahl anhängiger Rechtssachen bleibt weiterhin niedrig, insbesondere bei gerichtlichen zivilrechtlichen und handelsrechtlichen Rechtssachen²⁵.

II. RAHMEN FÜR DIE KORRUPTIONSBEKÄMPFUNG

Das System zur Korruptionsbekämpfung ist zum Großteil auf informellen Ethik- und Integritätsvorschriften sowie sozialen Normen und öffentlicher Kontrolle aufgebaut. Mehrere öffentliche Stellen sind an der Korruptionsprävention, Förderung guter Verwaltungspraxis und Einhaltung des Rechtsrahmens beteiligt. Dazu gehören insbesondere die Finanzaufsichtsbehörde, der parlamentarische Bürgerbeauftragte und der Rechnungshof. Das Amt für Arbeitnehmer und Kompetenz und das Büro des Premierministers haben Aufgaben im Hinblick auf die Förderung der Integrität bei Beamten und Ministern. Eine spezialisierte Stelle für Korruptions- und Auslandsbestechungsfälle innerhalb der Staatsanwaltschaft für schwere internationale und Wirtschaftskriminalität (SØIK) haben besondere Befugnisse, schwere Korruptionsfälle zu untersuchen. Korruptionsprävention ist für Beamte weitgehend geregelt, allerdings hat Dänemark gegenwärtig kein spezielles Gesetz zum Schutz von Whistleblowern.

Dänemark steht auf dem Korruptionswahrnehmungsindex von Transparency International sowohl in der Europäischen Union als auch weltweit an erster Stelle²⁶. Lediglich 35 % der Befragten bei einer Eurobarometer-Umfrage sehen Korruption als weitverbreitet (EU-Durchschnitt: 72 %) und lediglich 7 % sagen aus, sie seien von Korruption in ihrem täglichen Leben persönlich betroffen (EU-Durchschnitt: 26 %). Bei Unternehmen sehen 16 % Korruption als weitverbreitet (EU-Durchschnitt: 63 %) und lediglich 5 % der Unternehmen sehen Korruption als Problem bei ihrer Geschäftstätigkeit (EU-Durchschnitt: 37 %). 25 % der Menschen glauben, dass die strafrechtliche Verfolgung ausreichend erfolgreich ist, um Menschen von Korruptionspraktiken abzuschrecken (EU-Durchschnitt: 36 %), während 51 % der Unternehmen der Auffassung sind, dass Menschen und Unternehmen, die wegen der Bestechung von höheren Beamten überführt wurden, angemessen bestraft wurden (EU-Durchschnitt: 31 %)²⁷.

Das dänische Strafgesetzbuch stellt Korruption und damit verbundene Straftaten unter Strafe. Strafrechtliche Sanktionen im Hinblick auf Bestechung und Bestechlichkeit²⁸ im öffentlichen Sektor bestehen aus einer Geldstrafe oder einer Freiheitsstrafe von bis zu sechs

²⁴ Gesonderte Daten zu verwaltungsrechtlichen Rechtssachen sind nicht verfügbar.

²⁵ Schaubilder 5-15 EU-Justizbarometer 2020. Daten 2019 hinsichtlich der Abschlussquote verfügbar bei: dänische Gerichte, Zivilsachen

²⁶ Transparency International (2020), Korruptionswahrnehmungsindex 2019.

²⁷ Eurobarometer-Flash 482 (2019), Einstellung der Unternehmen zur Korruption in der EU.

²⁸ Strafgesetzbuch, §§ 122 und 144.

Jahren und bei Bestechung oder Bestechlichkeit im privaten Sektor²⁹ aus einer Geldstrafe oder einer Freiheitsstrafe von bis zu vier Jahren. Im Hinblick auf juristische Personen können Geldstrafen wegen Straftaten nach dem Strafgesetzbuch³⁰ verhängt werden. Im Jahr 2018 verabschiedete Dänemark eine Änderung zum Strafgesetzbuch in Bezug auf Geldwäsche, wodurch die anwendbaren Strafen erhöht wurden (von sechs auf acht Jahre Höchststrafe)³¹.

Dänemark hat seinen Gesamtansatz im Hinblick auf die Durchsetzung überprüft und 2014 eine spezialisierte Stelle für Korruptions- und Auslandsbestechungsfälle innerhalb der Staatsanwaltschaft für schwere internationale und Wirtschaftskriminalität (SØIK) ins Leben gerufen. Die Polizei, die Staatsanwaltschaft und die spezialisierte Stelle innerhalb der Staatsanwaltschaft für schwere internationale und Wirtschaftskriminalität (SØIK) sind die zuständigen Stellen für die Untersuchung und strafrechtliche Verfolgung von Korruption. Bei der SØIK handelte es sich um eine spezialisierte Abteilung der Staatsanwaltschaft, die auch als Koordinierungsstelle fungiert. Zu der SØIK gehört auch die nationale Zentralstelle für Geldwäsche-Verdachtsanzeigen und sie hat seit 2015 eine Stelle für internationale Fälle, einschließlich Fälle von Bestechung ausländischer Amtsträger³². Innerhalb der Polizei gab jüngst es eine Stärkung der Beschaffungsmaßnahmen und Bemühungen, Polizeibeamte über den 2015 verabschiedeten Ethik-Kodex zu informieren und zu schulen³³. Ein 2019 eingerichtetes Whistleblowersystem ermöglicht die Meldung von Straftaten und Verwaltungsrechtsverstößen, einschließlich Interessenkonflikte. Bürger können Beschwerden an die unabhängige Polizeibeschwerdestelle richten, die für die externe Aufsicht und Kontrolle der Polizei und Staatsanwaltschaft zuständig ist³⁴. Die GRECO hat jedoch empfohlen, dass die Behörden den Bedarf für die Einführung einer Anforderung für Polizeibeamte, ihre finanziellen Interessen regelmäßig offenzulegen, sowie Maßnahmen zur Sensibilisierung des Polizeipersonals bezüglich ihrer Pflicht, Fehlverhalten im Zusammenhang mit Korruption innerhalb der Polizei zu melden, zu analysieren³⁵.

Dänemark hat keine spezielle Stelle für die Förderung von Integrität und die Korruptionsprävention, sondern mehrere Behörden mit bestimmten Aufgaben. Obwohl Dänemark keine spezielle Behörde oder Strategie zur Korruptionsbekämpfung hat, hat es das Forum zur Korruptionsbekämpfung³⁶ ins Leben gerufen, das Ad-hoc-Sitzungen abhält zur Verbesserung der Koordination der Behörden und zum Informationsaustausch. Die Ministerien kooperieren und entwerfen Gesetze zur Korruptionsbekämpfung. Die Finanzaufsichtsbehörde hat Leitlinien, Leitfäden und Anweisungen über ethisches Verhalten und die finanziellen Aspekte im Kampf gegen Korruption herausgegeben. Der Rechnungshof prüft staatliche Einrichtungen und untersucht die vom Parlament und den staatlichen Unternehmen angeordneten Ausgaben. Zudem haben andere Behörden wie das Amt für Arbeitnehmer und Kompetenz beim Steuerministerium und das Büro des Premierministers Aufgaben im Zusammenhang mit der Förderung der Integrität und Korruptionsprävention in Bezug auf die öffentliche Verwaltung³⁷. Die traditionell hohen ethischen Standards und die

²⁹ Strafgesetzbuch, § 299 Absatz 2.

³⁰ § 306 vgl. § 2

³¹ Folketinget (das dänische Parlament), Gesetz Nr. 711 von 2018.

³² UNCAC (2017), Überprüfung der Umsetzung durch UNCAC – Länderprüfbericht Dänemark.

³³ Fünfte Evaluierungsrounde der GRECO – Evaluierungsbericht.

³⁴ Fünfte Evaluierungsrounde der GRECO – Evaluierungsbericht, S. 48.

³⁵ Fünfte Evaluierungsrounde der GRECO – Evaluierungsbericht, Empfehlungen xiii und xiv.

³⁶ Führt Vertreter des Justizministeriums, der Staatsanwaltschaft, der SØIK, des Ministeriums für auswärtige Angelegenheiten, des Finanzministeriums etc. zusammen mit dem Ziel, die Koordination und den Informationsaustausch zwischen den Behörden im Rahmen des Kampfes gegen Korruption zu verbessern.

³⁷ Fünfte Evaluierungsrounde der GRECO – Evaluierungsbericht, S. 17.

Transparenz bei öffentlichen Verfahren in Dänemark haben dazu geführt, dass es wenige formelle Vorschriften und Kontrollmaßnahmen zur Korruptionsprävention gibt, insbesondere für Personen, die hohe Führungspositionen innehaben, und die GRECO hat empfohlen, verbindlichere Vorschriften zu formulieren³⁸.

Das Amt für Arbeitnehmer und Kompetenz hat Verhaltenskodizes für Beamte herausgegeben, während Minister bei ihrer Ernennung Leitlinien zu Integritätsfragen erhalten. Eine im Dezember 2017 veröffentlichte überarbeitete Fassung des Verhaltenskodex für den öffentlichen Sektor enthält Vorschriften zur Nebenerwerbstätigkeit und Verhaltensanforderungen an Beschäftigte im öffentlichen Dienst. Das Amt für Arbeitnehmer und Kompetenz hat 2017 einen überarbeiteten „Verhaltenskodex für den öffentlichen Sektor“ und 2015 den „Kodex VII – 7 Hauptpflichten“, veröffentlicht, wodurch ethische Standards und Verhaltensregeln für Beschäftigte im öffentlichen Dienst aufgestellt wurden. Als Ergänzung wurden e-Learning-Lehrgänge für alle Hauptverwaltungsbeschäftigten entwickelt. Diese Kodizes findet jedoch nicht auf Minister Anwendung; diese erhalten bei ihrer Ernennung einen Leitfaden mit Leitlinien zu Integritätsfragen. Dänemark hat auch keinen Ethik-Kodex für Parlamentarier oder Personen mit hohen Führungspositionen³⁹, obwohl diese Thema eines öffentlichen Briefs an Parlamentsmitglieder sind, in dem diese über ihre Verantwortung in Bezug auf ethisches Verhalten und der Aufrechterhaltung des Vertrauens der Öffentlichkeit angesprochen werden. Die GRECO hat empfohlen, Verhaltenskodizes für Parlaments- und Regierungsmitglieder, insbesondere hinsichtlich Interessenkonflikte, und eine Gesamtstrategie zur Integrität von Personen, die hohe Führungspositionen innehaben, zu entwickeln⁴⁰.

Die öffentliche Verwaltung ist durch Regeln der Unparteilichkeit gebunden, die die Pflicht beinhalten, potenzielle Interessenkonflikte zu melden. Nach dem Gesetz über öffentliche Verwaltung wird jede Person, die bei einer Stelle einer öffentlichen Verwaltung beschäftigt ist oder in deren Namen handelt, von der Mitarbeit an einem bestimmten Fall ausgeschlossen, wenn es Zweifel an der Unparteilichkeit gibt. Zur Vermeidung von Interessenkonflikten müssen Minister bei Amtsantritt jegliche entgeltliche oder unentgeltliche Beschäftigung im privaten oder öffentlichen Sektor aufgeben⁴¹. Dies umfasst jedoch nicht selbstständige Tätigkeiten, finanzielle Interessen, ehrenamtliche Tätigkeiten oder Tätigkeiten in Verbindung mit der politischen Partei der Minister. Obwohl die Bestimmungen des Gesetzes über öffentliche Verwaltung auf Minister Anwendung finden, bleibt ihnen ein beträchtlicher Ermessensspielraum bei der Meldung potenzieller oder offensichtlicher Interessenkonflikte ohne viel Anleitung. Zudem enthält es keine Durchsetzungsmaßnahmen⁴². Für Parlamentsmitglieder gibt es keine allgemeine Definition eines Interessenkonflikts und der gegenwärtige Rahmen beinhaltet kein Meldesystem. Die GRECO hat die Einführung einer Anforderung für eine Ad-hoc-Meldung bei Auftreten eines Konflikts in Verbindung mit einem Sachverhalt, der Thema im Parlament ist, empfohlen⁴³.

³⁸ Fünfte Evaluierungsrounde der GRECO – Evaluierungsbericht.

³⁹ Ein Verhaltenskodex mit dem Titel „Verhaltenskodex für den öffentlichen Sektor“ wurde an alle Beamten ausgeteilt. Der Zweck dieser Publikation ist die Erläuterung grundlegender Pflichten und Zuständigkeiten für Beschäftigte im öffentlichen Dienst.

⁴⁰ Fünfte Evaluierungsrounde der GRECO – Evaluierungsbericht, Empfehlungen i, ii und iii.

⁴¹ Nach Artikel 8 des Gesetzes über die Dienst- und Versorgungsbezüge der Minister.

⁴² Fünfte Evaluierungsrounde der GRECO – Evaluierungsbericht, Rn. 67-69.

⁴³ Vierte Evaluierungsrounde der GRECO – Evaluierungsbericht, Empfehlung ii.

Zwar bestehen Systeme für die Offenlegung von Vermögenswerten, diese werden jedoch nicht systematisch kontrolliert oder durchgesetzt. Für Parlamentsmitglieder gibt es eine reguläre öffentliche Registrierung von Beschäftigungen und finanziellen Interessen, die auf der Website des Parlaments öffentlicher Kontrolle unterliegt. Die GRECO hat jedoch empfohlen sicherzustellen, dass ggf. Verhaltensstandards auf sie Anwendung finden⁴⁴. Obwohl die Registrierung wirtschaftlicher Interessen durch Parlamentsmitglieder im Allgemeinen weitgehend befolgt wird, ist sie doch nicht lückenlos⁴⁵. Auch gibt es keine allgemeinen Vorschriften über eine Pflicht für hochrangige Beamte, finanzielle Interessen zu melden, obwohl alle Minister verpflichtet sind, ihre finanziellen Interessen mit einem Standardformular zu melden, das sie bei Amtsantritt einreichen und jährlich aktualisieren müssen. Diese Regelung ist nicht gesetzlich verankert, allerdings haben die jeweiligen Regierungen in den letzten Jahren diese Regelungen befolgt als wären sie verbindlich⁴⁶. Minister, die gleichzeitig Parlamentsmitglieder sind, unterliegen der Meldepflicht des Parlaments nicht. Im Gegensatz zu den Regelungen für Parlamentsmitglieder schließen diese Regelungen ausdrücklich bestimmte finanzielle Interessen von Ehepartnern und/oder Lebenspartnern ein. Die GRECO hat jedoch empfohlen, diese Leitlinien in Form von Gesetzen zu verabschieden, den Umfang der Meldungen zu erweitern und materielle Kontrollen einzuführen⁴⁷.

Das dänische System hat keine klaren Vorschriften und Leitlinien, wie Personen, die oberste Führungspositionen innehaben, mit Lobbyisten umgehen sollen. Es finden auch keine Melde- oder Offenlegungsanforderungen auf Personen Anwendung, die versuchen, Regierungsmaßnahmen oder die Regierungspolitik zu beeinflussen. Jedoch wurden in Dänemark die niedrigsten Bewertungen erfasst (47 %, EU-Durchschnitt: 76 %), obwohl in allen 27 EU-Mitgliedstaaten die Mehrheit der Befragten der Auffassung sind, dass eine zu enge Bindung zwischen Wirtschaft und Politik in ihrem Land zu Korruption führen⁴⁸. Lobbyismus in der ein oder anderen Form (insbesondere durch Interessengruppen) ist ein anerkannter Bestandteil des Entscheidungsfindungsprozesses mit der Absicht, breit angelegte Unterstützung für die Entscheidungen zu erlangen. Dennoch wurde die Einführung von Vorschriften und Leitlinien für den Umgang mit Lobbyisten und Dritten, die versuchen, Regierungsmaßnahmen oder die Regierungspolitik zu beeinflussen, sowie die erhöhte Transparenz dieses Umgangs, empfohlen⁴⁹.

Es gibt keine klaren Vorschriften zum „Drehtüreffekt“ Da es keine Vorschriften zu einer bestimmten Karenzzeit gibt, gab es mehrere Meldungen über Minister, die direkt hohe politische Lobbypositionen angetreten haben. Trotz der Empfehlung der GRECO, Vorschriften zur Regelung der Beschäftigung von Personen, die hohe Führungspositionen innehaben, nach Beendigung ihres Dienstes im öffentlichen Sektor einzuführen, gibt es gegenwärtig keine konkreten Pläne für die Einführung solcher Vorschriften⁵⁰.

⁴⁴ Vierte Evaluierungsrounde der GRECO – Evaluierungsbericht, Empfehlung iv.

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

⁴⁶ Die Meldungen müssen Beschäftigungen (aktuelle und in den letzten fünf Jahren), selbstständige Tätigkeiten mit einem Jahresumsatz von über 50 000 DKK (etwa 6700 EUR), Unternehmensbeteiligungen von über 50 000 DKK (etwa 6700 EUR) (einschließlich kurzfristiger Investitionen), Finanzvereinbarungen mit ehemaligen und/oder zukünftigen Arbeitgebern, Mitgliedschaft in Verbänden und Vereinen enthalten.

⁴⁷ Fünfte Evaluierungsrounde der GRECO – Evaluierungsbericht, Empfehlungen vii, viii.

⁴⁸ Spezial-Eurobarometer 502 (2020).

⁴⁹ Fünfte Evaluierungsrounde der GRECO – Evaluierungsbericht, Empfehlung v.

⁵⁰ Fünfte Evaluierungsrounde der GRECO – Evaluierungsbericht, Empfehlung vi

Zwar gibt es spezielle Mechanismen zum Schutz von Whistleblowern, jedoch keine übergeordneten Gesetze. Dänemark hat gegenwärtig kein spezielles Gesetz zum Schutz von Whistleblowern. Es gibt jedoch Gesetze im Finanzsektor im Rahmen der Umsetzung der Eigenkapitalrichtlinie (CRD IV)⁵¹. Der dänische Wirtschaftsverband empfiehlt Unternehmen, auf Wunsch freiwillige Regelungen aufzustellen. Zudem bestehen andere Systeme im öffentlichen Sektor oder in bestimmten sektorspezifischen Bereichen, einschließlich der externen und internen Verfahren der Finanzaufsichtsbehörde, einer Regelung für externe Whistleblower des dänischen Gewerbeamts in Bezug auf die mögliche Verletzung von Prüfgesetzen sowie einer Regelung im Bereich des Europäischen Fonds für regionale Entwicklung und des Europäischen Sozialfonds⁵².

Probleme bei der Finanzierung politischer Parteien wurden bei internationalen Bewertungen hervorgehoben, und die meisten Empfehlungen wurden noch nicht umgesetzt. Diese Empfehlungen umfassen den Umgang mit wahrgenommenen Mängeln wie das Fehlen von Meldepflichten für Spenden über bestimmte Obergrenzen hinaus und die Sicherstellung unabhängiger Überwachung im Hinblick auf die Finanzierung politischer Parteien und von Wahlkampagnen⁵³. Eurobarometer-Zahlen zeigen, dass Dänemark das einzige Land ist, in dem der Anteil der Befragten, die der Auffassung sind, dass es ausreichend Transparenz und Aufsicht bei der Finanzierung politischer Parteien gibt, seit 2013 abgenommen hat (41 % im Jahr 2013, 34 % im Jahr 2019, EU-Durchschnitt: 32 %)⁵⁴.

Obwohl angemessene repressive Maßnahmen offensichtlich angewandt worden sind, fehlen allgemein verfügbare Statistiken im Zusammenhang mit Korruption. Obwohl es jüngst strafrechtliche Verurteilungen wegen Straftaten im Zusammenhang mit Korruption⁵⁵ gab und wichtige Gerichtsentscheidungen im gebührenpflichtigen Gesetzblatt veröffentlicht werden, veröffentlicht Dänemark keine Statistiken über Untersuchungen von Auslandsbestechungsfällen und eingeleitete oder abgeschlossene Fälle⁵⁶.

III. MEDIENPLURALISMUS

Die Verfassung bietet einen allgemeinen Rechtsrahmen für den Schutz der Meinungsfreiheit. Die Aufgaben, die Organisationsstruktur und die Geschäftsordnung der nationalen Medienaufsichtsbehörde, des dänischen Hörfunk- und Fernsehrats, sind gesetzlich vorgeschrieben. Es gibt keine speziellen Gesetze über die Transparenz bei Medieneigentum oder der Zuweisung von staatlicher Werbung. Der Zugriff auf Dokumente wird vom Gesetz über den Zugang zu Dokumenten der öffentlichen Verwaltung von 2014 geregelt⁵⁷.

⁵¹ Richtlinie 2013/36/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Juni 2013 über den Zugang zur Tätigkeit von Kreditinstituten und die Beaufsichtigung von Kreditinstituten und Wertpapierfirmen.

⁵² Zuletzt wurde vom dänischen Gewerbeamt ein spezielles Portal für Whistleblower für Meldungen über Betrug bei Ausgleichsregelungen im Zusammenhang mit dem Coronavirus/COVID-19 eingerichtet (LOV nr 796 af 09/06/2020).

⁵³ Dritte Evaluierungsrounde der GRECO - Zweiter Konformitätsbericht.

⁵⁴ Spezial-Eurobarometer 502 (2020).

⁵⁵ Wie z. B. die Verletzung von Vorschriften über Interessenkonflikte und Amtsmissbrauch sowie eine Reihe schwerer Straftaten, die in Verbindung mit Geldwäsche untersucht wurden.

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

⁵⁷ Auf der jährlichen Rangliste der Pressefreiheit der Reporter ohne Grenzen ist Dänemark immer unter den Ländern, die am besten abschneiden, gegenwärtig auf dem dritten Platz. Siehe <https://rsf.org/en/ranking>.

Der dänische Hörfunk- und Fernsehrat wird unabhängig betrieben. Die Aufgaben und die Organisationsstruktur der unabhängigen Behörde sind im Gesetz über Hörfunk- und Fernsehtätigkeit festgelegt. Die Medienstelle innerhalb der Kulturbörde ist das Sekretariat des Hörfunk- und Fernsehrates. Nach Aussage des Rates ist die Organisationsstruktur robust, obwohl einige Entscheidungen starkes politisches Interesse hervorgerufen haben⁵⁸. Auch die jüngste Ausgabe des Überwachungsmechanismus für Medienpluralismus (MPM 2020) weist ein sehr niedriges Risiko für die Unabhängigkeit und Wirksamkeit der Medienbehörde auf. Die Geschäftsordnung des Rates ist in einer Durchführungsverordnung festgehalten, die nach der Überarbeitung der Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste (AVMD-Richtlinie) aktualisiert wurde. Der Minister ernennt acht Mitglieder für den Rat, einschließlich Vorsitz und stellvertretenden Vorsitz für vier Jahre. Wiederernennungen sind zulässig. Ein Mitglied wird vom Zusammenarbeitsforum für Organisationen der Zuschauer- und Hörerschaft ernannt, eines von der Richtervereinigung. Die Entlassung des Leiters/von Mitgliedern des Kollegiums unterliegt den Vorschriften des Verwaltungsgesetzes. Vor der Entscheidung über eine Entlassung muss das betroffene Mitglied angehört werden. Die Entscheidung muss schriftlich und begründet sein. Zudem muss einem Mitglied die Möglichkeit gegeben werden, eine Beschwerde gegen die Entscheidung einzureichen, auch vor Gericht. Gegen Entscheidungen des Hörfunk- und Fernsehrates kann nicht beim Ministerium Beschwerde eingelegt werden, nur vor Gericht. Im Hinblick auf die Verwaltung der Fälle ist der parlamentarische Bürgerbeauftragte für die Bearbeitung von Beschwerden bei Verwaltungsentscheidungen zuständig.

Der dänische Presserat (*Presse Nævnet*) ist ein durch Gesetz eingerichtetes unabhängiges Selbstregulierungsorgan, das dem Justizministerium untersteht⁵⁹. Er ist mit Beschwerden im Hinblick auf die dänischen Massenmedien befasst und besteht aus acht vom Justizminister ernannten Mitgliedern, aus Vertretern von Journalisten, der Öffentlichkeit und Redaktionsleitungen der Printmedien, Hörfunk und Fernsehen. Der Vorsitzende und stellvertretende Vorsitzende werden auf Empfehlung des Präsidenten des dänischen Obersten Gerichtshofs ernannt. Der Presserat kann bei Fällen über Presseethik Kritik anbringen und den Herausgeber der betreffenden Medien anweisen, eine Stellungnahme und/oder die Entscheidung des Rates zu veröffentlichen. Er kann jedoch keine Sanktionen verhängen oder dem Beschwerdeführer einen finanziellen Ausgleich zusprechen⁶⁰.

Es gibt keine speziellen Vorschriften über die Transparenz bei Medieneigentum oder der Zuweisung von staatlicher Werbung. Staatliche Werbung muss den allgemeinen Vorschriften des Gesetzes über Hörfunk- und Fernsehtätigkeit und den aus dem Gesetz abgeleiteten Rechtsvorschriften auf der Grundlage der AVMD-Richtlinie entsprechen. Im MPM 2020 wird angemerkt, dass Eigentum an über 20 % der Anteile in die Jahresabschlüsse aller Unternehmen, einschließlich Medienunternehmen, aufgenommen werden muss, jedoch gibt es keine besondere Anforderung für Medienunternehmen. Dänische Medienvertreter gaben an, dass sie trotz des Fehlens spezieller Vorschriften das Niveau der nationalen Transparenz des Medieneigentums in der Praxis als zufriedenstellend einstufen, insbesondere durch das Unternehmensregister und bei Eigentümern der wichtigsten Medien⁶¹.

Das Auskunftsrecht unterliegt bestimmten Beschränkungen. Das Gesetz über den Zugang zu Dokumenten der öffentlichen Verwaltung, das Vorschriften für alle Organe der

⁵⁸ Schriftlicher Input vom Hörfunk- und Fernsehrat, S. 1-2.

⁵⁹ Das Medienhaftungsgesetz – kodifiziertes Gesetz 2018-12-27 Nr. 1719.

⁶⁰ Website des dänischen Presserats (*Presse Nævnet*), <https://www.pressenævnet.dk/press-ethical-rules/>.

⁶¹ Im Rahmen des Länderbesuchs erhaltene Informationen.

öffentlichen Verwaltung und Ministerien zum Zugang der Öffentlichkeit zu Informationen und Dokumenten vorgibt, wurde im Jahr 2014 geändert, um den Zugang der Öffentlichkeit und der Journalisten auf bestimmte Regierungsakten zu beschränken⁶². Nach § 7 des Gesetzes kann jede Person die Offenlegung von Dokumenten, die bei einem Organ der öffentlichen Verwaltung im Rahmen deren Verwaltungsverfahren in Verbindung mit ihrer Tätigkeit als Behörde eingetragen oder von dieser angelegt wurden, verlangen. Dieser Zugang ist jedoch bei einigen Arten von Fällen, Dokumenten oder Informationen beschränkt, insbesondere interne Arbeitsdokumente von Behörden oder Dokumente, die zu einem Zeitpunkt ausgetauscht werden, an dem ein Minister sich mit seinen Mitarbeitern berät⁶³. Interessenträger geben an, dass Ausnahmen bei Fällen der Unterstützung und Beratung eines Ministers und Kommunikation mit Parlamentsmitgliedern im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens die Wirkung haben könnten, dass die Grundlagen bestimmter politischer Abkommen vertraulich bleiben⁶⁴. Der parlamentarische Bürgerbeauftragte ist auch der Auffassung, dass die Ausnahme bei Ministerämtern sich in der Praxis beschränkend auf das Zugangsrecht auswirkt⁶⁵.

Dänemark hat eine fest verwurzelte Tradition der Meinungsfreiheit. Die Verfassung bietet einen allgemeinen Rechtsrahmen für den Schutz der Meinungsfreiheit⁶⁶. Auf der jährlichen Rangliste der Pressefreiheit der Reporter ohne Grenzen ist Dänemark immer unter den Ländern, die am besten abschneiden, gegenwärtig auf dem dritten Platz weltweit⁶⁷. Trotzdem gehört in Dänemark eine Freiheitsstrafe zu den möglichen Strafen für Verleumdung⁶⁸. Der MPM 2020 sieht aufgrund der Gesamtrobustheit der demokratischen Tradition und Einrichtungen in Dänemark nur geringfügige Risiken beim Schutz der Meinungsfreiheit. 2019 und 2020 hat die Plattform des Europarates für den Schutz des Journalismus und für die Förderung der Sicherheit von Journalisten keine Warnmeldung in Bezug auf Dänemark veröffentlicht⁶⁹. Ein spezieller Ausschuss zur Meinungsfreiheit⁷⁰ wurde 2017/2018 ins Leben gerufen mit dem Ziel, den Rahmen und die allgemeinen Bedingungen für die Meinungsfreiheit zu beurteilen. Er hat seinen Bericht im April 2020 vorgelegt und so zu einer umfassenden politischen Diskussion über den Status der Meinungsfreiheit in der dänischen Gesellschaft beigetragen⁷¹.

⁶² In diesem Kontext sollte erwähnt werden, dass nach dem MPM 2020 das Hauptrisiko bei dem Schutz von Journalisten darin liegt, dass das Auskunftsrecht in der Verfassung nicht ausdrücklich geschützt ist.

⁶³ §§ 19-33 und § 35 des Gesetzes über den Zugang zu Dokumenten der öffentlichen Verwaltung.

⁶⁴ § 24 und § 27 Absatz 2 des Gesetzes über den Zugang zu Dokumenten der öffentlichen Verwaltung; Im Rahmen des Länderbesuchs erhaltene Informationen und z. B. Stellungnahmen der dänischen Journalistengewerkschaft, offene Verwaltung; oder Danske Medier; Danske Medier begrüßt die Veröffentlichung des Berichts des Ausschusses zur Meinungsfreiheit am Donnerstag.

⁶⁵ § 24 des Gesetzes über den Zugang zu Dokumenten der öffentlichen Verwaltung. Jahresbericht des parlamentarischen Bürgerbeauftragten (2016), S. 141-142.

⁶⁶ § 77 der Verfassung.

⁶⁷ Reporter ohne Grenzen, Rangliste der Pressefreiheit 2020.

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

⁶⁹ Plattform des Europarates für den Schutz des Journalismus und für die Förderung der Sicherheit von Journalisten <https://www.coe.int/en/web/media-freedom>.

⁷⁰ Input von Dänemark für den Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2020, S. 20.

⁷¹ Im Einklang mit Empfehlung CM/REC(2016)4 des Ministerkomitees des Europarats zur Verbesserung des Schutzes des Journalismus und der Sicherheit von Journalisten und anderen Medienakteuren, die einen umfassenden Rechtsrahmen fordert, der es Journalisten und anderen Medienakteuren ermöglicht, effektiv und ohne Angst zur öffentlichen Debatte beizutragen.

IV. SONSTIGE INSTITUTIONELLE FRAGEN IM ZUSAMMENHANG MIT DER GEWALTENTEILUNG

Dänemark hat ein parlamentarisches Einkammerregierungssystem, bei dem sowohl die Regierung als auch die Parlamentsmitglieder Gesetze vorschlagen können, obwohl Gesetzesentwürfe im Allgemeinen von der Regierung vorgelegt werden. Da es kein Verfassungsgericht gibt, kann eine Ex-post-Prüfung der Verfassungsmäßigkeit in konkreten Fällen von allen Gerichten durchgeführt werden⁷². Der parlamentarische Bürgerbeauftragte überwacht die Beschlüsse der öffentlichen Stellen und das dänische Institut für Menschenrechte überwacht die Achtung der Grundrechte.

Das Verfahren zur Verabschiedung von Gesetzen beinhaltet einen umfassenden Vorbereitungsprozess. Die Leitlinien zur Rechtsqualität⁷³ des Justizministeriums beinhalten detaillierte Anweisungen zum Ausarbeitungsprozess von Gesetzen, einschließlich der legislativen Programmplanung und vorbereitenden Maßnahmen wie potenzielle Vorbereitungsausschüsse und verbindliche Folgeabschätzungen (u. a. die wirtschaftlichen und ökologische Auswirkungen und verwaltungstechnische Folgen für Bürger). Gesetzesentwürfe der Regierung werden im Allgemeinen für einen empfohlenen Mindestzeitraum von vier Wochen auf einem Regierungsportal veröffentlicht und den betroffenen Behörden und Organisationen zur externen Konsultation vorgelegt⁷⁴. Gesetzesentwürfe werden auch einer fachlichen legislativen Prüfung durch das Justizministerium unterzogen, auch um die Übereinstimmung mit internationalen Menschenrechtsverpflichtungen sicherzustellen⁷⁵.

Der parlamentarische Bürgerbeauftragte spielt eine zentrale Rolle bei der Überwachung von Verwaltungsentscheidungen. Der parlamentarische Bürgerbeauftragte wird nach jeder Parlamentswahl vom Parlament gewählt⁷⁶ und fungiert als Beschwerdestelle für Verwaltungsentscheidungen; er beurteilt die Übereinstimmung der Handlungen der öffentlichen Stellen mit den bestehenden Gesetzen oder guter Verwaltungspraxis. Der Bürgerbeauftragte kann auf der Grundlage von Beschwerden handeln oder Initiativuntersuchungen durchführen. 2019 bearbeitete der Bürgerbeauftragte 5368 Beschwerden, viele davon bezogen sich auf Fragen zum Zugang zu öffentlichen Urkunden und 163 Initiativuntersuchungen allgemeinerer Fragen, die eine höhere Anzahl an Bürger betrafen⁷⁷. Die Beurteilungen des Bürgerbeauftragten, die Empfehlungen an Behörden zur Wiederaufnahme eines Falls oder Änderungen einer Entscheidung enthalten können, sind unverbindlich. Nach Aussage der Behörden und des Bürgerbeauftragten folgen die öffentlichen Stellen im Allgemeinen den Empfehlungen in der Praxis. Neben dem Bürgerbeauftragten agiert das dänische Institut für Menschenrechte als die nationale Menschenrechtseinrichtung und wurde 2018 von der Globalen Allianz der nationalen Menschenrechtsinstitutionen mit A-Status reakkreditiert. Sie fungiert auch als nationale Gleichstellungsstelle.

⁷² Dies geschieht selten, und es gab nur einen Fall, bei dem der Oberste Gerichtshof entschieden hat, die Anwendung eines Gesetzes auszusetzen, weil es nicht verfassungsmäßig war (1999, Fall *T vind*, U 1999.841 H).

⁷³ Justizministerium, Leitlinien zur Rechtsqualität.

⁷⁴ Siehe die Online-Plattform *Hoeringsportalen*.

⁷⁵ Input von Dänemark für den Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2020, S. 24.

⁷⁶ Der Bürgerbeauftragte kann vom Parlament auch entlassen werden, wenn er dessen Vertrauen nicht mehr genießt.

⁷⁷ Parlamentarischer Bürgerbeauftragter, Jahresbericht 2019, S. 39.

Der zivilgesellschaftliche Raum wird in Dänemark als offen⁷⁸ angesehen und die zivilgesellschaftlichen Organisationen arbeiten eng mit dem Menschenrechtsrat zusammen. Das dänische Institut für Menschenrechte arbeitet durch den Menschenrechtsrat mit einer großen Anzahl zivilgesellschaftlicher Organisationen aus verschiedenen Themenbereichen zusammen. Der Menschenrechtsrat beurteilt die Konzeption und Umsetzung der Tätigkeiten des nationalen Instituts für Menschenrechte, kann neue Tätigkeiten vorschlagen und ernennt sechs von den 14 Mitgliedern im Vorstand⁷⁹.

Der Entscheidungsfindungsprozess, der zur Schließung der Gerichte während der COVID-19-Pandemie führte, ist umstritten. Sofortmaßnahmen wurden als Reaktion auf die COVID-19-Pandemie auf der Grundlage einer Änderung des Epidemiegesetzes, wodurch die Befugnis, Verordnungen zur Bekämpfung der Pandemie zu erlassen auf den Gesundheitsminister übergingen, ergriffen. Das Gesetz wurde am 12. März 2020 vom Parlament einstimmig verabschiedet⁸⁰. Am selben Tag gab die nationale Gerichtsverwaltung bekannt, dass angesichts der COVID-19-Pandemie nur die wichtigsten Bereiche der Gerichte offen bleiben würden und dringende und kritische Fälle mit Priorität behandelt würden⁸¹. Seitdem ist eine Diskussion darüber entstanden, ob diese Entscheidung im Einklang mit verfassungsrechtlichen Bestimmungen zur Unabhängigkeit der Gerichte getroffen wurde. Einer Studie der Denkfabrik Justitia⁸² zufolge sei die nationale Gerichtsverwaltung mit dieser Weisung zu weit gegangen, da nach der Verfassung und der Prozessordnung die nationale Gerichtsverwaltung nicht befugt ist, Entscheidungen zur Priorisierung von Fällen anstelle der Gerichte zu treffen. In öffentlichen Stellungnahmen äußerten Wissenschaftler und die Richtervereinigung ebenfalls Bedenken, obwohl sie die außergewöhnlichen Umstände, die schnelles Handeln erforderten, anerkannten. Das Justizministerium und die nationale Gerichtsverwaltung haben diesen Argumenten widersprochen⁸³. Das Parlament hat eine unabhängige Sachverständigengruppe ernannt, die den gesamten Umgang der Regierung mit der Pandemie untersuchen und voraussichtlich Ende 2020 ihre Ergebnisse vorlegen wird.

Die nationale Gerichtsverwaltung fördert die Rechtsstaatlichkeit aktiv. In den letzten Jahren unternahm die nationale Gerichtsverwaltung eine Reihe von Bemühungen um die Rechtsstaatlichkeit zu fördern, ein besseres Verständnis des Justizsystems bei verschiedenen Zielgruppen zu unterstützen und die Nutzerorientierung des Justizsystems zu verbessern. Dazu gehören Initiativen, die sich mit Lehrvideos an die Öffentlichkeit richten, mit Musterlehrplänen für Lehrer an die Schulkinder, durch eine spezielle Website an Journalisten und an Laienrichter durch Zurverfügungstellung umfangreicher Informationsmaterialien bevor sie ihr Amt antreten⁸⁴.

⁷⁸ Bewertung durch CIVICUS; Die Bewertungen haben fünf Stufen, und zwar: offen, eingeengt, beschränkt, unterdrückt und geschlossen.

⁷⁹ Der Menschenrechtsrat umfasst zivilgesellschaftliche Organisationen, die z. B. im Bereich Justiz, Medien oder Flüchtlingen tätig sind sowie (Mitglieder ohne Stimmrecht) Ministerien, öffentliche Stellen und politische Parteien. Die anderen Vorstandsmitglieder werden von den dänischen Universitäten, dem grönländischen Menschenrechtsrat und den Beschäftigten des nationalen Instituts für Menschenrechte ernannt.

⁸⁰ Die Befugnis, solche Verordnungen zu erlassen, lag vorher bei Beamten im Gesundheitswesen und Lokalpolitikern. Die Verabschiedung der Änderung folgte dem regulären Gesetzgebungsverfahren, jedoch wurden drei Anhörungen in 18 Stunden gebündelt – der Einsatz solch beschleunigter Verfahren kann durch 3/4-Votum des Parlaments beschlossen werden.

⁸¹ Nationale Gerichtsverwaltung, Notfallvorsorge bei den Gerichten in Dänemark: Weitere Informationen.

⁸² Justitia, Rechtsstaatlichkeit und COVID-19, S. 95-104.

⁸³ Information, Mails lassen Zweifel aufkommen, ob die Schließung der Gerichte verfassungsmäßig war.

⁸⁴ Weitere Informationen sind auf der Website der nationalen Gerichtsverwaltung abrufbar.

Anhang I: Liste der Quellen in alphabetischer Reihenfolge*

* Die Liste der Beiträge, die im Rahmen der Konsultation zum Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2020 eingegangen sind, ist abrufbar unter (Website der Kommission).

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

CIVICUS, Monitor tracking civic space: Dänemark. <https://monitor.civicus.org/country/denmark/>.

Dänische Gerichte (2020), Zivilsachen, <https://domstol.dk/om-os/tal-og-fakta/civile-sager/>.

Dänische Journalistengewerkschaft, öffentliche Verwaltung.
<https://journalistforbundet.dk/offentlighedslov>.

Dänische Regierung (2019), Stärkungsmaßnahmen gegen Finanzkriminalität.
https://www.regeringen.dk/media/6607/aftale-om-styrkelse-af-indsatsen-mod-finansiel-kriminalitet-270319_endelig.pdf.

Dänische Regierung (2020), Input von Dänemark für den Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2020.

Dänische Richtervereinigung (2020), Arbeitsbedingungen von Richtern.

Danske Medier (1. Mai 2020), Danske Medier begrüßt die Veröffentlichung des Berichts des Ausschusses zur Meinungsfreiheit am Donnerstag. <https://danskemedier.dk/aktuelt/journalistik-og-redaktion/danske-medier-glaeder-sig-over-offentliggoerelsen-af-ytringsfrihedskommissionens-betaenkning/>.

Europäische Kommission (2020), Bericht über die Umsetzung des Rahmenbeschlusses des Rates vom 13. Juni 2002 über den Europäischen Haftbefehl und die Übergabeverfahren zwischen den Mitgliedstaaten.

Europäische Kommission (2020), EU-Justizbarometer.

Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte, Urteil vom 9. Januar 2013, Oleksandr Volokov/Ukraine, Beschwerdenr. 21722/11.

Europarat: Ministerkomitee (2000), Empfehlung Rec(2000)19 des Ministerkomitees an die Mitgliedstaaten zur Rolle der Staatsanwaltschaft in der Strafjustiz.

Europarat: Ministerkomitee (2010), Empfehlung CM/Rec(2010)12 des Ministerkomitees an die Mitgliedstaaten zur Unabhängigkeit, Effizienz und Verantwortung von Richtern.

Europarat: Ministerkomitee (2016), Empfehlung CM/REC(2016)4 des Ministerkomitees an die Mitgliedstaaten zur Verbesserung des Schutzes des Journalismus und der Sicherheit von Journalisten und anderen Medienakteuren.

Gerichtshof der Europäischen Union, Urteil vom 25. Juli 2018, LM, C-216/18 PPU.

Gerichtshof der Europäischen Union, Urteil vom 27. Mai 2019 in den verbundenen Rechtssachen OG, C-508/18 und PI, C-82/19 PPU.

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

GRECO (2019), Dritte Evaluierungsrounde – Second Compliance Report on Denmark on transparency of party funding.

GRECO (2019), Fünfte Evaluierungsrounde – Evaluation Report on Denmark on preventing corruption and promoting integrity in central governments (top executive functions) and law enforcement agencies.

GRECO (2020), Vierte Evaluierungsrounde – Interim Compliance Report on Denmark on preventing corruption in respect of members of parliament, judges and prosecutors.

Information (6. Juli 2020), Mails lassen Zweifel aufkommen, ob die Schließung der Gerichte verfassungsmäßig war. https://www.information.dk/indland/2020/07-mails-saar-tvivl-hvorvidt-nedlukningen-domstolene-overensstemmelse-grundloven?lst_mst.

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

Justizministerium (24. Juni 2020), Neue Richter müssen die Gerichte entlasten. <https://www.justitsministeriet.dk/nyt-og-presse/pressemeddelelser/2020/nye-dommere-skal-lette-presset-paa-domstolene>.

Justizministerium, Leitlinien zur Rechtsqualität. <https://lovkvalitet.dk/>.

Nationale Gerichtsverwaltung, Notfallvorsorge bei den Gerichten in Dänemark: Weitere Informationen. <https://www.domstol.dk/aktuelt/2020/3/noedberedskab-ved-danmarks-domstole-yderligere-information/>.

Parlamentarischer Bürgerbeauftragte (2017), Jahresbericht 2016.

Parlamentarischer Bürgerbeauftragte (2020), Jahresbericht 2019.

Plattform des Europarates für den Schutz des Journalismus und für die Förderung der Sicherheit von Journalisten – Dänemark. <https://www.coe.int/en/web/media-freedom>.

Reporter ohne Grenzen, Rangliste der Pressefreiheit 2020.

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

UNCAC (2017), Überprüfung der Umsetzung durch UNCAC – Länderprüfbericht Dänemark. https://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/CountryVisitFinalReports/2017_10_21_Denmark_Final_Country_Report.pdf.

Virtueller Länderbesuch in Dänemark im Zusammenhang mit dem Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2020.

Zentrum für Medienpluralismus und -freiheit 2020, Überwachungsmechanismus für Medienpluralismus 2020. <https://cmpf.eui.eu/media-pluralism-monitor/mpm-2020>.

Anhang II: Länderbesuch in Dänemark

Die Kommissionsdienststellen hielten im Juni und Juli 2020 virtuelle Treffen ab mit den folgenden Stellen:

- Dänische Journalistenvereinigung
- Dänische Richtervereinigung
- Dänischer Presserat
- Danske Medier
- Justizministerium
- Nationale Gerichtsverwaltung
- Oberster Gerichtshof
- Parlamentarischer Bürgerbeauftragter
- Staatsanwaltschaft
- Staatsanwaltschaft für schwere internationale und Wirtschaftskriminalität
- Transparency International Dänemark

Zudem gab die Kulturbörde einen schriftlichen Beitrag anstelle eines virtuellen Treffens ab.

* Die Kommission traf zudem die folgenden Organisationen in einer Reihe horizontaler Sitzungen:

- Amnesty International
- Civil Liberties Union for Europe
- Civil Society Europe
- EuroCommerce
- Europäisches Zentrum für Presse- und Medienfreiheit (European Centre for Press and Media Freedom, ECPMF)
- European Center for Not-for-Profit Law
- European Civic Forum
- Free Press Unlimited
- Front Line Defenders
- ILGA-Europa
- Internationale Föderation für Menschenrechte (Fédération internationale pour les droits humains, FIDH)
- Internationale Juristen-Kommission (International Commission of Jurists, ICJ)
- Internationales Presseinstitut (International Press Institute, IPI)
- Konferenz Europäischer Kirchen
- Lifelong Learning Platform
- Open Society Justice Initiative/Open Society European Policy Institute
- Reporter ohne Grenzen
- Transparency International EU