



Transparency International (TI) er den globale civilsamfundsorganisation, der står i spidsen for kampen mod korruption. Gennem mere end 90 afdelinger verden over og et internationalt sekretariat i Berlin, skaber TI opmærksomhed omkring de skadelige konsekvenser korruption medfører og samarbejder med regeringer, virksomheder og civilsamfundsorganisationer om at udvikle og implementere foranstaltninger til at bekæmpe korruption.

Transparency International Danmark (TI-DK) er den danske afdeling af TI. Vi skaber opmærksomhed omkring korruption; advokere for juridiske reformer på nationalt og internationalt niveau; afholder debatarrangementer og sætter fokus på lækager i det danske integritetssystem.

Ugiver:	Transparency International Danmark.
Hovedudreder:	Marina Buch Kristensen, Direktør for Nordic Consulting Group A/S.
Udredningsholdet:	Marina Buch Kristensen, Finn Kittelman Nordic Consulting Group A/S, Natascha Linn Felix og Louise Scheibel Smed, Transparency International Danmark.
Projektkoordinatorer:	Natascha Linn Felix og Louise Scheibel Smed, Transparency International Danmark. Poul Zoubkov, Transparency International Secretariat.
Intern anmelder:	Suzanne Mulcahy, Transparency International Secretariat.
Ekstern anmelder:	Hans Krause Hansen, Lektor og PhD, Copenhagen Business School, Institut for Interkulturel Kommunikation og Ledelse.
Layout:	Karin Diget Tschicaja.

Først publiceret i januar 2012

Denne publikation er et produkt af det europæiske projekt om nationale integritetssystemer i Europa. Det nationale integritetssystems evalueringsmetode er udviklet og koordineret af Transparency International. Kopiering helt eller i dele er tilladt, forudsat at fuld kredit gives til Transparency International, og forudsat at en sådan reproduktion ikke, hverken helt eller delvist, er solgt medmindre de indgår i andre værker.

© 2011 Transparency International Danmark.

Erklæring om ansvarsfraskrivelse:

Alt er gjort for at kontrollere rigtigheden af indholdet i denne rapport. Alle informationer menes at være korrekte per december 2011. Ikke desto mindre kan Transparency International Danmark ikke påtage sig ansvaret for konsekvenserne af rapportens anvendelse til andre formål eller i andre sammenhænge. Politiske anbefalinger afspejler Transparency International Danmarks mening. De bør derfor ikke tages som udtryk for synspunkter fra de citerede eller interviewet, medmindre dette specifikt er angivet. Dette projekt er finansieret med støtte fra Forebyggelse og bekæmpelse af kriminalitet Programmet, Europa-Kommissionen - Generaldirektoratet for Indre Anliggender. Denne publikation afspejler alene forfatterens synspunkter, og Kommissionen kan ikke holdes ansvarlig for enhver brug af oplysningerne i rapporten.



Prevention of and Fight Against Crime.

With financial support from the Prevention of and Fight Against Crime Programme.

European Commission - Directorate-General Home Affairs

INDHOLD

1. INDLEDNING	1
1.1 Et studie af Danmarks integritetssystem	1
1.2 Studiets metode	2
1.3 Læsevejledning	5
2. SAMMENFATNING	6
2.1 Fundamentet for NIS	7
2.2 Styrker og svagheder ved integritetssystemet	7
2.3 anbefalinger	9
3. KORRUPTIONSPROFIL	11
3.1 Sammenfatning	11
3.2 Definition af korruption	11
3.3 Har vi korruption i Danmark?	12
3.4 Antikorrupsionsaktiviteter i Danmark	14
4. FUNDAMENT	17
4.1 Politik	17
4.2 Samfund	19
4.3 Økonomi	19
4.4 Kultur	20
5. SØJLERAPPORTER	24
5.1 folketinget	24
5.2 Regeringen	34
5.3 Domstolene	48
5.4 Den offentlige sektor	60
5.5 Politiet og anklagemyndighederne	80
5.6 Valgheden	93
5.7 Folketingets ombudsmand	104
5.8 Rigsrevisionen	114
5.9 De politiske partier	123
5.10 Medierne	137
5.11 Civilsamfundsorganisationerne	157
5.12 Det private erhvervsliv	168
6. KONKLUSION OG ANBEFALINGER	182
7. ANNEKSER	188
Anneks 1: søjlens samlede point	188
Anneks 2: Informanter	194
Anneks 3: Litteraturliste	198

FORKORTELSER

BNP	Bruttonationalprodukt
CFJE	Center for Journalistik og Efteruddannelse
CPI	Corruption Perception Index
CSR	Corporate Social Responsibility
CVR	Det centrale virksomhedsregister
DI	Dansk Industri – organisation for erhvervslivet
DJØF	Danmarks Jurist- og Økonomforbund
DKK	Danske kroner
DM	Dansk Magisterforening
DR	Danmarks Radio
EITI	The Extractives Industries Transparency Initiative
EL	Enhedslisten
EU	Den Europæiske Union
FAQ	Frequently asked questions
FFKE	Finanssektorens Forening til Støtte af et Sundt og Konkurrencedygtigt Erhvervsliv
FN	Forenede Nationer
GRECO	Group of States against Corruption
ISOBRO	Indsamlingsorganisationernes Brancheorganisation
KL	Kommunernes Landsforening
KU	Københavns Universitet
NIS	Nationalt Integritetssystemets Studie
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development
PERST	Personalestyrelsen
PWC	PriceWaterhouseCooper
RV	Radikale Venstre
S	Socialdemokratiet
SDU	Syddansk universitet
SF	Socialistisk Folkeparti
SKI	Statens og kommunernes indkøbscentral
SØK	Statsadvokaten for Særlig Økonomisk Kriminalitet
TED-database	Tenders Electronic Daily Database
TI	Transparency International
TI Denmark	Transparency International Danmark
TI-S	Transparency International Secretariat
UfR	Ugeskrift for retsvæsen
UNDP	United Nations Development Programme
USD	Amerikanske dollars
VL-grupper	Virksomhedsleder-grupper
WB	World Bank

1. INDLEDNING

1.1 ET STUDIE AF DANMARKS INTEGRITETSSYSTEM

Transparency International Danmark (TI Danmark) har i 2011 gennemført et nationalt integritetssystem-studie (NIS-studie). Studiet gennemføres som led i et fælleseuropæisk projekt for Transparency International (TI) med støtte fra EU. Studiet er det første af sin art i Danmark og gennemføres efter en fælles og koordineret systematik i over 20 europæiske lande.¹

Formålet med et NIS-studie er at evaluere det juridiske grundlag og den faktiske adfærd i institutioner, der er relevante for det samlede antikorrupsions system – integritetssystemet i landet. Studiet undersøger det nationale integritetssystem, som er summen af de institutioner, der arbejder for at styrke integritet og god regeringsførelse blandt statsansatte og private firmaer. Rapporten undersøger, i hvilken grad disse institutioner fungerer efter hensigten, og om landet har en god strategi for kampen mod korruption.

Studiet er udført af Marina Buch Kristensen og Finn Kittelman fra Nordic Consulting Group samt Natascha Linn Felix og Louise Scheibel Smed, der begge er ansat i TI Danmark, som er TI's danske afdeling.

For i størst muligt omfang at gøre brug af eksisterende viden og ekspertise, er det en del af studiets metode at have en rådgivningsgruppe tilknyttet hele processen omkring analyse og vurdering af integritetssystemet. For at sikre en solid forankring i den praksis og viden, som findes på området, har rådgivningsgruppen været sammensat af erfarne repræsentanter og eksperter inden for de analyserede institutioner. De 9 medlemmer af rådgivningsgruppen har været:

Agner Ahm	Tidligere chefredaktør, Politiken.
Christian Friis Bach	Forfatter, underviser, konsulent, journalist samt medlem af Folketinget per 15. september 2011 og Udviklingsminister per 3. oktober 2011.
Claus Haagen Jensen	Professor i offentlig ret, Copenhagen Business School.
Freddy Blak	Regionsrådsmedlem, Region sjælland, og tidligere næstformand i budgetkontroludvalget i Europa-Parlamentet.
Jens Feilberg	Tidligere retspræsident og dommer, Sø- og Handelsretten.
Jens Rixen	Advokat, Industrialiseringsfonden for Udviklingslande.
Mette Frisk Jensen	Ph.d. og post.doc med speciale i korruptionshistorie, Aarhus Universitet.
Morten Engberg,	Kontorchef, Folketingets Ombudsmand.
Sten Bønsing	Lektor, Juridisk Fakultet, Aalborg Universitet.

Herudover har TI Danmarks bestyrelse også været en del af rådgivningsgruppen. Disse mennesker skyldes en stor tak for deres konstruktive og uvurderlige bidrag til gennemførelsen af dette studie. Derudover lyder en stor tak til samtlige af studiets informanter, som alle ligeledes har været afgørende for, at studiet har kunnet gennemføres.² Også en stor tak til TI Danmarks aktive og engagerede bestyrelse for deres store bidrag samt de frivillige i foreningen, som hver især har assisteret processen og muliggjort, at studiet har kunnet gennemføres.

Slutteligt en stor tak til støtten fra TI's sekretariat i Berlin for sparring og rådgivning gennem hele processen samt til EU's Generaldirektorat for Indre Anliggender i Europa-Kommissionen, som har finansieret størstedelen af projektet.

1.2 STUDIETS METODE

Det følgende er en kort gennemgang af den metode, NIS-studiet bygger på. Den fulde metodebeskrivelse kan denne downloades fra TI Danmarks hjemmeside.³

NIS studiet er ikke et videnskabeligt studie eller en akademisk analyse, men derimod en udredning der bidrager med solid dokumentation og analyse. Formålet er at bidrage med en samlet vurdering, der kan danne baggrund for valide konklusioner og anbefalinger der kan styrke det nationale integritetssystem yderligere.

1.2.1 Opbygning

NIS-metoden er udviklet af TI's sekretariat i Berlin og nærværende studie baserer sig altså på en foreliggende metode, som er tilpasset danske forhold.

NIS-studiet undersøger 12 søjler eller institutioner, der vurderes at udgøre det samlede integritetssystem i Danmark:

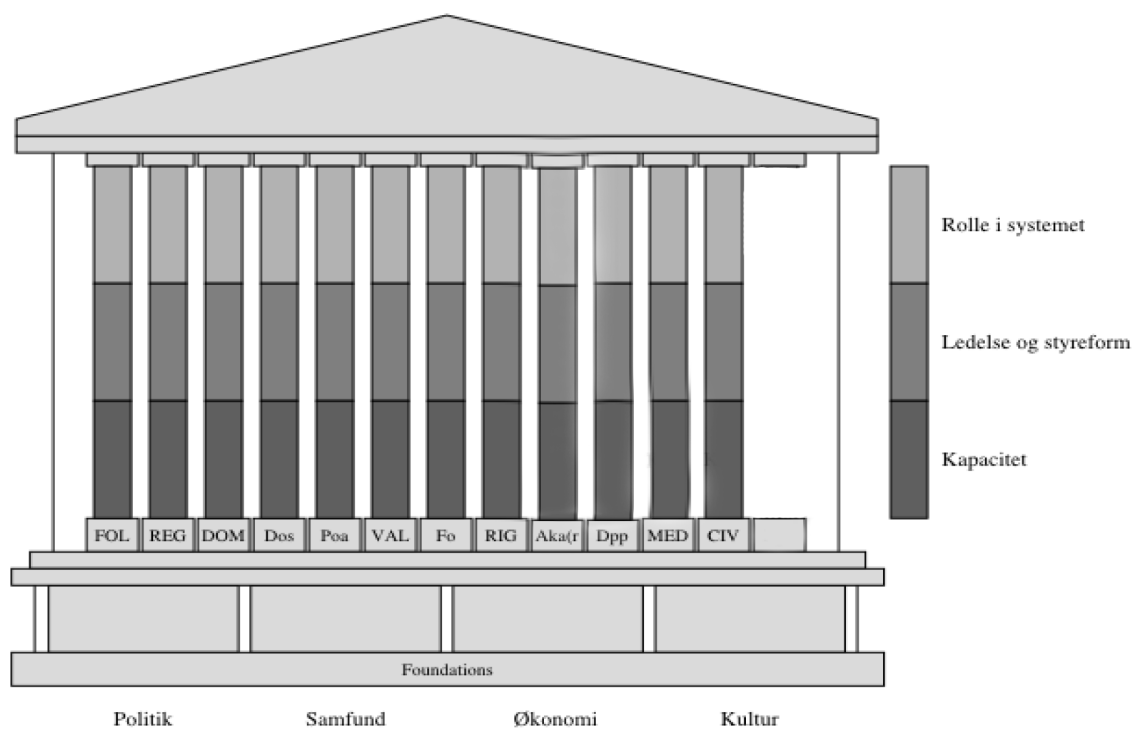
Folketinget	Regeringen	Domstolene
Den offentlige sektor	Valgheden	Folketingets ombudsmand
Politiet og Anklagemyndigheden	Rigsrevisionen	Politiske partier
Medierne	Civilsamfundsorganisationer	Det private erhvervsliv

Alle disse søjler er blevet analyseret i nærværende studie. De opgaver, som normalt udføres en sådan institution, såsom efterforskning, retsforfølgning samt forebyggende og pædagogiske arbejde omkring anti-korruption, dækkes af de øvrige institutioners opgaver.

Integritetssystemet illustreres ved et NIS-tempel – billedet er et græsk tempel, der holdes oppe af stærke søjler i harmoni med hinanden:

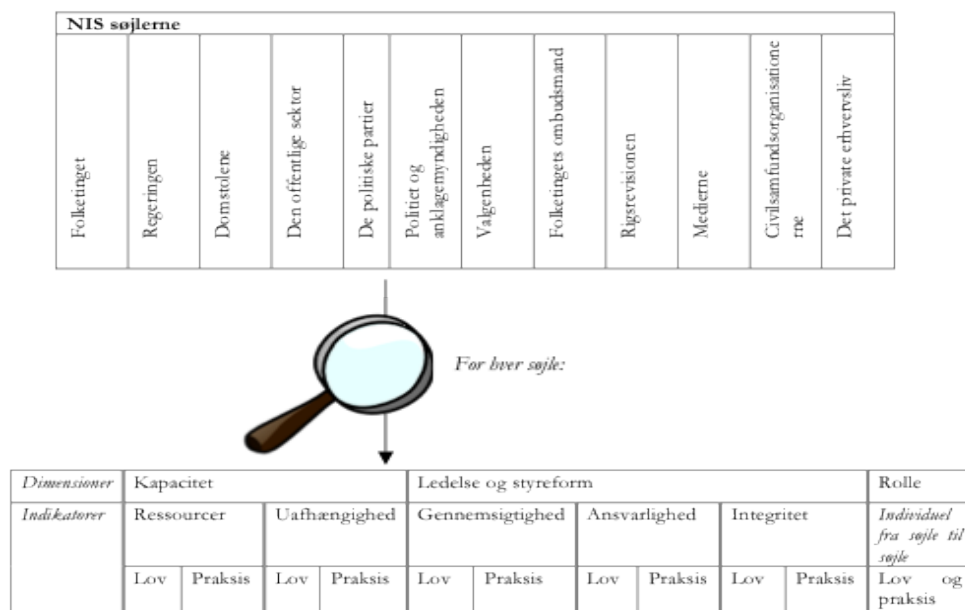
Hver af disse 12 institutioner vurderes på tre dimensioner, som er væsentlige for institutionernes evne til at forebygge korruption og opretholde integriteten i landet: Ved den første dimension afdækkes den samlede kapacitet i en institution med hensyn til ressourcer og juridisk status, som er grundlaget for enhver institutions ydeevne. Under den anden dimension undersøges en institutions interne ledelse og styreform, herunder regler og praksis med fokus på gennemsigtighed, ansvarlighed og integritet, som alle er afgørende elementer i værnet mod korruption. I den tredje dimension vurderes i hvilket omfang institutionen opfylder sin tildelte rolle i integritetssystemet, såsom at føre effektivt tilsyn med regeringen (for Folketingets vedkommende) eller retsforfølgning af korruption (for domstolenes vedkommende). Jo stærkere institutionerne er på disse tre områder, des mere effektive er de som søjler i det samlede system.

Hver dimension er målt ved et fælles sæt af indikatorer. Studiet gennemgår både de juridiske rammer i de enkelte søjler og den faktiske institutionelle praksis for at fremhæve og synliggøre eventuelle diskrepanser.



FOL.	Folketinget	RIG.	Rigsrevisionen
REG.	Regeringen	Aka(r).	Anti korruptions agentur (ikke relevant for det danske studie)
DOM.	Domstolene	Dpp.	De politiske partier
Dos.	Den offentlige sektor	MED.	Medierne
Poa.	Politiet og anklagemyndigheden	CIV.	Civilsamfundsorganisationerne
VAL.	Valgenheden	Dpe.	Det private erhvervsliv
Fo.	Folketingets ombudsmand		

Rapporten bærer altså præg af denne meget systematiske analyseramme, hvor hver søjle analyseres gennem tre dimensioner og herunder et antal indikatorer. Samlet kan metoden og dermed denne rapport illustreres som følger:



Studiet tilbyder ikke en tilbundsgående analyse af hverken institutioner eller søjler, men snarere et overblik og en bred vurdering af det samlede integritetssystem og søjlernes interne samspil – for dermed at opnå en vurdering af integritetssystemets robusthed samt styrker og svagheder. Derved belyses også, hvorfor nogle søjler er mere robuste end andre, og hvordan de påvirker hinanden. NIS-metoden forudsætter, at svagheder i en enkelt institution kan føre til alvorlige mangler i hele systemet.

For at tage hensyn til væsentlige kontekstuelle faktorer gives indledningsvis et ganske kort resumé af de overordnede politiske, sociale, økonomiske og kulturelle betingelser i Danmark. Dette karakteriseres som det fundament, som NIS-templets søjler hviler på.

1.2.2 Data

NIS-studiet baserer sig på kvalitative data, hentet gennem sekundære data i form af forskningsartikler, rapporter samt nationale og internationale studier og undersøgelser. Herudover er der gennemført dybdegående interviews med to til fem personer under udarbejdelsen af hver søjlerapport (minimum én fra selve institutionerne og én udenforstående).⁴ Alle rapporter er valideret af informanterne samt diskuteret og valideret af studiets Rådgivningsgruppe (som nævnt ovenfor).

Udredningsteamet har som udgangspunkt benyttet sig af triangulering (mindst tre datatyper) og validering (mindst tre kilder). Men det har dog ikke altid været muligt primært på grund af mangel på data og i et vist omfang også på grund af mangel på ressourcer. Rådgivningsgruppen har i den forbindelse spillet en væsentlig rolle i forhold til validering af analyser og konklusioner.

Studiet er styret og struktureret af et sæt såkaldte "indicator score sheets", som er udviklet af TI's sekretariat i Berlin. Disse består dels af et overordnet spørgsmål (som er citerede i søjlerapporterne) og herunder en række vejledende spørgsmål for hver indikator samt retningslinjer for den endelige pointgivning (se nærmere detaljer i efterfølgende afsnit om pointgivning).

De overordnede spørgsmål for hver indikator er udviklet på baggrund af internationale erfaringer om god praksis, samt TI's verdensomspændende erfaring på området.

I alt dækker studiet knap 150 indikatorer eller cirka 12 indikatorer per søjle. Da formålet er en bred, snarere end en dybdeborende, analyse, fylder hver søjlerapport mellem 10 og 20 sider.

1.2.3 Pointsystemet

Mens NIS-studiet er en kvalitativ vurdering, vurderes hver indikator alligevel ved numeriske point, som danner baggrund for tegningen af NIS-templet. Formålet er at sammenfatte og fremhæve de vigtigste svagheder og styrker i integritetssystemet, da alene rapportens længde kan sløre det holistiske perspektiv. Pointgivning er en måde at hæve blikket og se hele systemet i fugleperspektiv. Målet er også at forhindre læseren i at fare vild i detaljerne og i stedet fremme overvejelserne omkring systemet som helhed, frem for de enkelte dele.

Pointene tildeles ud fra en femtrins skala fra et til fem og omregnes siden til en femtrins skala fra 0 til 100 (0, 25, 50, 75, 100). Derudfra beregnes så et samlet point for hver dimension (gennemsnit af dets konstituerende indikatorers point), og gennemsnittet af de tre dimensioners point giver det overordnede point for hver søjle.⁵

Mens pointgivningen i udgangspunktet hviler på udredningsteamets vurdering, er hvert point blevet diskuteret og valideret af henholdsvis Rådgivningsgruppen og TI Danmarks bestyrelse. Der er ikke nogen international bestyrelse eller instans, som forholder de enkelte landes pointgivning til hinanden, hvilket også betyder, at en direkte sammenligning eller egentlig rangering mellem forskellige landes NIS-studier ikke er mulig på point-niveau.

1.2.4 Rådgivning og validering af resultaterne

NIS-studiet i Danmark hviler på en proces med fokus på at inddrage de vigtigste aktører i regeringen, civilsamfundet og andre relevante sektorer. Dette har to formål: For det første at generere gyldige argumenter og konklusioner, samt dernæst at inddrage en bred vifte af interessenter med henblik på at opbygge momentum, politisk vilje og samfundsmæssige interesse for de foreslåede reforminitiativer. For at opnå dette, har processen indeholdt to vigtige elementer: 1) en Rådgivningsgruppe, som nævnt ovenfor, og 2) en workshop for eksperter og interessenter.

Medlemmerne af Rådgivningsgruppen⁶ er mødtes fire gange mellem februar og midten af september 2011. Ved hvert møde er de enkelte søjlerapporter og deres point blevet diskuteret. Forud for hvert møde har alle fået mulighed for at bidrage med skriftlige kommentarer til de pågældende rapporter. Hvert møde har resulteret i justeringer og revisioner af de enkelte rapporter.

Workshoppen for eksperter og interessenter er blevet afholdt d. 30. september 2011, hvor studiets hovedkonklusioner og anbefalinger blev præsenteret samt bragt til debat. Deltagerne på workshoppen modtog på forhånd studiet i form af et første udkast. På baggrund af workshoppen blev der foretaget yderligere justeringer af rapporten, ligesom anbefalinger er blevet prioriteret.

Processen er blevet afsluttet med en endelig gennemgang ved ekstern reviewer Hans Krause Hansen, lektor og ph.d. ved Copenhagen Business School.

Slutteligt har TI Danmarks bestyrelse valideret studiet i sin helhed.

1.3 LÆSEVEJLEDNING

Det anbefales, at de indledende afsnit om fundamentet for NIS-templet samt korruptionsprofilen læses som det første skridt. Herefter kan søjlerapporterne læses uafhængigt af hinanden, dog gøres der opmærksom på, at hver søjlerapport indledes med en sammenfatning på en til halvanden side, hvor de vigtigste pointer og konklusioner for søjlen opridses.

Slutteligt opsummeres de overordnede konklusioner, og det opnåede NIS-tempel præsenteres, efterfulgt af de anbefalinger, som er udarbejdet på baggrund af studiet.

-
1. Alle gennemførte NIS-studier er tilgængelige via TI's sekretariat i Berlin på adressen: http://transparency.org/policy_research/nis/.
 2. Se venligst Annex 1 for liste over informanter.
 3. www.transparency.dk
 4. Se samlet liste over informanter først i rapporten.
 5. Se summary i starten af hver søjlerapport.
 6. Se afsnit 1.1 for præsentation af rådgivningsgruppens medlemmer.

2. SAMMENFATNING

SAMMENFATNING

Studiet af det danske nationale integritetssystem (NIS) er en evaluering af det juridiske grundlag og den faktiske adfærd i institutioner, der er relevante for det samlede anti-korruptions eller integritetssystem. Rapporten undersøger, i hvilken grad disse institutioner fungerer efter hensigten, og om landet har en god strategi for kampen mod korruption. For at forstå institutionernes styrke evalueres også den økonomiske-, politiske og sociokulturelle kontekst. Konteksten danner fundamentet for institutionerne. Formålet med studiet er at give et helhedsbillede af det danske integritetssystem og den kontekst systemet agerer i.

Studiet tilbyder ikke en tilbundsgående analyse af hverken institutioner eller søjler, men snarere et overblik og en bred vurdering af det samlede integritetssystem og søjlernes interne samspil – for dermed at opnå en vurdering af integritetssystemets robusthed samt styrker og svagheder. Derved belyses også, hvorfor nogle søjler er mere robuste end andre, og hvordan de påvirker hinanden. Det ligger som en væsentlig antagelse bag NIS metoden, at svagheder i en enkelt institution kan føre til alvorlige mangler i hele systemet.

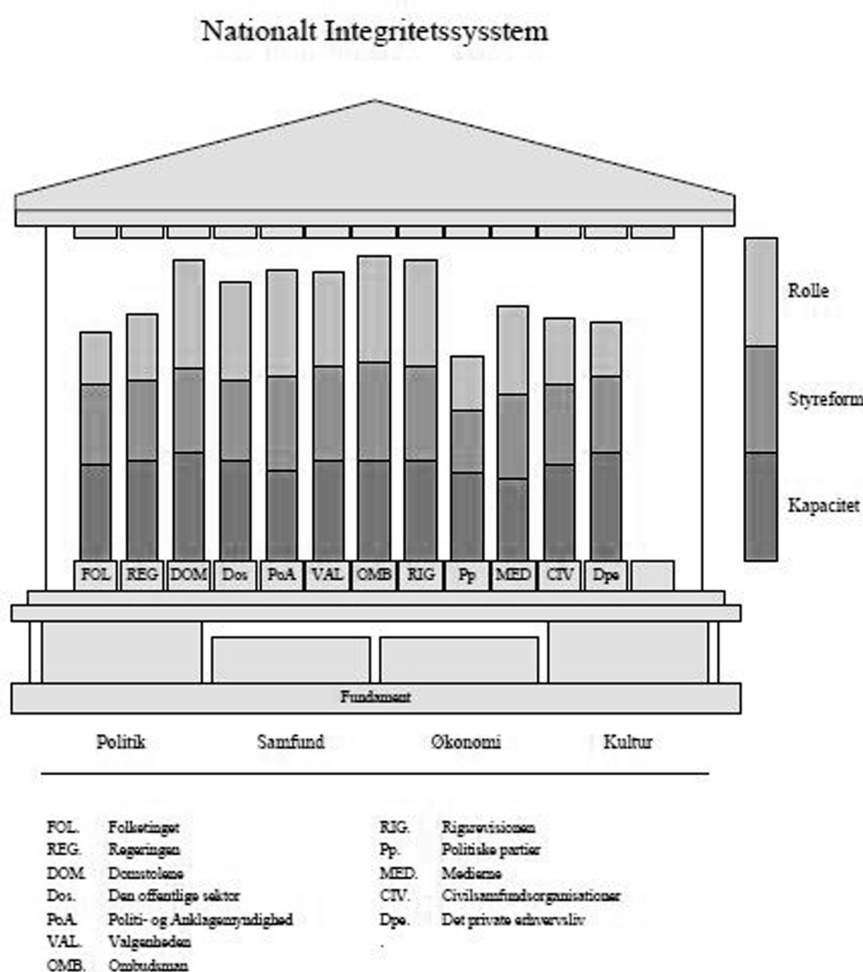
Studiets metode, som er udviklet af TI's sekretariat i Berlin, baserer sig på kvantitative og kvalitative data, hentet gennem sekundære data i form af forskningsartikler, rapporter samt nationale og internationale studier og undersøgelser. NIS Studiet er gennemført i perioden fra januar 2011 til august 2011 og der er således kun taget højde for litteratur, der er udgivet inden august 2011. Herudover er der gennemført dybdegående interviews med to til fem personer under udarbejdelsen af hver søjlerapport (minimum én fra selve institutionerne og én udenforstående). Alle rapporter er valideret af informanterne samt diskuteret og valideret af TI's sekretariat i Berlin, TI DK's bestyrelse, den tilknyttede rådgivningsgruppe samt af en ekstern anmelder.

Den overordnede konklusion på dette studie er, at det danske nationale integritetssystem er sundt og godt. Det skyldes i høj grad en stærk embedskultur. Der eksisterer nemlig kun i relativt få tilfælde regler for integritet og anti-korruption i de danske institutioner. Der er således tale om en lille grad af formalisering, men samtidig en stærk praksis. Problemet er, at hvis embedskulturen svækkes, er der få regler at falde tilbage på. Det kan potentielt gøre systemet sårbart. Systemet er værd at værne om, og derfor bør vi være ekstra opmærksomme på ridser og sprækker i systemet. Dette studie har identificeret flere sådanne sprækker. Det drejer sig primært om forhold omkring aktindsigt, embedsmænd, der er bange for at bruge deres meddelelser, mangel på afklaring omkring forlystelseskasser samt mangel på gennemsigtighed i folketingsmedlemmers og politiske partiers økonomi.

Korruption bliver ikke betragtet som et stort problem i Danmark,¹ og det er derfor ikke et tema, der fylder meget i den offentlige debat. Antikorruption fylder derfor heller ikke meget på den politiske dagsorden. Dette kunne potentielt være en svaghed, men er det næppe i praksis. Der findes kun få eksempler på deciderede korruptionssager i Danmark. Danmark opfattes både af danskerne selv og i udlandet som et af verdens mindst korrupte lande. Bestikkelse og smøring for at få adgang til offentlige ydelser samt services er nærmest ikke eksisterende,² og danskerne opfatter generelt de danske institutioner samt aktører som meget lidt korrupte. Der har dog været en række sager i de danske medier de senere år om topembedsmænd og ministre, der har modtaget rejser, koncerter og middage af private leverandører. Studiet efterlader et indtryk af, at grænsen mellem straffri handlinger og modtagelse af visse attraktive gaver samt andre fordele, primært forlystelseskasser, er svære at fastlægge. På det forvaltningsretlige område findes ingen (trykt) retspraksis, og på det strafferetlige er (trykt) retspraksis meget begrænset og ligger typisk inden for direkte udveksling af ydelse og modydelse. Det er derfor studiets konklusion, at der generelt er behov for institutionsspecifik afklaring og oplysning til offentligt ansatte om især modtagelse af forlystelseskasser.

2.1 FUNDAMENTET FOR NIS

NIS templet nedenfor illustrerer, at det danske integritetssystem overordnet set er solidt. Danmark er et velstående land og har som helhed en meget inkluderende politisk kultur. Danmark har traditionelt set også været et åbent og tolerant land. Der har dog de senere år udviklet sig en heftig debat i Danmark om forholdet mellem etniske danskere og indvandrere, eller efterkommere af indvandrere, med muslimsk baggrund, der er med til at slå skår i den danske konsensus-model. Der har samtidig de senere år været øget økonomisk marginalisering af visse befolkningsgrupper. Der er stadig en meget høj grad af social sammenhængskraft i Danmark, men den øgede ulighed, og den deraf følgende sociale udstødelse, kan på længere sigt true den ellers stærke sammenhængskraft i det danske samfund.



2.2 STYRKER OG SVAGHEDER VED INTEGRITETSSYSTEMET

NIS templets søjler står generelt stærkt og der er ingen søjler, der for alvor vurderes at være svage. De har alle – om ikke rigeligt, så dog tilstrækkeligt – med finansielle og menneskelige ressourcer. De undersøgte institutioner er effektive i deres arbejde, og de er som udgangspunkt åbne og gennemsigtige samt står til regnskab over for borgerne. Særligt de forskellige institutioner, der skal håndhæve loven, står meget stærkt. Politiet og anklagemyndigheden samt domstolene er effektive institutioner, som nyder stor tillid i befolkningen, og disse institutioner er i praksis uafhængige af den lovgivende og udøvende magt. Andre institutioner såsom Rigsrevisionen og Folketingets Ombudsmand, der skal være med til at

kontrollere den lovgivende og den udøvende magt, vurderes også til at være effektivt fungerende og de opnår meget høje point indenfor de forskellige dimensioner: kapacitet, styreform og rolle.

SAMMENFATNING

Medierne spiller en meget central rolle. Mange sager starter i medierne og bliver efterfølgende taget op af f.eks. Rigsrevisionen, Folketingets Ombudsmand eller Bagmandspolitiet. Det er derfor en meget vigtig del af det danske integritetssystem, at medierne vurderes til at være effektive og som hovedregel apolitiske i deres arbejde. Medierne er gennem udførelsen af dette studie igen og igen, både i litteraturen og af informanter, blevet nævnt som den afgørende faktor for det danske integritetssystemets styrke. Det er dog bemærkelsesværdigt, at mediesøjlen i nærværende studie fremstår som en af de svageste søjler i NIS templet. Ifølge TI's "Corruption Barometer 2010", anses medierne også som den næstmest korrupte institution i Danmark – kun overgået af henholdsvis de politiske partier og det private erhvervsliv på en delt førsteplads. Dette peger på, at medierne ikke fuldt ud nyder befolkningens tillid, hvilket står i interessant kontrast til den centrale rolle medierne spiller som vagthund. En svækkelse af denne rolle kan potentielt set svække det samlede integritetssystem forholdsmæssigt meget. Der er derfor grund til at tage det alvorligt, når befolkningen ikke har tillid til medierne. Det kan skyldes, at der er opstået en gensidig afhængighed mellem medier og magthavere – særligt de politiske magthavere. Faren er, at rollen som vagthund svækkes.

Alle offentlige institutioner, og i nogen grad private virksomheder, har en meget høj grad af gennemsigtighed i deres arbejde. Der er nem adgang til information om institutionernes arbejde. De har opdaterede hjemmesider, hvor omfattende information om de enkelte institutioners virke lægges frem. Det danske integritetssystem er således karakteriseret af en høj grad af gennemsigtighed. Der er dog nogle huller i denne gennemsigtighed i forhold til politiske partier og folketingspolitikeres økonomiske forhold og aktindsigt i følsomme sager.

En af de største svagheder ved det danske integritetssystem er de politiske partier. Danmark har markant mindre gennemsigtighed omkring den private partistøtte, der gives til de danske partier og deres folketingskandidater, end de lande, som Danmark normalt sammenlignes med. Lovgivningen på området fremstår utilstrækkelig og åbner adskillige muligheder for at undvige de krav, der er om offentlighed. I udgangspunktet skal alle private donationer til de politiske partier over DKK 20.000 offentliggøres, men der er forskellige muligheder for at forblive anonym: dels kan bidragsydere donere gennem fonde og dels kan de forblive anonyme, hvis de donerer under DKK 20.000 til hver af et partis lokalafdelinger. Derudover er privatstøtte til de enkelte folketingskandidater og partimedlemmer ikke reguleret af andet end skatteregler.³ Der er med andre ord ingen forpligtelser i forhold til regnskabsaflæggelse eller gennemsigtighed for den enkelte kandidats vedkommende.

Der er ikke grund til at formode, at danske partier har decideret klientelistiske forhold til visse grupper eller aktører i samfundet, men den utilstrækkelige gennemsigtighed giver rum for mange spekulationer og beskyldninger om interessekonflikter eller uhensigtsmæssig interessevaretagelse. Ifølge TI's "Corruption Barometer 2010" er politiske partier (sammen med den private sektor) de aktører, der vurderes af befolkningen til at være de mest korrupte i Danmark. Dette kunne meget vel hænge sammen med, at gennemsigtigheden omkring politikere og politiske partier ikke er tilstrækkelig. Herudover har partierne generelt ikke vedtaget adfærdskodeks eller retningslinjer for anti-korruption og forebyggelse af interessekonflikter. Derfor må det konstateres, at de politiske partier er dårligt klædt på i forhold til at modstå korruption.

En anden problematik, der kan være med til at skabe mistillid omkring politikere er, at det ikke er obligatorisk, at folketingskandidater skal lægge oplysninger om deres økonomiske interesser og hverv åbent frem. Det hæmmer mediernes og borgernes mulighed for at holde folketingsmedlemmer ansvarlige.

Gennemsigtigheden er også utilstrækkelig i forhold til at opnå til aktindsigt i den offentlige sektor. Lovgivningen undtager en lang række dokumenter fra aktindsigt og i praksis er der opstået en embedskultur, hvor undtagelsesmulighederne bruges (og misbruges) samt hvor udleveringsfrister overskrides. Der er her tale om et ledelsesproblem, hvor rygmarvsrefleksen hos offentlige ansatte kan

medføre, at de er unødigt tilbageholdende med at give aktindsigt i følsomme sager, måske af frygt for at gøre noget galt. Det er vurderingen, at selvom reglerne omkring meddeleret er tilstrækkelige, så fungerer de ikke optimalt i praksis. Det er en alvorlig svaghed ved integritetssystemet, hvis offentlige (og private ledere) ikke sender det signal til deres medarbejdere, at disse har både meddeleret og -pligt.

Traditionen omkring inddragelse af civilsamfundsorganisationer og interessenter i lovarbejdet er igennem en årrække blevet tendentielt undergravet, idet lovudkast er blevet udsendt med meget korte høringsfrister. Dette er med til at svække organisationernes, og i sidste ende borgernes, muligheder for at udøve indflydelse på og kontrol af den lovgivende magt. Samtidig har en længere periode med flertalsregering eller den de facto flertalsregering, som Danmark har haft de seneste 10 år, betydet at politiske skandalesager ikke er blevet undersøgt af undersøgelseskommisioner, og at mange sager derfor ikke har fået konsekvenser for ministrene. Det svækker Folketingets rolle overfor regeringen.

Ikke-statslige aktører som medierne, civilsamfundsorganisationer og det private erhvervsliv har generelt fået lave point i forhold til deres rolle som anti-korruptionsvagthunde. Det er dog næppe en svaghed i praksis, men snarere en konsekvens af, at anti-korruption fylder relativt lidt i den offentlige debat.

Der er således en række svagheder i det danske integritetssystem, der er værd at arbejde videre med for at fastholde det sunde integritetssystem vi har.

2.3 ANBEFALINGER

Derfor vil TI Danmark arbejde for at få gennemført følgende anbefalinger:

1. Obligatorisk registrering af folketingsmedlemmers hverv og økonomiske interesser

Der er i øjeblikket ingen særlige regler, der gør det muligt at kontrollere, at folketingsmedlemmerne opfører sig etisk og ansvarligt. Fraværet af adfærdskodekser, lobbyregistre eller særlige habilitetsregler gør det særlig vigtigt, at offentligheden har adgang til oplysninger om folketingsmedlemmernes hverv og økonomiske interesser, således at vælgerne selv kan afgøre, om de mener, at folketingsmedlemmer agerer for egen vindings skyld. Dette studie anbefaler således, at det gøres obligatorisk for alle medlemmer af Folketinget at registrere deres hverv og økonomiske interesser i et offentligt tilgængeligt register.

2. Forøget gennemsigtighed omkring privat partistøtte

Det anbefales, at der udarbejdes præcise regler omkring partistøtte, som sikrer gennemsigtighed i forhold til finansiering af politiske partier. Disse anbefalinger bør følge GRECO's retningslinjer. TI DK vil derfor arbejde for retningslinjer, der sikrer angivelse af præcise støttebeløb til partier; mere gennemsigtighed omkring donationer til enkeltkandidater; præcise retningslinjer vedrørende opgørelse af værdi for donationer i form af naturalier og tjenesteydelser, som skal fremgå af partiernes regnskaber; og regler, der kan sikre en forøgelse af gennemsigtigheden omkring donationer i forbindelse med valgkampe.

3. Beskyttelse og rådgivning af whistleblowers

TI DK vil arbejde for, at der oprettes en rådgivningsinstitution, for både offentligt og privat ansatte, hvor man kan henvende sig for at få råd og vejledning som whistleblower. Det afgørende for en sådan institution er, at den dækker såvel den private som den offentlige sektor, og at det bliver muligt for potentielle whistleblowere straffrit at kunne bryde gældende tavsheds- og loyalitetsforpligtelser, som led i den nødvendige dokumentation af deres andragende.

4. **Opstramning af både lovgivning og praksis vedrørende aktindsigt**

Reglerne om aktindsigt er primært reguleret gennem offentlighedsloven og der foreligger et betydeligt behov for modernisering af offentlighedsloven og dertil relateret lovgivning. TI DK vil arbejde for at undtagelsesmulighederne for aktindsigt reduceres. Det må herunder sikres, at endelige faglige vurderinger, der indgår som en del af ministerbetjeningen, ikke undtages. Endvidere bør undtagelsen fra aktindsigt af dokumenter, der udarbejdes og udveksles mellem ministre og folketingsmedlemmer i forbindelse med sager om lovgivning eller tilsvarende politisk proces, helt udgå. Det må understreges, at reglerne om journaliseringspligt og aktindsigt bør gælde for alle herunder også spindoktorer og andre særlige rådgivere. Yderligere bør postlister gøres obligatoriske. Endelig bør der iværksættes initiativer til at højne forvaltningskulturen omkring behandling af sager om aktindsigt. I denne sammenhæng bør der ses kritisk på at behandlingstiden for klagesager er alt for lang.

5. **Afklaring og åbenhed om modtagelse af gaver**

Der er identificeret et behov for mere institutionsspecifikke retningslinjer omkring gråzoner for modtagelse af gaver og mere åbenhed heromkring. TI DK vil arbejde for, at gavelister for topembedsmænd (f.eks. kontorchefer og opefter) føres og offentliggøres, i stil med de gavelister der allerede føres for ministre. Sådanne lister bør indeholde repræsentationsudgifter, udgifter til tjenesterejser, modtagne gaver, officielle repræsentative opgaver samt aktiviteter for den kommende måned.

6. **Øget inddragelse af civilsamfundsorganisationer**

TI Danmark vil arbejde for, at man fortsætter traditionen omkring inddragelse af civilsamfundets organisationer ved at fastlægge en minimumsperiode på mindst fire uger for modtagelse af høringssvar fra interesseorganisationer. Derudover anbefales det specifikt, at Folketinget inddrager civilsamfundsorganisationernes i det videre arbejde med de initiativer og problemstillinger, som er blevet behandlet i denne rapport og generelt i de bestræbelser, der mere bredt og internationalt udfoldes i forbindelse med anti-korrupsionsarbejde, hvor danske beslutningstagere og virksomhedsledere deltager.

1. Transparency International, *Global Corruption Barrometer 2010*;
 2. TransparencyInternational, *Corruption Perception Index 2010*.
 3. Group of States Against Corruption (GRECO): *Evaluation Report on Denmark on Transparency of Party Funding, Third Evaluation Round, 2009, samt interviews med Roger Buch og Jørgen Elklit*

3. KORRUPTIONSPROFIL

KORRUPTIONSPROFIL

3.1 SAMMENFATNING

Danmark opfattes både af danskerne selv og i udlandet som et af verdens mindst korrupte lande. Det er næppe helt forkert. Bestikkelse og smøring for at få adgang til offentlige ydelser og services er f.eks. ikke eksisterende i Danmark. Danskerne opfatter generelt de danske institutioner som meget lidt korrupte. Der er f.eks. udpræget tillid til, at institutioner som politi og domstole ikke er korrupte. Der er til gengæld mest mistro til korruption blandt de politiske partier og i den private sektor. Der er også undersøgelser og sager, der tyder på, at korruptionslignede praksis såsom regnskabsmanipulation og karteldannelser ikke er ukendte fænomener i den private sektor.¹ Der er dog ingen danske virksomheder, der er blevet dømt for bestikkelse i udlandet, og der er ingen undersøgelser, som har afdækket i hvor høj grad danske virksomheder benytter sig af bestikkelse, når de opererer i lande med udbredt korruption.

Samtidig har vi i Danmark haft en række såkaldte skandalesager i pressen de senere år. Ekspertes er ikke helt enige om, hvorvidt det skyldes, at vi i Danmark enten er blevet glidebane, hvor især topembedsmænd og ministre i stigende grad har svært ved at skelne mellem berettigede og uberettigede gaver såsom golfrejser, koncertbilletter og middage sponsoreret af private leverandører eller netværker i den private sektor. Der er rejst meget få sager om bestikkelse ved domstolene, og der er derfor meget lidt retspraksis på området. Der er ligeledes rejst meget få sager om andre af de foreteelser, der normalt falder ind under begrebet korruption såsom mandatsvig, tjenestemisbrug, underslæb og bedrageri. TI_DK har blandt andet stået bag en undersøgelse, der tyder på, at favorisering af familie og venner til f.eks. stillinger og opgaver eksisterer i Danmark, især indenfor den private sektor, men også et vist omfang i den offentlige sektor.²

3.2 DEFINITION AF KORRUPTION

Korruption defineres på forskellig vis afhængigt af kultur, tradition og national kontekst i øvrigt. I dette studie opereres med TI's definition "*misbrug af betroet magt for egen vindings skyld*". Dette er det nærmeste man kommer en universel definition, idet der ikke findes en universel retlig definition. Internationale konventioner, som f.eks. FN's og EU's respektive antikorrupsionskonventioner, indeholder ikke definitioner af begrebet korruption. Disse konventioner definerer i stedet typer af foreteelser, der falder ind under korruptionsbegrebet, såsom bestikkelse (herunder returkommission), embedsmisbrug, mandatsvig, underslæb, bedrageri og hvidvaskning af penge.)

Den danske strafferet opererer ikke med begrebet korruption. Man har imidlertid kriminaliseret de fleste af de foreteelser, der nævnes i internationale antikorrupsionskonventioner.³ De danske strafferetlige bestemmelser er ved første øjekast rimelig klare med hensyn til modtagelse af bestikkelse i det offentlige: Embedspersoner må ikke modtage uberettigede gaver eller fordele.⁴ Kun beskedne gaver som belønning for en allerede udført handling, uden forudgående tilsagn herom, samt gaver i forbindelse med jubilæum, fratræden og lignende kan betragtes som berettigede. Der er ingen faste forvaltningsretlige regler om, hvor grænsen mellem tilladelige eller ikke-tilladelige gaver går. Men i 2007 udgav Justitsministeriet pjecen "Undgå korruption", ligesom Personalestyrelsen senere samme år udgav vejledningen "God adfærd i det offentlige". Det fremgår af begge pjecer, at offentligt ansatte ikke må modtage gaver eller andre fordele fra hverken borgere eller virksomheder i forbindelse med deres arbejde, med mindre der er tale om lejlighedsgaver (jubilæer) eller beskedne gaver ved højtider.

Men selvom reglerne som udgangspunkt er rimelig klare, så eksisterer der i øjeblikket en klarhedsgrænse i forhold til hvad der defineres som en uberettiget gave. "*Sager skal dog som udgangspunkt have en vis grovhed før der statueres overtrædelse af straffeloven. Der har derfor dannet sig et straffrit område eller*

en nedre bagatelgrænse, hvor man af kulturelle eller sædvanemæssige grunde ikke finder, at der er tale om bestikkelse".⁵

Men selvom ydelse og modtagelse af gaver ikke krænker bestikkelsesbestemmelsen i straffeloven, kan det dog stadig være i strid med almindelige uskrrevne forvaltningsretlige regler.⁶ Det er sagen om en kommunaldirektør i Hillerød kommune, der modtog billetter til en Madonna koncert og middag sammen med sin ægtefælle, og hvor gavegiveren (en IT-leverandør) efterfølgende indgik en millionkontrakt med kommunen, som ikke havde sendt opgaven i udbud, et eksempel på. På trods af politianmeldelse, ville politiet ikke efterforske sagen *"da der ikke var tilstrækkelig formodning for at efterforskning ville føre til domsfældelse for et strafbart forhold...men [at det] hermed ikke være udelukket, at der kan være tale om en tjenesteforseelse".⁷* Direktøren endte med at træde tilbage for brud på forvaltningsretten.

Der er således en gråzone, hvor modtagelsen af en gave eller en fordel, kan være i strid med de forvaltningsretlige regler, men ikke med straffelovens bestemmelser.⁸

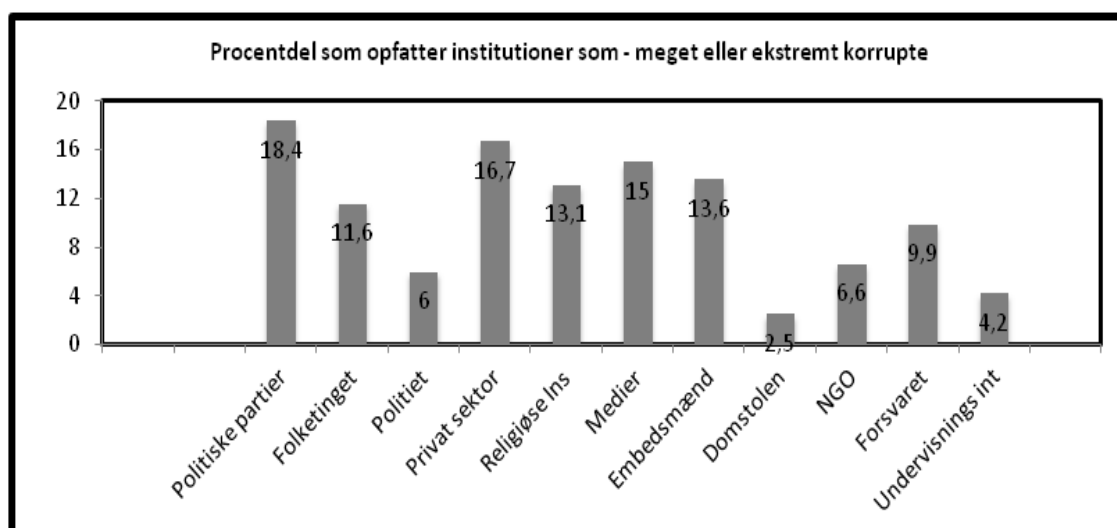
3.3 HAR VI KORRUPTION I DANMARK?

Der er meget lidt retspraksis inden for feltet bestikkelse i Danmark.⁹ En væsentlig forklaring er naturligvis, at Danmark, som bekræftet af flere internationale undersøgelser¹⁰, ikke er et særlig korrupt land. Den seneste opinionsundersøgelse, foretaget af TI, peger på at bestikkelse for at få adgang til en offentlig service (borgerservice, uddannelse, lægehjælp, domstole og politi) er stort set ikke eksisterende i Danmark. 99 % af de adspurgte havde ikke betalt bestikkelse indenfor det sidste år.¹¹

Billedet af Danmark som en korruptionsfri zone er imidlertid ikke så entydigt, når det drejer sig om økonomisk kriminalitet og favorisering i tilknytning til modtagelse af gaver på offentlige og private arbejdspladser. Ifølge en opinionsundersøgelse fra 2009¹² har 13% af danskerne oplevet en kollega tage imod en gave fra en borger eller en kunde, der har haft forventning om en modydelse. 9% af de adspurgte har set en kollega tage imod en pengegave. Hver femte ansatte i hver af de danske regioner har set en kollega misbruge sin stilling til at komme foran i køen til behandling i sundhedsvæsenet, og 30% af befolkningen har oplevet en eller anden form for uberettiget (udelukkende på grund af tilhørsforhold) favorisering af familie eller venner til stillinger eller opgaver. Undersøgelsen tyder dog på, at tendensen er mest udbredt i den private sektor. To tredjedele af de adspurgte har svaret, at modtageren af penge under bordet eller større gaver, var en privat ansat. En anden undersøgelse¹³ viser, at det kun er 4-5% af de ansatte (i både den private og den offentlige sektor), der har haft mistanke om eller været vidne til, at ansatte eller ledere har begået økonomisk kriminalitet.¹⁴ Der er her tale om økonomisk kriminalitet i bred forstand, og det er kun 3% af dem, som har oplevet økonomisk kriminalitet på arbejdspladsen, der har oplevet, hvad de definerer som korruption og bestikkelse. Sådanne undersøgelser skal derfor altid tages med et gran salt, da det i nogle tilfælde er tale om mistanker og tallene svinger således noget.

Undersøgelsen tyder dog på, at uanset om der reelt er tale om korruption, så påvirker oplevelsen af korruption eller nepotisme en stor del (30-40 %) af dem, der har været vidne til sådanne foreteelser. De får mindre tillid til det offentlige, til kollegaer og chefer, og det gør dem mindre motiverede til at gøre en ekstra indsats.¹⁵

Generelt opfatter befolkningen dog ikke de forskellige private og offentlige institutioner som specielt korrupte. Institutioner, der skal være med til at håndhæve loven, såsom politi og domstole, betragtes som meget lidt korrupte. Der er dog en del, som opfatter politiske partier og den private sektor som ekstremt eller meget korrupte.



Kilde: Transparency International, Global Corruption Barometer 2010

Der er en opfattelse i befolkning af, at der er kommet mere korruption inden for de seneste tre år.¹⁶ Det skyldes ifølge nogle eksperter,¹⁷ at der har været refereret flere sager om især politikeres modtagelse af gaver i de danske medier de sidste år. Samtidig mener f.eks. formanden for TI-DK, at der er sket et skred i normen for, hvad der er acceptabelt i Danmark.¹⁸ Dette begrundes med, at borgere i Danmark i højere grad er blevet til brugere frem for borgere, og at der dermed er sket et skred i loyaliteten overfor fællesskabet.¹⁹ Dette synspunkt bekræftes af andre eksperter, der henviser til de seneste års privatiseringsbølge, som har medført en overførsel af normer fra den private sektor til den offentlige sektor.²⁰ Risiko for mistanker om korruption forøges således, når offentlige institutioner i højere grad udliciterer opgaver og indgår partnerskaber med private virksomheder, på hvad man kunne kalde *"præmisser og vilkår af privateret karakter"*.²¹ Et andet eksempel er de sundhedsforsikringer, der er vundet frem de senere år. Med introduktionen af sådanne forsikringer har det danske sundhedssystem bevæget sig væk fra et system med lige adgang for alle, til et system hvor en borger kan springe køen over, hvis pågældende har råd til at købe en privat forsikring. Dette kan være med til at give de øvrige borgere en fornemmelse af, at nogle borgere kan købe sig til fortrinsret til offentlige ydelser.

En analyse foretaget af en lektor ved juridisk fakultet peger på, at uforsigtig omgang med gaver godt kan betale sig i Danmark for personer, som er topembedsmænd eller politikere, men ikke for laverestående embedsmænd.²² En embedsperson, som har modtaget rede penge, vil blive straffet uagtet den pågældendes status i det offentlige system. Er der derimod tale om modtagelse af fysiske fordele (f.eks. forlystelsesfordele) spiller embedspersonens plads i samfundet en rolle. *"Er der tale om en laverestående embedsperson, bliver strafansvar uden videre fastslået. Er der derimod tale om en højtplaceret embedsperson", synes der fra de kompetente myndigheders side end ikke at være interesse i at få undersøgt, om der er et retligt grundlag for at rejse tiltale. Disse sager bliver i reglen ikke underkastet en strafferetlig vurdering, men bliver alene afgjort enten med en reprimande eller med ingenting.*²³ Der har været en del af sådanne sager i de danske medier de sidste år, hvor anklagemyndigheden ikke har rejst tiltale. Der har blandt andet været den ovenfor nævnte sag om kommunaldirektøren i Hillerød kommune, sagen om Bendt Bendtsen, der som erhvervs- og økonomiminister modtog dyre jagt- og golfure uden at det fik konsekvenser, byrådet fra Roskilde kommune, der fik fribilletter til Roskildefestivalen mod en hurtig sagsbehandling, og topchefer fra Told & Skat, der modtog golfferier fra IT-leverandører.

3.3.1 Den private sektor: bestikkelse, regnskabsmanipulation og karteller

Der er rejst meget få sager om returkommissioner i Danmark. Der er faldet dom i to sager om privat bestikkelse i henholdsvis 1974 og 2005,²⁴ og det danske medicinalfirma Missionpharma, som netop har indvilget i at betale DKK 22 millioner (USD 4,2 mil) i bøde og konfiskering, efter at have været anklaget for at have bestukket sig til en ordre til DKK 180 millioner (USD 34,7 mil).

Der har været en række sager relateret til FN's Oil-for-Food Programme i Irak.²⁵ Af de 14 oprindelige bestikkelsessager endte 13 virksomheder med at indgå forlig, mens bilvirksomheden Bukkehave Corporation A/S blev dømt ved retten i 2010, dog ikke for bestikkelse som anklagen oprindeligt lød på, men for ulovlig handel med Irak.²⁶ GRECO (Group of States against Corruption, organiseret under Council of Europe) anbefaler, at de danske regler for bestikkelse i udlandet præciseres, således at det vil være hævet over enhver tvivl, at bestikkelse (inklusiv mindre beløb til "smøring") er ulovligt, samt at kravet om at bestikkelse også skal være en ulovlig forbrydelse i det land, hvor foreteelsen er begået, ophæves. Ekspertter peger på, at der sandsynligvis er et stort uafdækket område i forhold til omfanget af danske virksomheders brug af bestikkelse i udlandet.²⁷

Nye undersøgelser om økonomisk kriminalitet peger på, at andre typer af økonomisk kriminalitet trives i danske virksomheder.²⁸ Næsten 30% af de interviewede virksomheder i en PWC-undersøgelse har oplevet økonomisk kriminalitet i løbet af de foregående 12 måneder. I 48% af tilfældene har der været tale om regnskabsmanipulation. I tråd hermed har 8% af privatansatte i FTF haft mistanke til eller oplevet økonomisk kriminalitet og i 21% af tilfældene har der været tale om decideret regnskabsfusk.²⁹ Der har også været et par større sager de senere år, hvor der er faldet rimelig strenge domme, såsom IT-direktøren Stein Bagger, der netop er blevet dømt 7 års fængsel for økonomisk kriminalitet, Finansmanden Klaus Riskjær, som har fået 6 år for blandt andet mandatsvig, samt Kurt Thorsen, der har fået 6 år for bedrageri og dokumentfalskneri.

Karteldannelser er en anden type korruptionssignede foreteelse, hvor nogle (virksomhedsejere) opnår en uberettiget (og ulovlig) fordel på andres (forbrugerne og andre virksomheders) bekostning. Skadevirkningerne af et kartel er lige så, hvis ikke mere, alvorligt end underslæb, insiderhandel og skatteunddragelse.³⁰ Der har blandt andet været større sager med karteldannelse mellem danske producenter af el og fjernvarmerør. Senest er en lang række byggevirksomheder blevet ransaget af Statsadvokaten for særlig økonomisk kriminalitet (bagmandspolitiet) og Konkurrencestyrelsen. En rapport foretaget af London School of Economics for Konkurrencestyrelsen viser, at karteller kan koste samfundet rigtig mange penge. De skader konkurrencen, sætter udviklingen i stå, og forbrugerne kommer til at betale overpriser på over 50%.³¹

3.4 ANTIKORRUPTIONSAKTIVITETER I DANMARK

Grundstenen til i det danske, trods alt, meget lidt korrupte samfund blev lagt i 1800-tallet, ifølge en PhD-afhandling om korruption i denne periode³². Ifølge afhandlingen grundlagde den enevældige konge på det tidspunkt den danske tradition for lav korruption ved at slå hårdt ned på embedsmænd, som tog af statskassen. Det blev slået hårdt ned på selv de embedsmænd, der stod kongen nær. Andre forklaringer var kongens indførelse af nye regler for løn og pension til embedsmænd. *"Hvis man ikke havde slået ned, kunne man sagtens have fået etableret en praksis, hvor korruption havde været gængs. I stedet fik man skabt en embedskultur, hvor man bliver straffet, og hvor risikoen for at blive opdaget er meget stor, fordi folk anmelder det. Det er formentlig grunden til nutidens ukorrupte forvaltning."*³³

Det første lovgrundlag, der indeholdt et forbud mod embedsmænds modtagelse af bestikkelse, var forordningen af 23. oktober 1700 om "Forbud paa Skienk og Gave at give og tage", der var gældende for både gejstlige, militære og civile embedsmænd³⁴. Straffeloven af 1866 har ligeledes en bestemmelse om bestikkelse. Ved udformningen af straffeloven af 1930 sker der en forenkling af reglerne om bestikkelse,

og forbrydelsen returkommission blev kriminaliseret. Straffeloven af 1930 danner grundlag for den straffelov, vi har i dag.

Stort set alle nyere ændringer i de danske bestemmelser om korruption (offentlig eller privat bestikkelse) har været et resultat af internationale forpligtelser. I 2000 vedtog Folketinget en større pakke af ændringer. Formålet med lovændringerne var, at få de danske regler til at leve op til kravene fra fem konventioner.³⁵ Et bredt flertal i Folketinget har dog på eget initiativ vedtaget den såkaldte åbenhedsordning i 2009, ifølge hvilken ministre skal offentliggøre oplysninger om månedlige repræsentationsudgifter, udgifter til tjenesterejser og modtagne gaver på det enkelte ministeriums hjemmeside.

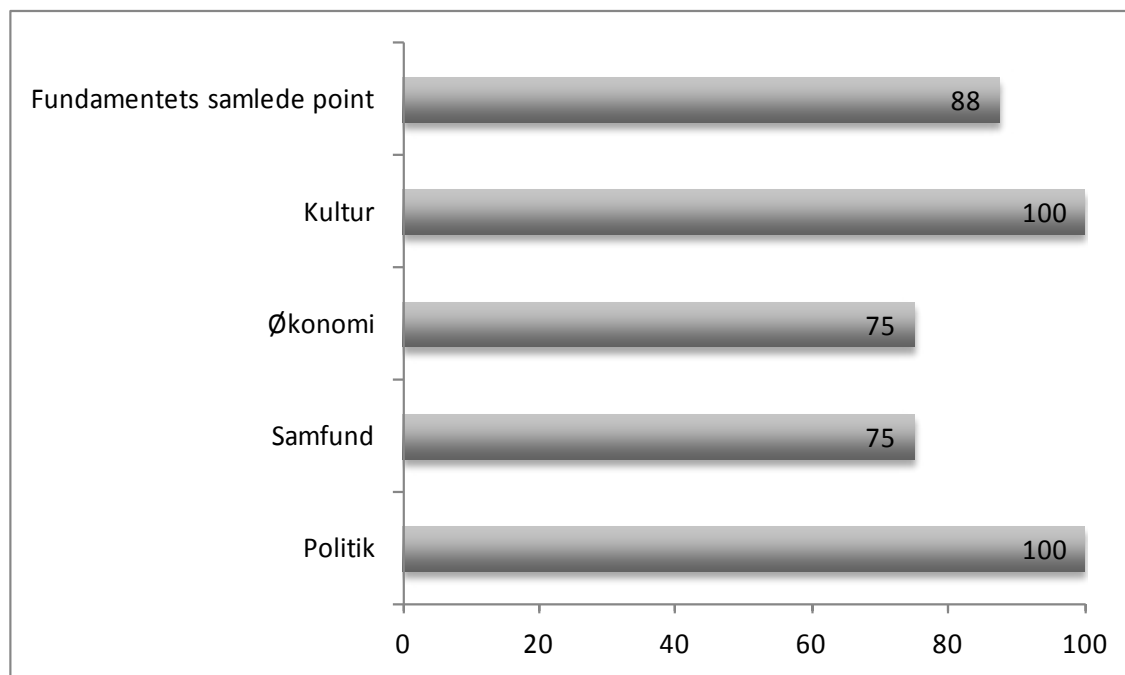
Der er ikke mange aktører, der direkte beskæftiger sig med korruption i Danmark. Af civilsamfundsorganisationer er det stort set kun TI-DK, og der er ikke eksempler på samarbejde om korruptionsbekæmpelse mellem virksomheder og civilsamfundsorganisationer. Arbejdsmarkedets parter har været de mest aktive, idet de har stået bag flere undersøgelser og kampagner.³⁶ En stor del af danskerne har ikke overblik over, hvorvidt de forskellige aktører gør en effektiv indsats i forhold til at bekæmpe korruption.³⁷ Hele 30% af den danske befolkning svarer "ved ikke" til, hvorvidt regeringen arbejder effektivt på at bekæmpe korruption. Adspurgte om hvilke institutioner, der er mest effektive i forhold til korruptionsbekæmpende aktiviteter, peger de fleste danske borgere på medierne (medier 27%, regeringen 14%, ngo'er 12%, internationale organisationer (7%) og den private sektor (4%)).³⁸

1. Bla.: PriceWaterhouseCoopers: Virksomhedskriminalitet i Danmark 2009 – The Global Economic Crime Survey 2009
2. Opinionsanalyse foretaget af Analyse Danmark, publiceret i Ugebrevet A4 nr 28/2009 for Ugebrevet A4
3. Aktiv forudgående bestikkelse er kriminaliseret i straffelovens § 122. Passiv bestikkelse, både forudgående og efterfølgende, er kriminaliseret i straffelovens § 144. Tjenestemisbrug (§ 155), forsætlig ikke-opfyldelse af tjenesteplicht (§ 156), grov eller oftere gentagen forsømmelse (§ 157), underslæb (§ 278), bedrageri (§ 279), mandatsvig (§ 280) mv er også kriminaliseret i straffeloven. Greco 2009, "Evaluation Report on Denmark on Incriminations (ETS 173 and 191, GPC 2)."
4. Trine Baumbach, Korruption - kan det betale sig?, i Ulrika Andersson m.fl. (red.), Festskrift till Per Ole Träskman
5. Lars Bo Langsted, Bestikkelse- og det, der ligner, i Festskrift til Gorm Toftegaard Nielsen, 2007
6. Forvaltningsretten opererer ikke med skrevne bestemmelser om modtagelse af gaver eller fordele. Spørgsmålet reguleres derfor primært gennem bestemmelser om foreteelser såsom habilitet og magtfordrejning.
7. Skrivelse fra Nordsjællands Politi til Marina Buch Kristensen
8. Sten Bønsing, PhD og lektor og Professor Lars Bo Langsted, Ålborg Universitet, Uberettigede gaver til offentlige ansatte, U.2010B.333
9. Trine Baumbach, Korruption - kan det betale sig?, i Ulrika Andersson m.fl. (red.), Festskrift till Per Ole Träskman
10. Inklusive TI's årlige Corruption Perception Index, der år efter år kategoriserer Danmark som et af verdens mindst korrupte lande
11. Transparency International, Global Corruption Barometer 2010
12. Opinionsanalyse foretaget af Analyse Danmark, publiceret i Ugebrevet A4 nr 28/2009 for Ugebrevet A4
13. FTF: Behov for whistleblower-ordninger på danske arbejdspladser, 2011
14. I undersøgelsen er økonomisk kriminalitet defineret som følgende forhold; Misbrug af økonomiske midler eller andre aktiver (fx tyveri, underslæb, bedrageri, fråseri, manipulation med regnskaber, korruption og bestikkelse, krænkelse af patenter og rettigheder, hvidvaskning af penge, ulovlig insiderhandel, ulovlig karteldannelse samt skatteunddragelse.
15. Opinionsanalyse foretaget af Analyse Danmark, publiceret i Ugebrevet A4 nr 28/2009 for Ugebrevet A4
16. Transparency International, Global Corruption Barometer 2010
17. Interview af Marina Buch Kristensen med Lars Langsted, Professor i Erhvervsjura ved Ålborg Universitet, Lars Bille, Professor ved Statskundskab, Københavns Universitet
18. Ugebrevet A4: "Danskerne er mere korrupte end vi tror" nr. 25, 2009
19. Professor i Filosofi Ole Thyssen i Ugebrevet A4 nr. 25, 2009 Formanden for TI-DK
20. Møde med NIS Rådgivningsgruppen
21. Lars Bo Langsted, Bestikkelse- og det, der ligner, side 236, i Festskrift til Gorm Toftegaard Nielsen, 2007
22. Trine Baumbach, Korruption - kan det betale sig?, i Ulrika Andersson m.fl. (red.), Festskrift till Per Ole Träskman

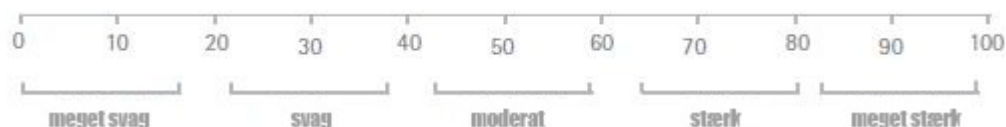
23. *Trine Baumbach, Korruption - kan det betale sig?, i Ulrika Andersson m.fl. (red.), Festskrift till Per Ole Träskman*
24. *Evaluation Report on Denmark on Incriminations (ETS 173 and 191, GPC 2) (Theme I). Adopted by GRECO at its 43rd plenary Meeting (Strasbourg, 29 June – 2 July 2009)*
25. *Progress Report 2011: Enforcement of the OECD Anti-bribery Convention, Transparency International*
26. *Tv2.dk, "Dansk firma dømt for ulovlig handel med Saddam", 10. Februar 2011.*
27. *Interview af Marina Buch Kristensen med Lars Bo Langsted, Professor i Erhvervsjura ved Ålborg Universitet, Steen Vallentin, Lektor ved Copenhagen Business School, Institut for Ledelse, Politik og Filosofi, Center for Corporate Social Responsibility, CBS, Steen Thomsen, Professor ved Copenhagen Business School, Institut for International Økonomi og Virksomhedsledelse, Center for Corporate Governance*
28. *FTF: Behov for whistleblower-ordninger på danske arbejdspladser, 2011; PriceWaterhouseCoopers: Virksomhedskriminalitet i Danmark 2009 – The Global Economic Crime Survey 2009*
29. *Undersøgelsen omfatter 3556 medlemmer af FTF, der er ansat i henholdsvis det offentlige og det private.*
30. *London School of Economics, The Nature and Impact of Hardcore Cartels, January 2011*
31. *London School of Economics, The Nature and Impact of Hardcore Cartels, Januar 2011*
32. *Mette Frisk Jensen, Korruption og embedsetik – danske embedsmænds corruption I perioden 1800-1866, PhD afhandling, Ålborg Universitet 2008*
33. *Mette Frisk Jensen, Hård linje i 1800-tallet udryddede korruption i Danmark, 18. maj 2009*
34. *Mette Frisk Jensen, Korruption og embedsetik – danske embedsmænds corruption I perioden 1800-1866, PhD afhandling, Ålborg Universitet 2008*
35. *EU-svigskonventionen fra 1995, EU-bestikkelseskonventionen fra 1997, OECD bestikkelseskonventionen fra 1997, EU's fælles aktion fra 1998 om bestikkelse i den private sektor og Europarådets korruptionskonvention fra 1999.*
36. *FTF: Behov for whistleblower-ordninger på danske arbejdspladser, Ugebrevet A4 nummer 25, 2009 (ophavere var også fra DI og TI Danmark)*
37. *Transparency International, Global Corruption Barometer 2010*
38. *Transparency International, Global Corruption Barometer 2010*

4. FUNDAMENT

Status: meget stærk fundament.



FUNDAMENTET



4.1 POLITIK

I hvor høj grad befordrer landets politiske institutioner et effektivt nationalt integritetssystem?

Point: 5

De politiske institutioner i Danmark er i meget høj grad med til at understøtte et effektivt nationalt integritetssystem.

Princippet om den frie valgret blev første gang slået fast i Grundloven fra 1849, og Danmark har således en lang demokratisk tradition.¹ Samlet set er det danske demokrati da også meget konsolideret og stabilt. De politiske institutioner fungerer effektivt, og politiske samt civile rettigheder bliver generelt respekteret. Grundloven garanterer borgerlige frihedsrettigheder, såsom ytringsfrihed, forenings- og forsamlingsfrihed og religionsfrihed.

Danmark har et fletpartisystem, og intet parti har haft absolut flertal i Folketinget siden 1909. Der er tradition for mindretalsregeringer. Ifølge Grundloven kan en regering ikke have et flertal imod sig i

Folketinget (såkaldt negativ parlamentarisme), hvilket har været med til at danne denne tradition for mindretalsregeringer. Der har kun været fire flertalsregeringer siden 2. verdenskrig, og det betyder, at meget få lovforslag traditionelt set bliver vedtaget uden forhandling og kompromisser over midten i det politiske spektrum.² Danmark har dog de seneste ti år haft en de facto flertalsregering, hvor den siddende regering (Venstre og Det Konservative Folkeparti) har fået det meste af sin politik gennemført med et snævert flertal (sammen med Dansk Folkeparti). Dette har brudt med mange års tradition for det samarbejdende folkestyre.

Danmark har en høj valgdeltagelse på 87,7% (2011) til folketingsvalg, og har haft en stemmeprocent på minimum 82,8% siden 2. verdenskrig (de første fire folketingsvalg i 1970'erne var på mere end 87%, men efterfølgende har stemmeprocenten været mere svingende med den laveste stemmeprocent i 1990 på 82,8%).³ Danmark har en lav spærregrense. Politiske partier skal kun opnå 2% af stemmerne for at blive valgt til Folketinget, hvilket garanterer et bredt udvalg af partier i Folketinget.⁴ Valgsystemet med proportionel repræsentation garanterer også en afbalanceret regional fordeling af mandaterne i Folketinget.

En større magtudredning, der blev gennemført for ti år siden, og som undersøgte det danske folkestyres tilstand ved overgangen til det 21. århundrede, konkluderede, at der er mindre tid til at forberede store reformer, samt at lovgivningstempoet er blevet forøget.⁵ Derfor er beslutningsprocesserne blevet mere kaotiske og vanskeligere at overskue. Magtudredningen konkluderede, at denne mindre gennemsigelighed gør det vanskeligere for borgerne at udøve indflydelse på de politiske beslutninger samt kontrol af magthaverne. Samtidig er afstanden mellem vælgerne og den politiske elite generelt blevet mindre. Hovedindtrykket fra Magtudredningen er en befolkning med stor politisk kompetence og forholdsvis ringe respekt for autoriteter. Det er en befolkning, der kan selv og vil selv. Magtudredningen peger dog samtidig på, at der er blevet skabt et skel i befolkningen mellem de veluddannede og de mindre uddannede. For store flertal er magtdistancen til det politiske elite blevet mindre, men samtidig findes der en mindre gruppe, som er politisk marginaliserede.

Borgerne har, ifølge Grundloven, ret til en retfærdig rettergang.⁶ Danmark har en uafhængig og meget professionel juridisk institution, der sikrer en høj grad af retssikkerhed, og domstolen nyder stor tillid i befolkningen.⁷ Verdensbankens indeks viser også, at retssikkerheden i Danmark er rimelig optimal med 98% ud af 100 (100 svarende til optimal retssikkerhed)⁸, og Freedom House giver i deres seneste rapport fra 2011 Danmark maksimum point i forhold til respekten for både politiske og civile rettigheder.⁹

Det overordnede billede er altså ganske positivt, men der er de senere år kommet lidt ridser i lakken. Danmark har senest tabt en sag ved Europæiske Menneskerettighedsdomstol angående for lang behandling af civile sager. Det konkluderes da også, at Danmark kunne gøre det bedre i forhold til beskyttelse af civile rettigheder.¹⁰ Verdensbanken peger også på, at politisk stabilitet og vold er blevet forværret de sidste ti år. Indekset viser et drop fra 98% i 1998 til 86% i 2009 (100% svarer til fuldstændig stabilitet og ingen vold).¹¹

Danmark er de sidste ti år i flere omgange blevet kritiseret af FN, EU og Europarådet i forbindelse med indførelse af nye regler på flygtninge- og indvandrerområdet.¹² Både 24-årsreglen (man skal være 24 år for at få en udenlandsk ægtefælle til landet) og starthjælpen (lavere bistandshjælp til flygtninge og indvandrere, indtil de har været i landet i syv år) har været udsat for international kritik, fordi de vurderes at være diskriminerende over for udenlandske statsborgere i Danmark. Udvisninger af irakere har ligeledes været kritiseret, især i forhold til brug af diplomatiske garantier fra lande, der f.eks. bruger tortur.¹³ Amnesty International har også kritiseret Danmark for indgreb i den enkeltes retssikkerhed i forbindelse med terrorismebekæmpelse (f.eks. manglende juridisk kontrol med overvågning af telekommunikation) og manglende retssikkerhed for ofre for voldtægt.¹⁴ Det danske Datatilsyn har også været usædvanlig kritiske i deres årsrapport. De kritiserer, at flere og flere lovforslag er i strid med persondataloven, hvilket giver borgerne en dårligere retssikkerhed end de er sikret i persondataloven. Det gør ifølge Datatilsynet retstilstanden kompleks og usikker.¹⁵

4.2 SAMFUND

I hvilket omfang er forholdet internt mellem sociale grupper og i forhold til det politiske system befordrende for et effektivt nationalt integritetssystem?

Point: 4

Danmark er helt overvejende befolket af etniske danskere. Der er en lille gruppe fra Færøerne og Grønland samt et mindre antal tyskere, jøder og østeuropæere, der har været i Danmark i årtier og er assimilerede. I perioden mellem 1960 og 1972 kom en del gæstearbejdere fra f.eks. Tyrkiet, det tidligere Jugoslavien samt Pakistan, og siden 1980'erne er der kommet en større gruppe flygtninge fra Sri Lanka, Somalia og Mellemøsten.¹⁶ Danmark er således ikke længere så homogent. Der har de senere år udviklet sig en heftig debat i Danmark om forholdet mellem etniske danskere og indvandrere, eller efterkommere af indvandrere, med muslimsk baggrund, der er med til at slå skår i den danske konsensus-model. Sagen om tegningerne af profeten Mohammed i det danske dagblad Jyllandsposten har været et stridspunkt i debatten om religiøs frihed contra ytringsfrihed, og den såkaldte tegningssag har forværret forholdet mellem de to grupper. Europæiske antiracistiske grupper har også indimellem udtrykt bekymring for et stigende antal racistisk motiverede voldssager i Danmark.¹⁷

Danmark har dog som helhed en meget inkluderende politisk kultur og mange folkelige organisationer. Især har arbejdsmarkedets parter været med til at skabe en særlig dansk samfundsmodel, som bygger bro på tværs af interessegrupper. Danmark har traditionelt set været et åbent og tolerant land. F.eks. har Danmark været foregangsland i forhold til at sikre seksuelle minoriteters rettigheder.

Den danske arbejdsmarkedsmodel har været befordrende for udviklingen af et effektivt nationalt integritetssystem i Danmark. Den danske model dækker over frivillige aftaler om løn- og arbejdsvilkår mellem arbejdstager- og arbejdsgiverorganisationer, hvor staten som udgangspunkt ikke blander sig. Parterne accepterer i høj grad aftaler, som de selv har været med til at indgå.¹⁸ Den danske model lever stadig i bedste velgående, hvilket blandt andet skyldes, at 80% af de danske lønmodtagere er medlemmer af fagforeninger.¹⁹ Men den danske model er efter sigende under pres fra EU-regulering, udenlandsk arbejdskraft, især fra Østeuropa, og det faktum, at et stigende antal, især yngre, ufaglærte og kortuddannede privatansatte, dropper fagforeningerne.²⁰

Interesseorganisationer er som regel involveret i udformningen af love på deres specifikke interesseområder, hvilket giver organisationerne stor politisk indflydelse og mulighed for at holde regeringen ansvarlig.²¹ Overordnet set er partierne i Folketinget repræsentative for sociale grupper og lag i det danske samfund, men der er dog en stigende tendens til, at Folketingsmedlemmer rekrutteres i den højtuddannede middelklasse (for uddybning se søjlerapporten om politisk partier).²²

4.3 ØKONOMI

I hvor høj grad understøtter landets socioøkonomiske situation et effektivt nationalt integritetssystem?

Point: 4

Danmark har demonstreret, at det er muligt at forene en sund økonomi med et velbygget velfærdssystem.²³ Danmark er et af verdens rigeste lande (US 56.147 per indbygger²⁴), og det er også et af de lande i verden med mindst ulighed.²⁵ Der er en stor grad af økonomisk omfordeling og et udbygget socialt sikkerhedsnet. Dette understøtter i høj grad et effektivt nationalt integritetssystem.

En anerkendt amerikansk forsker har skrevet om den danske model, at *"den større grad af social og økonomisk lighed i Danmark, sammenlignet med andre udviklede kapitalistiske lande, medfører større social tillid og en større kollektiv forpligtelse til at nå nationale målsætninger, da en mere ligelig fordeling af velfærd betyder, at nationale fremskridt gavner alle"*.²⁶

Den danske arbejdsmarkedsmodel, der er blevet døbt flexicurity, er internationalt set blevet udråbt til en succes.²⁷ Modellen er en kombination af, at det er nemt at fyre folk, samtidig med at staten står parat med understøttelse og aktiv arbejdsmarkedspolitik. Historisk set har Danmark haft succes med en høj beskæftigelsesfrekvens, der dels forklares med en stærk arbejdsmoral og gode offentlig børnepasningstilbud.²⁸

Danmark har en af verdens højeste beskæftigelsesfrekvenser for kvinder (73%)²⁹ og rangerer også på top 10 i internationale indekser, der måler ligestilling mellem kønnene på en række parametre, såsom uddannelse, økonomi og bemyndigelse.³⁰ Danmark er også det land i EU, hvor færrest kvinder mener, at de udfører en for stor del af husholdningsarbejdet (kun overgået af Finland).³¹

Den økonomiske krise har dog afsløret strukturelle problemer med produktiviteten og konkurrenceevnen i dansk økonomi. Danmark gik fra at have et overskud på 3% af BNP i 2008 til et underskud på 3% i 2009 og senest et underskud på 4,9% af BNP i 2010. Makroøkonomiske indikatorer peger dog på, at Danmark stadig har en relativ god økonomi sammenlignet med de fleste andre EU-Lande.³² Danmark rangerer stadig som nummer 8 ud af 142 lande i forhold til konkurrenceevnen.³³

Danmark har et universelt velfærdssystem med lige og gratis adgang til ydelser, som finansieres over skatten. Der er stadig få tilfælde af absolut fattigdom (det er kun 4% af befolkningen, der rapporterer at de har svært ved at få det til at hænge sammen økonomisk³⁴). De seneste tal fra Økonomiministeriet viser imidlertid, at uligheden i Danmark (målt med Gini-Koefficienten) er steget siden midten af 1990'erne.³⁵ Andre analyser peger på, at Danmark er det land i Vesteuropa, der har haft den næststørste stigning i uligheden i perioden 2001-2009.³⁶

Der har de senere år været et brud på principperne i den universelle velfærdsstat. En udenlandsk statsborger skal f.eks. have boet i Danmark i syv år for at kunne få kontanthjælp. Den noget lavere starthjælp, som gives disse første syv år, har skubbet flere udenlandske statsborgere ud i fattigdom. Der er også internationale undersøgelser, der fremhæver, at tendenser, såsom at flere danskere er på invalidepension (også yngre mennesker), at unge indvandrere står uden for arbejdsmarkedet, samt at mange unge ikke gennemfører en ungdomsuddannelse, medfører en forøget risiko for fattigdom og social udstødelse i Danmark.³⁷ Formanden for Rådet for Socialt Udsatte i Danmark advarer om, at der er flere danskere, der bliver sat ud af deres boliger, fordi de ikke kan betale deres regninger, samt at de socialt udsatte har svært ved at få livet til at hænge sammen og være en del af fællesskabet. Han peger på starthjælpen og kontanthjælpsloftet som en væsentlig årsag.³⁸

Der er stadig en meget høj grad af social sammenhængskraft i Danmark, men den øgede ulighed, og den deraf følgende sociale udstødelse, kan på længere sigt true den ellers stærke sammenhængskraft i det danske samfund.

4.4 KULTUR

I hvilket omfang understøtter fremherskende etik, normer og værdier i samfundet et effektivt nationalt integritetssystem?

Point: 5

Der er ikke studier, der underbygger, at danskerne skulle være særlig etiske eller have en særlig udbygget integritet. Den seneste måling fra revisionsfirmaet Price Waterhouse and Cooper viste f.eks., at hver fjerde danske virksomhed har taget en medarbejder i bedrageri i løbet af et år³⁹. Samtidig viser flere undersøgelser, at danskerne både accepterer og arbejder sort i stor stil.⁴⁰

Der er imidlertid, ligesom i de andre nordiske lande, en meget høj grad af social kapital, forstået som tillid til andre mennesker, og et stærkt medborgerskab. Dette er i høj grad med til at understøtte et effektivt integritetssystem.

Det danske samfund er karakteriseret ved en meget høj grad af tillid til systemet og til andre mennesker. Danmark har den højeste grad af tillid blandt OECD-landene; 90% af danskerne udtrykker en meget høj grad af tillid til andre mennesker.⁴¹ Danskerne er, ifølge flere undersøgelser, verdens gladeste, mest tilfredse og optimistiske folkefærd.⁴²

Dette hænger sandsynligvis sammen med en høj grad af tillid til systemet, til de politiske institutioner og til demokratiet i Danmark.⁴³ Danmark er det land i EU, hvor befolkningen har størst tillid til de politiske institutioner og til demokratiet.⁴⁴ Danskerne ligger også helt i top hvad angår tilfredshed med offentlige ydelser (uddannelse, vand, bolig og børnepasning). Der er også en høj grad af tilfredshed med den personlige sikkerhed (94%).⁴⁵

Folk har en stærk fornemmelse af medborgerskab. Danmark er også, i lighed med de andre nordiske lande, det land i EU, hvor flest mener, at de kan regne med hjælp fra andre (folk, der hjælper uden at blive betalt for det), hvis de har brug for det. I Danmark er der en stærk tradition for at arbejde frivilligt, og i 2008 estimeredes det, at 37% af den danske befolkning arbejdede frivilligt.⁴⁶ En meget høj andel af befolkningen er medlem af en forening (90%). 80% er villige til at hjælpe medborgere, hvis de har brug for hjælp.⁴⁷ Danmark er også det land i EU, hvor flest mennesker diskuterer politik ofte (hver uge).

Ifølge Magtudredningen er det et gennemgående mønster i danske vælgerundersøgelser, at danskerne generelt er gode samfundsborgere, der også orienterer sig mod fællesskabets interesser.⁴⁸ Samtidig er der, især i de senere år efter at Magtudredningen udkom, tegn på at denne solidaritet ikke er ubegrænset. Indførelsen af den såkaldte starthjælp (der er lavere end den almindelige kontanthjælp) til flygtninge og indvandrere er et eksempel herpå. Magtudredningen advarede da også om, at den høje grad af økonomisk og social lighed kan komme under politisk pres, hvis der opstår et stærkt sammenfald mellem etniske og sociale skel.⁴⁹

Danskerne opfatter dog overvejende sig selv som et tolerant folkefærd. 75% mener, at de er tolerante i forhold til indvandrere, etniske og seksuelle minoriteter (langt over OECD-gennemsnittet på 61%, men mindre end Canada med 84%).⁵⁰ De senere års debat i Danmark om uforenelighed af islam med såkaldte danske værdier har dog slået skår i Danmarks internationale omdømme, hvad angår tolerance over for anderledes tænkende og andre kulturer.⁵¹ Det generelle billede er dog stadig, at social kapital, samfundsengagement og medborgerskab som hovedregel står stærkt i Danmark og er med til skabe et solidt nationalt integritetssystem.

1. *Styreformen i Danmark er parlamentarisk demokrati med et kongeligt statsoverhoved. Det er et såkaldt indskrænket kongedømme, hvor monarken i praksis kun har ceremonielle pligter, jf. Danmarks Riges Grundlov af 5. juni 1953.*

2. *se www.ft.dk.*

3. *www.dst.dk/valg; Statistisk årbog 2011, Danmarks Statistik, kap. 02.*

4. *Den offentlige partistøtte gør det til gengæld svært for nye partier at komme i Folketinget, fordi støtten gives på baggrund af opnåede stemmer ved sidste valg (se uddybning i søjlerapporten om politiske partier, søjlerapport nr. 10).*

5. *Lise Togeby, Jørgen Goul Andersen, Peter Munk Christiansen, Torben Beck Jørgensen & Signild Vallgård, Magt og Demokrati i Danmark – Hovedresultater fra Magtudredningen, 2003*

6. *Danmarks Riges Grundlov af 5. juni 1953.*

7. *Transparency International: Global Corruption Barometer 2010; World Economic Forum: Global Competitiveness Report 2011-12.*

8. www.info.worldbank.org/governance/wgi.
9. Freedom House: Landerapport for Danmark, 2011, www.freedomhouse.org.
10. Sustainable Governance Indicators, 2011, www.sgi.org.
11. www.info.worldbank.org/governance/wgi.
12. Freedom House: Landerapport for Danmark, 2011, www.freedomhouse.org; Amnesty International: Suggested Recommendations to States considered in the 11th round of Universal Periodic Review, d. 2.-13. maj; Human Rights Watch: <http://www.hrw.org/news/2008/06/17/denmark-and-diplomatic-assurances-against-grave-violations-human-rights>.
13. Freedom House: Landerapport for Danmark, 2011, www.freedomhouse.org; Amnesty International: Suggested Recommendations to States considered in the 11th round of Universal Periodic Review, d. 2.-13. maj; Human Rights Watch: <http://www.hrw.org/news/2008/06/17/denmark-and-diplomatic-assurances-against-grave-violations-human-rights>.
14. Amnesty International: Suggested Recommendations to States considered in the 11th round of Universal Periodic Review, d. 2.-13. maj.
15. Datatilsynet, Datatilsynets årsberetning 2010 (Datatilsynet 2011).
16. www.minorityrights.org.
17. www.minorityrights.org.
18. Klaus Nielsen og Ove K. Pedersen (red): Forhandlingsøkonomi i Norden, 1989, og Beskæftigelsesministeriets hjemmeside: www.bm.dk.
19. Beskæftigelsesministeriets hjemmeside: www.bm.dk.
20. Ugebrevet A4, nr. 33, 2010.
21. Peter Munk Christiansen; Asbjørn Nørgaard; og Niels Christian Sidenius, Organisationer og korporatisme på dansk – et historisk perspektiv. Forskningsrapporter fra Institut for Økonomi, Politik og Forvaltning, Aalborg Universitet, 2000:1.
22. Se søjlen om politiske partier (nr. 10, indikator 10.3.1) for en uddybning.
23. Finn Laursen, Torben M. Andersen & Detlef Jahn: Sustainable Governance Indicators 2011, Denmark Report, Berthelmann Stiftung, 2011.
24. World Economic Forum, Global Competitiveness Report 2011-12.
25. Danmark havde den lavest Gini-koefficient (= mindst ulighed) i EU i den seneste, European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, European Quality of Life Survey, 2009.
26. Finn Laursen, Torben M. Andersen & Detlef Jahn: Sustainable Governance Indicators 2011, Denmark Report, Berthelmann Stiftung, 2011.
27. Finn Laursen, Torben M. Andersen & Detlef Jahn: Sustainable Governance Indicators 2011, Denmark Report, Berthelmann Stiftung, 2011.
28. Finn Laursen, Torben M. Andersen & Detlef Jahn: Sustainable Governance Indicators 2011, Denmark Report, Berthelmann Stiftung, 2011.
29. European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, European Quality of Life Survey, 2009.
30. www.socialwatch.org.
31. European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, European Quality of Life Survey, 2009.
32. Finn Laursen, Torben M. Andersen & Detlef Jahn: Sustainable Governance Indicators 2011, Denmark Report, Berthelmann Stiftung, 2011.
33. World Economic Forum: Global Competitiveness Report 2011-12.
34. European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, European Quality of Life Survey, 2009.
35. Økonomiministeriet, Konkurrenceevne 2011/16 Sammenhængskraft, 2011.
36. Arbejderbevægelsens Erhvervsråd, Analyse af fattigdom, 2011.
37. Finn Laursen, Torben M. Andersen & Detlef Jahn: Sustainable Governance Indicators 2011, Denmark Report, Berthelmann Stiftung, 2011.
38. Politiken.dk, "Det danske samfund er blevet mere ulige", d. 10. september 2011
39. PriceWaterhouseCoopers: Virksomhedskriminalitet i Danmark 2009 – The Global Economic Crime Survey 2009, 2009
40. Ifølge en Megafon-undersøgelse, refereret i Kristeligt Dagblad, mener 70% af danskerne, at sort arbejde er i orden: Kristeligt-dagblad.dk, "Danskerne mener, at sort arbejde er i orden", d. 15. september 2009, og ifølge et forskningsprojekt finansieret af Rockwool Fonden, har 52% af danskerne købt sort arbejde inden for det seneste år: Rockwool Fonden, Danskerne og det sorte arbejde, 2010.
41. OECD, Society at a glance, 2011.
42. <http://worldvaluessurvey.org>, Sustainable Governance Indicators 2011, www.sgi.org; European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, European Quality of Life Survey, 2009; Europa Kommissionen, Eurobarometer: Social Capital, 2005, ebs 223.
43. <http://worldvaluessurvey.org>, Sustainable Governance Indicators 2011, www.sgi.org; European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions: European Quality of Life Survey, 2009; Europa Kommissionen, Eurobarometer, Social Capital, 2005, ebs 223.
44. European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, European Quality of Life Survey, 2009.
45. Europa Kommissionen, Eurobarometer, Social Capital, 2005, ebs 223
46. www.virk.dk/frivillige_foreninger.

- 47. Europa Kommissionen, Eurobarometer: Social Capital, 2005, ebs 223
- 48. Lise Togeby et al: Magt og demokrati i Danmark, 30. oktober 2003
- 49. Lise Togeby et al, Magt og demokrati i Danmark, 30. oktober 2003
- 50. OECD, Society at a glance, 2011.
- 51. www.minorityrights.org

5. SØJLERAPPORTER

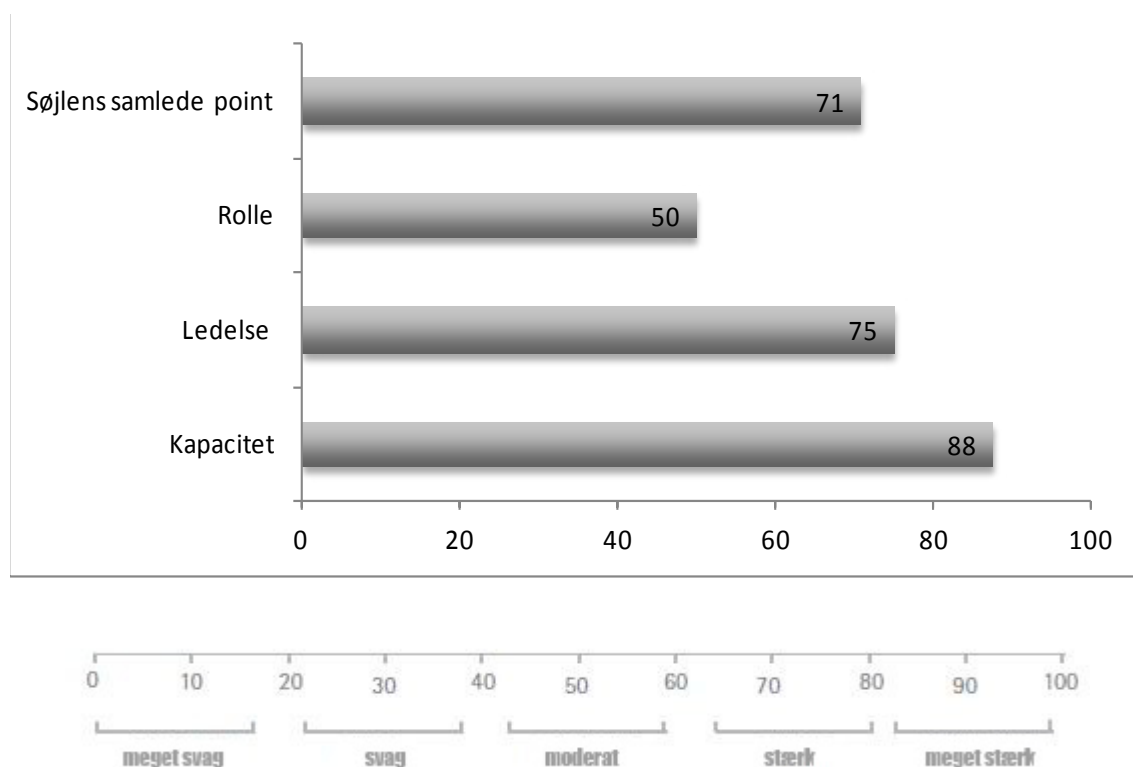
5.1 FOLKETINGET

Status: Stærk institution.

Sammenfatning:

SØJLE- RAPPORTER

FOLKETINGET



Det danske folkestyre indførtes ved grundloven af 1849.¹ Det danske Folketing består af 179 medlemmer, 175 er valgt i Danmark, to i Grønland og to på Færøerne.

Princippet om, at "ingen ved siden af og ingen over Folketinget"² efterleves i meget høj grad i Danmark. Folketinget er uafhængigt og et folketingsmedlem står i princippet kun til ansvar for egen overbevisning. Der er dog fast retspraksis for, at domstolene kan prøve, om lovgiveren har overholdt grundloven, men kun i sagen om den såkaldte "Tvindlov" har domstolene i 1999 underkendt en lov som ugyldig.

Folketinget har tilstrækkeligt med ressourcer til at varetage sine forskellige roller som den lovgivende magt og som vagthund i forhold til regeringen. Vigtige kontrolinstanser som Statsrevisorerne og Ombudsmanden er også knyttet til Folketinget. Folketinget spiller også i praksis som institution en aktiv rolle som vagthund. Folketingets medlemmer bruger f.eks. i stigende grad de mange muligheder, de har for at holde regeringen ansvarlig (f.eks. at kalde ministre i samråd). Det er dette studies vurdering, at det ville styrke Folketinget som institution, hvis der indføres en økonomisk og juridisk udredningstjeneste, der f.eks. kan assistere oppositionen med at stille lovforslag.

Folketingets indflydelse varierer med regeringens parlamentariske basis. En længere periode med flertalsregering eller den de facto flertalsregering, som Danmark har haft de seneste 10 år, betyder imidlertid at politiske skandalesager ikke undersøges af undersøgelseskommissioner, og at mange sager ikke får konsekvenser for ministrene. Det er dette studies vurdering, at det svækker Folketingets rolle. Problemet kan afbødes ved at give et kvalificeret mindretal i Folketinget ret til at kræve nedsættelse af en undersøgelseskommission.³

Folketinget har som helhed en meget høj grad af åbenhed. Stort set alt vedrørende Folketingets arbejde lægges åbent frem på hjemmesiden. Hjemmesiden er helt opdateret og mange udvalgs- og plenarmøder transmitteres på TV. Folketinget modtager rigtig mange besøgende. Pressen har fin adgang til at rapportere fra Folketinget, og diverse interessegrupper får i reglen foretræde for folketingsudvalg, hvis de beder om det. Folketinget har et register, hvor medlemmerne kan registrere deres hverv og økonomiske interesser, og oplysningerne er lagt åbent frem på internettet, så det kan kontrolleres af pressen og offentligheden.

Det er imidlertid dette studies vurdering, at folketingsmedlemmernes integritet ikke er tilstrækkeligt sikret i praksis. Der findes hverken et adfærdskodeks eller habilitetsregler for medlemmer af Folketinget, og der findes heller ingen regler for f.eks. modtagelse af gaver. Det er desuden frivilligt om medlemmerne vil registrere deres hverv og økonomiske interesser. Det er således ikke alle, der lader sig registrere, og oplysningerne er ofte ikke fyldestgørende (der mangler f.eks. beløbsstørrelser). Det er således dette studies vurdering, at registreringen af folketingsmedlemmernes hverv og økonomiske interesser burde gøres obligatorisk, så offentligheden og pressen kan få adgang til oplysninger om alle medlemmernes hverv og økonomiske interesser.

RESSOURCER (PRAKSIS) – 1.1.1

I hvilket omfang er der bestemmelser, der sikrer Folketinget de fornødne ressourcer (menneskelige, infrastruktur og økonomiske) til at udføre sine opgaver effektivt?

Point: 5

Folketingets forretningsorden foreskriver processen for vedtagelsen af Folketingets budget. Budgettet udarbejdes af Folketingets økonomikontor og behandles derefter af Præsidiets Udvalget for Forretningsordenen. Udvalget afslutter behandlingen af budgetforslagets størrelse og sammensætning. Formanden for udvalget sender således det vedtagne budgetforslag til statsministeren, som skal lægge det ind i finansloven uden videre anmærkninger. På tilsvarende måde behandles eventuelle tillægsbudgetter. Folketinget udarbejder således selv sit budget og har til fulde de fornødne ressourcer til de givne arbejdsopgaver.

RESSOURCER (PRAKSIS) – 1.1.2

I hvilket omfang har Folketinget de fornødne ressourcer i praksis?

Point: 4

Folketinget har i stort omfang de fornødne finansielle samt personalemæssige ressourcer og midler, der skal til for at løfte Folketingets arbejdsopgaver effektivt, vurderer både Folketingets formand og top embedsmænd.⁴ Bevillingen til Folketingets drift har de sidste fem år været støt stigende fra 340,5 million kr. i 2007 til 389,3 millioner kr. i 2011.

Det er jævnligt til debat internt i Folketinget, om institutionen eksempelvis burde have en selvstændig økonomisk og juridisk udredningstjeneste, og om det kunne gøre institutionen mere uafhængig af den

politiske del af Folketinget. En sådan selvstændig udredningstjeneste vurderes at ville være en styrkelse af Folketinget⁵. Det ville være en styrkelse af Folketingets mulighed for at udøve effektiv kontrol med regeringen, hvis Folketinget blev mindre afhængig af rådgivning fra regeringens embedsmænd og i stedet havde en anden rådgivningsfunktion at trække på.⁶ Det er dette studies vurdering, at en sådan udredningstjeneste bør indføres.

UAFHÆNGIGHED (LOVGIVNING) – 1.1.3

Er der bestemmelser, der sikrer Folketingets uafhængighed og værner mod uhensigtsmæssig indblanding fra udefra kommende aktører?

Point: 5

Det er den overordnede konklusion på dette spørgsmål, at Folketingets uafhængighed er fuldt tilfredsstillende sikret gennem lovgivningen.

Folketingets uafhængighed er sikret i den danske grundlov. Folketinget er ifølge grundloven ukrænkeligt. I Grundloven står der, at *"enhver, der antaster [Folketingets] sikkerhed eller frihed, enhver, der udsteder eller adlyder nogen dertil sigtende befaling, gør sig skyldig i højforræderi"*⁷. Folketinget kan ikke ophæves, men Statsministeren kan ifølge Grundloven til enhver tid udskrive nyvalg.⁸

Folketinget afgør selv gyldigheden af sine medlemmers valg samt spørgsmål om, hvorvidt et medlem har mistet sin valgbarhed.⁹ Folketinget fastsætter selv sin forretningsorden, der indeholder de nærmere bestemmelser vedrørende forretningsgange og ordenens opretholdelse.¹⁰

Det står også i grundloven, at det er Folketinget selv (ved formanden), der fastlægger egen dagsorden¹¹. Folketingets formand vælges af Folketingets medlemmer.¹² Folketinget kan ifølge Grundloven nedsætte udvalg, og valg til disse sker efter forholdstal.¹³ Folketingets (formanden eller de embedsmænd formanden bemyndiger hertil) ansætter selv sine embedsmænd.¹⁴

Folketingets medlemmer er ifølge Grundloven kun bundet af deres egen overbevisning¹⁵. Det betyder, at folketingsmedlemmer ikke kan modtage noget bundet mandat af sine vælgere, men afskærer dem ikke fra at lade deres stillingtagen påvirke af, hvad deres parti eller vælgere mener. Folketingsmedlemmernes uafhængighed underbygges også af den såkaldte "parlamentariske immunitet". Denne indebærer, at de ikke kan tiltales eller underkastes fængsling af nogen art uden samtykke fra Folketinget, og at de ikke uden tingets samtykke kan drages til ansvar for deres ytringer i Folketinget.¹⁶

UAFHÆNGIGHED (PRAKSIS) – 1.1.4

Kan Folketinget i praksis arbejde uafhængigt eller er folketingsmedlemmer udsat for subordination?

Point: 4

I Danmark har man en parlamentarisk præget demokratiopfattelse. I den danske demokratiske optik opfattes lovgivningsmagten som den mest autentiske repræsentant for det suveræne folks vilje.¹⁷ Der er således ingen institutioner, udover domstolene, der kontrollerer Folketingets arbejde (hverken statsrevisorerne eller ombudsmanden stiller spørgsmålstejn ved beslutninger eller love vedtaget af Folketinget).

Domstolene har i en årrække prøvet, om love er forenelige med grundloven, men de har udøvet denne prøvelse med forsigtighed og har kun i ét tilfælde klart tilsidesat en lovbestemmelse som ugyldig, fordi den stred mod grundloven, jf. den såkaldte "Tvinddom" fra 1999.

Ifølge Folketingets formand har den danske tradition med mindretalsregeringer bidraget til, at skiftende regeringer har stor respekt for Folketingets magtbeføjelser, og det har ifølge Folketingets formand også gjort det tydeligt, at det er regeringen, som servicerer Folketinget og ikke omvendt.¹⁸ Der bliver imidlertid vedtaget meget få af de lovforslag, som bliver fremsat af folketingsmedlemmer, frem for af Regeringen. Der var kun ét ud af 223 vedtagne lovforslag, der blev fremsat af medlemmer af Folketinget i perioden 2009-10. Det bør dog bemærkes, at der i alt kun blev fremsat fem lovforslag. Folketingsmedlemmerne fremsatte i samme periode 240 forslag til folketingsbeslutninger og fik vedtaget tre folketingsbeslutninger. Det har været det samme mønster de sidste 20 år.¹⁹ Det lovforberedende arbejde ligger således primært hos regeringen. Dette studie vurderer dog ikke, at denne praksis grundlæggende begrænser Folketingets i dens rolle som lovgivende magt.

GENNEMSIGTIGHED (LOVGIVNING) – 1.2.1

Er der bestemmelser, som sikrer at offentligheden har adgang til relevant samt rettidig information om Folketingets aktiviteter og beslutninger?

Point: 5

Der er bestemmelser i Grundloven, hvor der står, at Folketingets møder som udgangspunkt er åbne.²⁰ Folketingets Præsidium har desuden vedtaget nogle regler, der giver offentligheden mulighed for at følge arbejdet i Folketinget. Alle referater af forhandlingerne, forslag, udvalgsbetænkninger m.v. skal offentliggøres på en af Folketingets hjemmesider. Man kan se den officielle udgave af dokumenterne på www.folketingstidende.dk. Dokumenterne findes også på www.folketinget.dk.

Folketinget er imidlertid ikke omfattet af lovregler om aktindsigt. Da folketingsmedlemmer og partigrupper ikke er omfattet af offentlighedsloven, har de således mulighed for at kommunikere både mundtligt og skriftligt i fortrolighed.

GENNEMSIGTIGHED (PRAKSIS) – 1.2.2

Har offentligheden i praksis adgang til relevant og rettidig information om Folketingets aktiviteter og beslutninger?

Point: 5

Folketinget har 100.000 besøgende om året. I praksis kan alle frit komme og overvære møderne i Folketingssalen. Det er meget sjældent, at Folketinget holder møder for lukkede døre.²¹ Der er direkte adgang fra gadeniveau til at overvære Folketinget og også til åbne udvalgsmøder – et fænomen, der er voksende. Hvis ét medlem beder om at få et udvalgsmøde åbent, så bliver det som oftest også åbent, og så er der fri adgang for alle.²² 80% af samrådene i udvalgene var åbne for offentligheden i perioden 2009/10.²³

Folketingets debatter og en række åbne møder vises direkte på tv samt på internettet, og alle dokumenter opdateres rettidigt på hjemmesiden. Folketinget har sin egen tv-kanal. Tv-kanalen har mandat til at transmittere udvalgenes åbne samråd, hvis udvalgene ønsker det, hvilket de som oftest gør (der bliver sendt fra i hvert fald tre møder hver dag).²⁴ Kanalen er gratis (det er gratis for tv-selskaberne at tage stationen ind i deres pakke) og kan ses af alle. Video on Demand er også blevet indført for nylig.

Pressen har meget fin adgang til at viderebringe, hvad der foregår i Folketinget. Alle journalister har adgang til Christiansborg, og medlemmer af presselogen har privilegeret adgang. Presselogen kan have op til 200 medlemmer og har 184 i dag. De har kontor på Christiansborg og behandles, ifølge Formanden, som medlemmer af Folketinget.²⁵ Spørgsmålet om, hvorvidt forholdet mellem Christiansborg-

journalister og folketingsmedlemmer er for tæt og venskabeligt, så journalisterne kan miste deres kritiske sans, er jævnligt diskuteret. Dette spørgsmål tages op i rapportens kapitel om mediernes rolle.

Alle dagsordener, lovforslag, spørgsmål, udvalgsbilag, referater samt afstemningsresultater lægges rettidigt ud på hjemmesiden (se www.ft.dk).

Alle kan få foretræde for et udvalg, dog lægger udvalgene distance til individer, der vil klage over enkeltsager – de kan ikke få foretræde (de kan alene henvende sig til udvalget for andragender eller til medlemmer af Folketinget). Det er typisk organisationer, der kommer til udvalgsmøderne. Det er ofte de samme organisationer, som er registreret i høringsportalen under hvert ministerembede. De forfølger deres sager fra ministerierne og helt til behandlingerne i Folketinget.²⁶ Borgerhenvendelser til Folketinget registreres på hjemmesiden (på nær hvis det er noget privat). Se under de enkelte udvalg på www.ft.dk.

De eneste oplysninger om folketingsmedlemmer, der ikke er offentligt tilgængeligt, er oplysninger, der handler om det enkelte medlems private ærinder og forhold (samt visse spørgsmål, der vedrører Danmarks sikkerhed). Man har for nylig indskrænket offentlighedens adgang til information om medlemmerne økonomiske forhold yderligere. Folketingets Præsidium besluttede i september 2008 løbende at offentliggøre oplysninger om Folketingets udgifter på Folketingets hjemmeside. Det betød f.eks., at man kunne hente et pdf-dokument med oplysninger om medlemmernes indenlandske transportudgifter fordelt på hvert medlem.²⁷ Man kunne for hvert medlem se:

- hvilken transportform, der blev benyttet (taxa, tog, fly, rutebil etc.),
- hvor mange ture for hver transportform, der fandt sted,
- hvor meget de samlede udgifter beløb sig til for hvert medlem, og
- en fordeling af udgifterne på de enkelte transportformer

Dette er ikke længere tilfældet. Folketinget offentliggør ikke længere oplysninger om medlemmernes individuelle indenlandske rejseudgifter, men kun oplysninger om Folketingets samlede udgifter til medlemmernes indenrigsrejser, supplerende bolig- samt hotelovernatningsordningen og ikke navnene på de medlemmer, der var omfattet af disse ordninger.

ANSVARLIGHED (LOVGIVNING) – 1.2.3

Er der bestemmelser, som sikrer at Folketinget holdes ansvarlig for sine beslutninger?

Point: 4

Grundprincippet er, som nævnt allerede, at medlemmer af Folketinget ifølge Grundloven kun er bundet af deres egen overbevisning, og at de således ikke står til ansvar for deres beslutninger over for andre instanser.²⁸

Der er f.eks. ingen instanser, som efter grundloven kan reagere over for Folketinget, hvis dette begår fejl eller forsømmelser. Grundloven og Folketingets forretningsorden sikrer derimod, at Folketingets arbejde kan tages op til diskussion i tinget. Hvorvidt debatten skal omsættes til et ansvar for Folketingets medlemmer, afhænger navnlig af pressens løbende indsats, og befolkningens reaktioner ved valg til Folketinget.

I Danmark har man ikke en egentlig forfatningsdomstol, der vurderer, om love vedtaget af Folketinget, er grundlovsstridige. I princippet kan de almindelige domstole dog fungere som forfatningsdomstole.

Der er bestemmelser i Folketingets forretningsorden, der sikrer, at der kan afholdes høringer og åbne temamøder.

ANSVARLIGHED (PRAKSIS) – 1.2.4

Holdes Folketinget ansvarlig i praksis?

Point: 5

Folketinget står i praksis i høj grad til ansvar over for offentligheden. I praksis inddrages borgerne i meget høj grad i Folketingets arbejde. De sidste fem år er der blevet arrangeret ca. 15-20 offentlige høringer om året.²⁹

Folketingets formand besvarer alle henvendelser. Formanden modtager ca. 30 klager om året, som typisk drejer sig om etikette og tiltaleformer i Folketinget - meget sjældent om noget indholdsmæssigt. Samtidig bliver alle henvendelser fra borgere og interessegrupper til udvalgene besvaret.³⁰

Men der er, som nævnt, ikke en egentlig forfatningsdomstol i Danmark. Der er dog få eksempler på, at de almindelige domstole har taget stilling til, at love og folketingsbeslutninger var i strid med grundloven (dommen om Tvindovens § 7 (UfR 1999.841 H) og dommen om tiltrædelse af Maastricht-traktaten (UfR 1998.800 H)) eller med internationale konventioner (UfR 2008.342 H). I sidstnævnte tilfælde drejede det sig om, hvorvidt den danske folkekirke-ordning var i strid med art. 8 og 9 i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention.

INTEGRITETSMEKANISMER (LOVGIVNING) - 1.2.5

I hvilket omfang er der mekanismer, der sikrer folketingsmedlemmernes integritet?

Point: 2

Medlemmerne af Folketinget skal skrive under på, at de vil overholde Grundloven, men ellers er der ingen særlige regler for folketingsmedlemmer.³¹ Der er ikke et adfærdskodeks eller habilitetsregler for medlemmer af Folketinget, og ingen regler for f.eks. modtagelse af gaver eller regler om beskæftigelse efter nedlæggelse af mandat.

Der gælder dog habilitetsregler for de folketingsmedlemmer, der måtte blive udpeget som statsrevisorer.³² Når en statsrevisor vælges, skal vedkommende underskrive en erklæring om, at pågældende lever op til ovenstående krav. En statsrevisor kan også blive inhabil som følge af, at pågældende har deltaget i eller haft ansvaret for behandlingen af en sag, fx hvis en statsrevisor har behandlet sagen i sin tid som minister. I de tilfælde erklærer statsrevisoren sig for inhabil og deltager ikke i behandlingen.

Medlemmerne skal ikke oplyse hvilke personer eller organisationer, der henvender sig til dem. Der er heller ikke nogen instans, der beskæftiger sig med integritet og etik i Folketinget. Folketinget har et hverv-register, men det er frivilligt, om medlemmerne vil registrere deres hverv og økonomiske interesser heri. Registret vedrører bestyrelsesposter, lønnede stillinger, selvstændig virksomhed, økonomisk støtte, gaver, visse betalte udlandsrejser, selskabsinteresser, aftaler med tidligere eller fremtidige arbejdsgivere m.v. Oplysningerne omfatter dog ikke beløbsstørrelser.³³

INTEGRITETSMEKANISMER (PRAKSIS) – 1.2.6

I hvilken grad er folketingsmedlemmernes integritet sikret i praksis?

Point: 3

Ca. en femtedel af medlemmerne af Folketinget har valgt ikke at registrere sig i hverv-registeret. Men eftersom der er frivilligt, er der ingen sanktioner forbundet med manglende registrering. Oplysningerne bliver heller ikke efterprøvet eller kontrolleret af nogen offentlig instans.³⁴

Hverv-registeret findes imidlertid på Folketingets hjemmeside samt kan kontrolleres af pressen og offentligheden.

KONTROL MED REGERINGEN – 1.3.1

I hvilket omfang sikrer Folketinget effektiv kontrol med regeringen?

Point: 4

Hvor grundloven nøje beskriver Folketingets arbejdsgang for behandling af lovforslag, er Folketingets kontrol med regeringen ikke fastlagt på samme direkte måde. Kontrollen hviler i stedet på det parlamentariske princip, som betyder, at en regering skal gå af eller udskrive valg, hvis Folketinget udtrykker sin mistillid til statsministeren.³⁵ I praksis er det dog kun sket tre gange i det 20. århundrede, at Folketinget har vedtaget en mistillidserklæring til en regering.³⁶ I praksis har Folketinget aldrig vedtaget et mistillidsvotum til en enkelt minister. Hovedårsagen hertil er, at når det er optræk til et mistillidsvotum, trækker ministeren sig tilbage eller bliver afskediget af statsministeren, som ikke ønsker at udsætte sin regering for det prestigetab, det vil være at en af regeringens ministre bliver mødt med en mistillidsudtalelse.

Opposition truer jævnligt med et mistillidsvotum til enkelte ministre, og ministre har da også gennem tiden modtaget advarsler (en såkaldt næse). Senest i 2010 da den siddende minister (Lene Espersen) fik en næse for at give Folketinget ufyldestående svar i forhold til sagen om betaling til private sygehuse. Parlamentarismen har således stadig en indirekte betydning for det politiske magtforhold mellem regeringen og Folketinget. For at bevare regeringsmagten må regeringen nemlig føre en politik, der i hovedtræk bliver støttet af et flertal i Folketinget.

En af metoderne, Folketinget har til at udøve kontrol med regeringen, er at stille spørgsmål til ministrene. Ifølge Grundloven kan alle medlemmer af folketinget bringe ethvert offentligt anliggende under forhandling og derom ønske ministrenes forklaring.³⁷ Ministrene svarer tilsammen på flere end 15.000 spørgsmål årligt fra folketingsmedlemmer og udvalg.³⁸

Folketingets medlemmer kan også tage initiativ til forespørgsler. Forespørgsler bruges primært til at skabe debat om brede politiske emner af mere generel karakter. Der er typisk 40-60 forespørgsler om året. Som afslutning på en forespørgselsdebat kan Folketinget træffe en beslutning om det emne, der har været til debat. Det kaldes for et 'forslag til vedtagelse' og kan være alt fra at komme med en opfordring, eller at give udtryk for kritik, til ligefrem at stille et mistillidsvotum til regeringen, som herefter må gå af. Den sidste mulighed har dog meget sjældent været brugt.³⁹

Folketingets kontrol med regeringen foregår også i Folketingets 25 udvalg, som ud over at arbejde med lov- og beslutningsforslag har mulighed for at stille spørgsmål til ministrene. Spørgsmålene kan handle om konkrete sager eller om mere generelle emner inden for udvalgets sagsområde. Når ministeren kommer og besvarer spørgsmål mundtligt på et udvalgsmøde, kaldes det et samråd. Endelig kan udvalgene bede ministrene om at svare skriftligt på spørgsmål.⁴⁰

Folketinget kan nedsætte kommissioner af sine medlemmer til at undersøge alment vigtige sager. Kommissionerne er berettigede til at fordre skriftlige eller mundtlige oplysninger såvel af private borgere som af offentlige myndigheder. Folketinget kan nedsætte en såkaldt parlamentarisk kommission bestående af folketingsmedlemmer til at undersøge en vigtig sag. Muligheden bruges ikke så tit. Siden 1849 har der kun været nedsat en parlamentarisk kommission fem gange.⁴¹ Folketinget kan også nedsætte undersøgelseskommissioner.⁴² En undersøgelseskommission skal nedsættes af justitsministeren, hvis Folketinget beslutter dette.

Folketinget kontrollerer også regeringen gennem Statsrevisorerne og Ombudsmanden. Begge institutioner hører under Folketinget. Folketinget udnævner både Statsrevisorerne og Ombudsmanden. Statsrevisorerne har til opgave at overvåge og kontrollere regeringens budgetgennemførelse. Statsrevisorerne, herunder Rigsrevisionen, vurderes af dette studie at udøve effektiv overvågning af regeringen og centraladministrationen (se søjlerapporten om Rigsrevisionen). Statsrevisorerne opfører sig som hovedregel apolitiske, selvom de er politisk udpegede, forstået på den måde, at statsrevisorer, der tilhører et regeringsparti, ikke lader det påvirke deres behandling af en sag. Denne praksis med enighed blandt statsrevisorerne er kendt som konsensusprincippet. Dette princip styrker statsrevisorerne som institution og sikrer opfølgning på deres rapporter.⁴³

En større magtudredning, der blev sat i gang af Folketinget,⁴⁴ konkluderede i 2003, at Folketinget over en 30-årig periode har fået styrket sin kontrol med regeringen og hermed centraladministrationen, men også indflydelsen på lovgivningen er øget. Folketingets muligheder for at øve indflydelse på lovgivningen blev øget ved indførelsen af de stående udvalg i 1972. Som følge heraf specialiserer det enkelte folketingsmedlem sig inden for bestemte sagområder og kan oparbejde en betydelig ekspertise inden for netop sit ansvarsområde. Samtidig fik Folketinget gennem udvalgenes såkaldte "almindelige del", der ikke er knyttet til lovarbejdet, mulighed for at få en langt mere detaljeret indsigt i arbejdet i ministerierne, end det tidligere havde. I samme periode blev sekretariatsbetjeningen forbedret, ifølge Magtudredningen, hvilket øgede Folketingets muligheder for både at øve indflydelse på lovenes indhold og for en tættere kontrol med regering og administration.

Magtudredningen fremhævede, at folketingsmedlemmerne udnytter deres mulighed for parlamentarisk kontrol med regeringen (f. eks. den store stigning i antallet af forespørgsler og spørgsmål) samtidig med, at der gennem de seneste 25 år har været en tendens til at gøre det politiske ansvar retligt præget gennem dommerundersøgelser, kommissionsdomstole og Rigsret. Alt i alt peger de seneste 30 års udvikling derfor i retning af, at Folketinget har styrket sin position i forhold til regeringen, ifølge Magtudredningen. Det vurderes da også af Folketingets topembedsmænd, at Folketinget er meget effektive i deres kontrol med regeringen.⁴⁵

Magtudredningen konkluderede imidlertid også, at Folketingets indflydelse varierer med regeringens parlamentariske basis, og at de mange mindretalsregeringer siden 1971 har styrket Folketinget i forhold til regeringen. En længere periode med en flertalsregering eller med den de facto flertalsregering, som der har været i Danmark de seneste ti år, betyder imidlertid, at mange politiske skandalesager ikke bliver undersøgt eller får konsekvenser.⁴⁶

Problemet er navnlig, at der ikke er mulighed for, uden om et flertal i Folketinget, at iværksætte undersøgelser rettet mod regeringen.

Et flertal i Folketinget har f.eks. afvist en uvildig undersøgelse af den danske deltagelse i Irak-krigen. Til sammenligning har man i Storbritannien foretaget en uafhængig undersøgelse af, om den britiske deltagelse i Irak-krigen var ulovlig, selvom deltagelsen i krigen havde stor opbakning i det britiske parlament.

Ombudsmanden eller Rigsrevisor kan imidlertid beslutte sig for at undersøge sager, selvom der ikke er et flertal i Folketinget. Et aktuelt eksempel er sagen om den danske forsker Milena Penkowa, hvor Kammeradvokaten har foretaget en undersøgelse, der kritiseres af mange bl.a. fordi den ikke belyser den daværende videnskabsministers rolle, og fordi Kammeradvokaten ikke er en uafhængig instans.

I denne sag, har Rigsrevisionen afgivet et notat til Statsrevisorerne om den del af sagen, der vedrører bevillinger og regnskab til Penkows forskning.⁴⁷ Rigsrevisionens undersøgelser, og Statsrevisorerne mulighed for at anmode Rigsrevisionen om at undersøge et forhold, kan således give mindretallet mulighed for at få undersøgt forhold, der ellers ikke kan skabes flertal for i Folketinget. Der skal dog et flertal i Folketinget til at gøre et ministeransvar gældende.

Det er dette studies vurdering, at det vil styrke Folketingets kontrol med den til enhver tid siddende regering, hvis der indføres bedre mulighed for et kvalificeret mindretal kan nedsætte en undersøgelseskommision.

ANTI-KORRUPTION OG GOD REGERINGSFØRELSE – 1.3.2

I hvilket omfang prioriterer Folketinget anti-korruption og god regeringsførelse?

Point: 2

Folketinget debatterer lejlighedsvis korruptionsbekæmpelse, men primært i forbindelse med medlemmernes spørgsmål til udviklingsministeren. Det handler derfor næsten udelukkende om korruptionsbekæmpelse i forhold til danske udviklingsmidler.⁴⁸

Folketinget har også vedtaget en lang række europæiske og internationale konventioner samt andre juridiske instrumenter fra EU, OECD, FN og Europarådet.

Men ellers bliver korruption og korruptionsbekæmpelse i Danmark stort set ikke debatteret i Folketinget, og der er kun taget få initiativer ud over gennemførelse af Danmarks internationale forpligtelser. Folketinget indførte dog med et meget bredt flertal Åbenhedsordningen i 2009⁴⁹ (en del af en politisk aftale mellem regeringen (Venstre og Det Konservative Folkeparti) og Dansk Folkeparti, Socialdemokraterne, Socialistisk Folkeparti og Det Radikale Venstre). Hovedsigtet var at skabe åbenhed om ministres udgifter og aktiviteter.

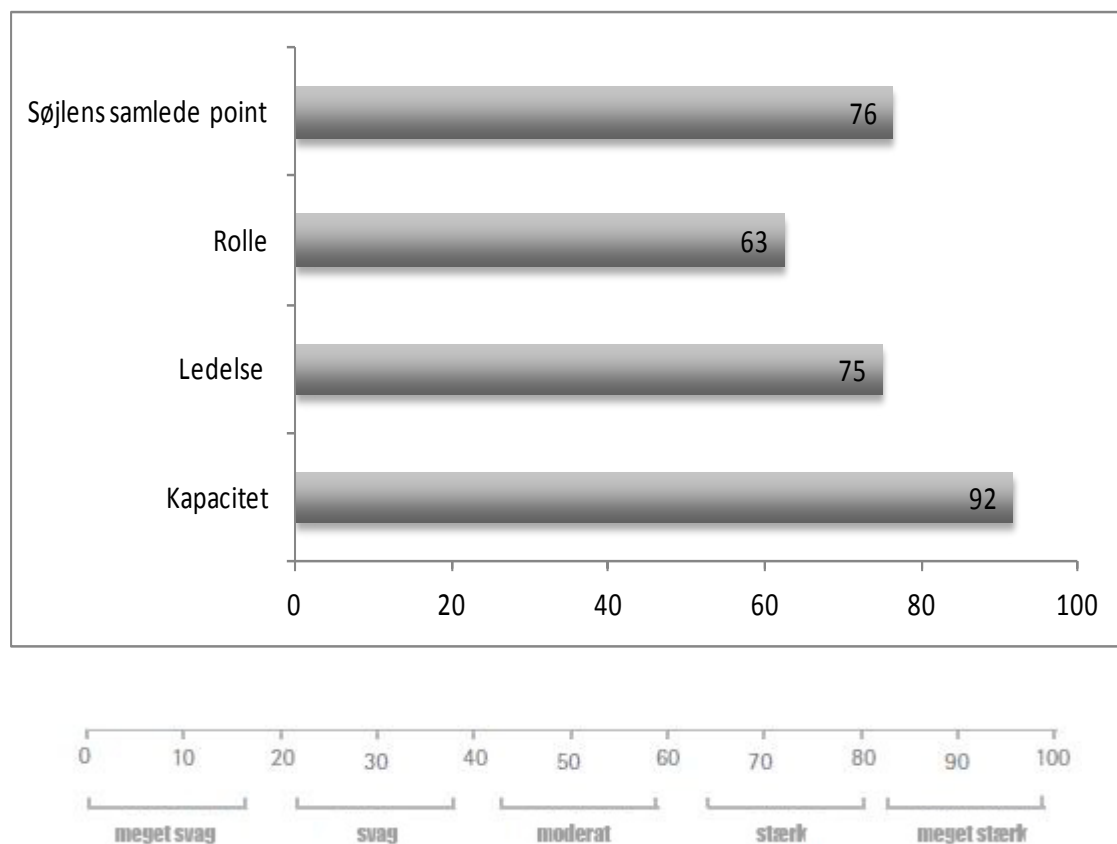
-
1. Grundloven er senere ændret 7 gange
 2. Udtrykket blev lanceret af det radikale folketingsmedlem Viggo Hørup i forbindelse med forfatningskampen i slutningen af 1800-tallet
 3. Det Radikale Venstre har f.eks. fremsat forslag om at et kvalificeret mindretal (40%) af Folketinget kan nedsætte en uvildig undersøgelse af regeringen
 4. Interview af Marina Buch Kristensen med Thor Pedersen (Folketingets Formand), Carsten U Larsen (Folketingets direktør) og Claus Dethlefsen (vice-direktør og Folketingets sekretær)
 5. Interview af Marina Buch Kristensen med Mogens Lykketoft (Folketingets Næstformand)
 6. Folketinget modtager rådgivning fra sine egne sekretariater, navnlig Lovsekretariatet, men i praksis er det Justitsministeriets Lovafdeling som står for den væsentligste del af den juridiske rådgivning af Folketinget
 7. Danmarks Riges Grundlov af 5.juni 1953 § 34
 8. Danmarks Riges Grundlov af 5.juni 1953 § 32
 9. Danmarks Riges Grundlov af 5.juni 1953 § 33

10. Danmarks Riges Grundlov af 5. juni 1953 § 48
11. Danmarks Riges Grundlov af 5. juni 1953 § 39
12. Forretningsorden for Folketinget, oktober 2009 § 2
13. Danmarks Riges Grundlov af 5. juni 1953 § 45
14. Forretningsorden for Folketinget, oktober 2009 § 45
15. Danmarks Riges Grundlov af 5. juni 1953 § 56
16. Danmarks Riges Grundlov af 5. juni 1953 § 57
17. Marlene Wind, Magtfordeling- demokrati uden kant, Cura nr 17, august 2010
18. Interview af Marina Buch Kristensen med Thor Pedersen (Folketingets Formand)
19. Parlamentariske oplysninger for Folketingsåret 2009-10 (se www.ft.dk)
20. Danmarks Riges Grundlov af 5. juni 1953 § 49. Det præciseres dog, at Formanden og et antal medlemmer kan forlange, at dørene lukkes.
21. Sidste gang, det skete, var i 1924 (se www.ft.dk)
22. Interview af Marina Buch Kristensen med Thor Pedersen (Folketingets Formand)
23. Beretning om Folketingets arbejde for året 2009/2010 (se www.ft.dk)
24. Beretning om Folketingets arbejde for året 2009/2010 (se www.ft.dk), Interview med Thor Pedersen (Folketingets Formand)
25. Interview af Marina Buch Kristensen med Thor Pedersen (Folketingets Formand)
26. Interview af Marina Buch Kristensen med Carsten U Larsen (Folketingets direktør) og Claus Dethlefsen (vice-direktør og Folketingets sekretær)
27. Se www.aabenhedstinget.dk
28. Danmarks Riges Grundlov af 5. juni 1953 § 56
29. Beretning om Folketingets arbejde for året 2009/2010 (se www.ft.dk)
30. Interview af Marina Buch Kristensen med Thor Pedersen (Folketingets Formand)
31. Interview af Marina Buch Kristensen med Thor Pedersen (Folketingets Formand)
32. Folketingets Forretningsorden: § 2. Ingen kan være statsrevisor eller stedfortræder uden at opfylde betingelserne for at kunne vælges til medlem af Folketinget. Spørgsmål herom afgøres endeligt af Folketinget. Stk. 2. En statsrevisor må ikke uden tilladelse fra Folketingets Udvalg for Forretningsordenen beklæde nogen stilling eller varetage noget lønnet hverv af varigere karakter i en statslig myndighed eller virksomhed, hvor staten har betydelige økonomiske interesser, medmindre stillingen eller hvervet alene indebærer et ubetydeligt økonomisk eller ledelsesmæssigt ansvar. Stk. 3. Forvaltningslovens § 3, stk. 1, om inhabilitet finder med de nødvendige tilpasninger anvendelse i statsrevisorernes virke.
33. Se www.ft.dk
34. Interview af Marina Buch Kristensen med Carsten U Larsen (Folketingets direktør) og Claus Dethlefsen (vice-direktør og Folketingets sekretær)
35. Danmarks Riges Grundlov af 5. juni 1953 § 15
36. Se http://www.ft.dk/Demokrati/Regeringen/Ministre_i_modvind.aspx
37. Danmarks Riges Grundlov af 5. juni 1953 § 53
38. Beretning om Folketingets arbejde for året 2009/2010 (se www.ft.dk)
39. Se www.ft.dk
40. Se www.ft.dk
41. Danmarks Riges Grundlov af 5. juni 1953 § 51
42. Lov om undersøgelseskommissioner § 1, stk. 1 (www.retsinformation.dk)
43. Interview af Marina Buch Kristensen med Peder Larsen (Statsrevisorernes formand), Mogens Lykketoft (Statsrevisor) og Gitte Korff (sekretariatschef for Statsrevisorerne).
44. Lise Tøgeby et al, Magt og demokrati i Danmark, 30. oktober 2003
45. Interview af Marina Buch Kristensen med Carsten U Larsen (Folketingets direktør) og Claus Dethlefsen (vice-direktør og Folketingets sekretær)
46. Siden 2004 har der ikke været nedsat nogen undersøgelseskommissioner
47. <http://www.ft.dk/statsrevisor/20111/notat/4/1008617.PDF>
48. Se www.ft.dk
49. <http://www.aabenhedsordning.dk/>

5.2 REGERINGEN

Status: Stærk institution.

Sammenfatning:



Ved regeringen forstås i en dansk sammenhæng ministrene. Antallet af ministre varierer, men er normalt omkring 20. Ministre udnævnes og afskediges efter grundloven af dronningen, men majestæten medvirken er en ren formalitet, og reelt ligger kompetencen hos statsministeren. Statsministeren finder i reglen sine ministre blandt Folketingets medlemmer, men det er ingen betingelse, at ministeren er eller har været medlem af Folketinget.

Hver minister har sit arbejdsområde, som bestemmes af og kan ændres af statsministeren. Efter grundloven har ministrene ansvaret for regeringens førelse. En minister kan som nævnt afskediges af statsministeren og skal afskediges, hvis Folketinget udtaler sin mistillid til pågældende. I praksis er mistillidsudtalelser fra Folketinget meget sjældne, da ministeren selv går af eller afskediges af statsministeren, hvis der er optræk til en mistillidsudtalelse. Overalt, hvor grundloven henlægger en beføjelse til dronningen (kongen) skal dette forstås som majestæten med tilslutning fra en minister, i reglen statsministeren. Da ministeren bærer ansvaret for beslutningen, vil beføjelsen reelt ligge hos ministeren.

Hovedparten af de lovforslag, der vedtages i Folketinget, hidrører fra regeringen, selvom forslag også kan fremsættes af det enkelte folketingsmedlem. Herudover er udenrigspolitikken efter grundlovens § 19 et regeringsprærogativ. Til en række udenrigspolitiske dispositioner skal der dog på forhånd indhentes samtykke fra Folketinget, ligesom regeringen skal rådføre sig med Folketingets udenrigspolitiske nævn om alle beslutninger af større udenrigspolitisk rækkevidde.¹

I forhold til ressourcer er der en diskussion om, hvorvidt regeringen burde have adgang til at ansætte vice-ministre eller gøre brug af andre typer politiske ansættelser, grundet det tiltagende pres på ministerembedet. På baggrund af anbefalinger i de to centrale betænkninger på området, samt den tilgrundliggende interview-data for dette studie, findes der ikke grund til at anbefale ændringer i den nuværende praksis i strukturen omkring ministre og embedsværk.

I det danske system er der ikke lagt op til uafhængighed mellem regeringen og Folketinget, og det vurderes ikke at være et problem. Folketinget har en vigtig demokratisk kontrol funktion i forhold til regeringen. En pointe fra rapporten om de politiske partier² bør dog understreges igen i denne rapport: Det drejer sig om den u hensigtsmæssige lovgivning og praksis omkring privat partistøtte, idet dette også er et problematisk forhold for regeringen, i det omfang de er medlemmer af politiske partier. Uigennemsigtheden omkring den private partistøtte betyder, at der – berettiget eller uberettiget – kan opstå mistanke om, hvorvidt en minister er i lommen på dennes private bidragydere i det private erhvervsliv eller hos fagbevægelsen.

Dernæst er der et problem omkring den centrale forvaltnings imødekommelse af aktindsigtsbegæring, som for ofte ikke gennemføres i overensstemmelse med lovgivningen på området.³

Slutteligt bemærkes det, at der ses en stigende tendens til, at høringsfristerne for lovforslag er så korte, at de ikke tjener deres formål i forsvarlig grad. Det svækker offentlighedens muligheder for at holde regeringen ansvarlig.

RESSOURCER (PRAKSIS) – 2.1.1

I hvilket omfang har regeringen de nødvendige ressourcer for effektivt at kunne udføre deres pligter?

Point: 5

Det vurderes i forbindelse med dette studie, at regeringen råder over de fornødne økonomiske ressourcer til aflønning af ministre.⁴ I loven om vederlag og pension m.v. for ministre fastlægges statsministeren og de øvrige ministres lønninger.⁵ I 2010 vedtog Folketinget imidlertid en tidsbegrænset nedsættelse af ministervederlaget med 5%, gældende i 2011 og 2012.⁶ Dvs. at mens grundbeløbet for ministervederlag i 2010 var på 924.850,00 kr., er det i 2011 og 2012 nedsat til 878.607,00 kr.⁷ Grundbeløbet på de 924.850,00 kr. har været fast siden lovens vedtagelse i 2004 og reguleres i overensstemmelse med reglerne for regulering af tjenestemandslønninger.⁸ En eventuel aflønning af ministeren som Folketingsmedlem modregnes i ministervederlaget.⁹

Ligeledes findes der ikke grund til at stille spørgsmålstejn ved de tekniske ressourcers tilstrækkelighed.¹⁰

Tabellen på næste side over førstegangsministres¹¹ uddannelsesmæssige, parlamentariske og erhvervsmæssige baggrund i perioden 1999–2010 giver et billede af de menneskelige ressourcer i regeringen som tiltagende i styrke da flere ministre har en relevant uddannelsesmæssig baggrund, tidligere erfaringer fra ledelsesposter eller relevant parlamentarisk erfaring:

	1999-2001 ¹²	2001-2007 ¹³	2007-2010 ¹⁴
Antal Førstegangsmministre	14	29	30
Akademikere	43%	62%	67%
Klar relevant uddannelsesmæssig baggrund for deres ressortområde	N.A.	7%	10%
Ledelseserfaring på højt niveau inden tiltrædelsen som minister i perioden	7%	55%	63%
Sad i Folketinget, da de blev udnævnt til ministre	72%	83%	80%
Tidligere erfaring med besiddelse af ministerpost	N.A.	21%	33%
Specifik parlamentarisk erfaring med det pågældende ressortområde	N.A.	43%	45%
Specifik parlamentarisk erfaring inden for mindst ét af sine ressortområder	N.A.	59%	63%

Der er en fortløbende diskussion omkring behovet for flere politiske embedsmænd. Den diskussion, som for øjeblikket kører, er en tilbagevendende diskussion og foregår primært blandt akademikere og andre kommentatorer. Den handler om, hvorvidt ministrene burde have adgang til flere særlige rådgivere.¹⁵ Det debatteres, hvorvidt det ville være fordelagtigt for en ministerstab, der i stigende grad er presset og belastet, at have flere politisk udpegede embedsmænd omkring sig, eller om dette ville svække det danske system. Det danske system bæres af et stærkt meritbaseret embedsværk, som til trods for deres neutralitet kan tilbyde ministrene politisk vejledning sammen med den stærke faglige vejledning.¹⁶ Ministerfunktionen er i løbet af de seneste årtier i stigende grad kommet under pres. Først og fremmest er samarbejdet med Folketinget intensiveret kraftigt. Ministrene kaldes oftere i samråd, og der stilles flere og flere spørgsmål til dem.¹⁷ Ligeledes er der et parallelt krav om, at ministrene opretholder det overordnede blik for den politiske linje, men også at de forholder sig til enkeltsager. Ydermere har tilslutningen til EF/EU betydet, at ministrene i højere grad også skal agere internationalt. Slutteligt er vælgerne siden det der blev kaldt jordskredsvalget i 1973 blevet langt mindre loyale i deres politiske tilhørsforhold, hvilket har betydet, at politikere konstant må orientere sig efter aktuelle meningsmålinger. Dette har givet medierne en rolle som politisk agent og instrument, og dermed stilles der nu også krav til politikernes evne til at håndtere den mediebarne virkelighed.¹⁸ Dette giver umiddelbart grund til betvivle, hvorvidt én minister er nok til at løfte alle de påkrævede opgaver, eller om der som oven for beskrevet er grund til at anbefale flere politiske ansættelser. Fortalerne mener, at det er nødvendigt med flere politiske rådgivere omkring ministrene, fordi de i dag er så pressede, at de dårligt har tid til at tænke politik. Skeptikerne mener ikke, at det er et problem, at embedsværket i dag varetager en del af den politiske rådgivning, til trods for deres erklærede politiske upartiskhed, tvært imod er det en fordel, at den politiske og faglige vejledning ikke adskilles.¹⁹

Det er i dag kun de særlige rådgivere,²⁰ som er tilnærmelsesvist politiske ansættelser, der dog fungerer under almindelig forvaltningsret og er underordnet departementscheferne (ikke ministeren). Det er for nuværende 16 af landets 18 ministre, der har tilknyttet en særlig rådgiver,²¹ og i løbet af de sidste 10 år har ingen minister haft mere en én, idet tidligere statsminister Anders Fogh Rasmussen indførte denne begrænsning, da han dannede regering.²²

Centrale studier viser, at kravene til embedsværkets funktioner også er forandret.²³ Særligt har departementscheferne siden 1960'erne gået fra en meget upolitisk position, til i dag i vid udstrækning at fungere som faglige og politiske rådgivere for ministrene – om end aldrig egentlig partipolitisk. De

bidrager i dag med politisk-taktisk rådgivning, og det er ikke længere utænkeligt, at en minister vælger at udskifte departementschefen ved sin tiltrædelse (dog aldrig grundet divergerende partipolitiske holdninger).²⁴ Således har systemet angiveligt reguleret sig selv i takt med udviklingen af ministerens arbejdsfelt, og den praksis, der er i dag, er tilfredsstillende for såvel embedsstanden som ministrene.²⁵ I udarbejdelsen af betænkning 1354/1998 viser en rundspørge, at hverken ministre eller embedsmænd nærer ønske om, at der i Danmark indføres statssekretærer, viceministre eller des lige.

Det er derfor dette studies vurdering, at der ikke grund til at kritisere den nuværende praksis i strukturen omkring ministre, politiske ansættelser og embedsværk.

UAFHÆNGIGHED (LOVGIVNING) - 2.1.2

I hvilken grad er regeringen sikret uafhængighed lovgivningsmæssigt?

Point: 5

Grundloven fra 1849 stadfæster tredelingen af magten i Danmark, hvilket betyder, at der er en formel adskillelse og uafhængighed mellem Folketinget, regeringen og domstolene.²⁶ Regeringens opgave er, at regere landet efter de love, som Folketinget har vedtaget.

I det danske system er der ikke tiltænkt en uafhængighed mellem regeringen og Folketinget, da Folketingets opgave blandt andet er at fungere som kontrolorgan for, hvordan regeringen fører lovgivningen ud i livet. Folketinget har parlamentarisk kontrol med regeringen samt beføjelse til at kræve en ministers eller statsministers afgang og i sidste instans regeringens opløsning.²⁷ Det fremgår af Folketingets forretningsorden, at der er tre formelle elementer i deres kontrol med regeringen: 1) at få oplysninger fra ministeren ved at stille spørgsmål, 2) at drøfte aktuelle politiske forhold med ministeren gennem samråd, og slutteligt 3) at forsøge at påvirke ministerens forvaltning af en lovgivning. Herudover eksisterer der en række mindre formelle, men stadig legitime muligheder for folketingsmedlemmers indflydelse på ministrenes virke – eksempelvis en uformel kontakttagen privat, eller gennem organisationer og foreninger.²⁸ Folketinget har en række stående udvalg, som også har til opgave at føre kontrol med regeringen og forvaltningen på de respektive faglige områder. Disse udvalg kan stille spørgsmål til ministeren, hvilket de i gennemsnit gør 5.000 gange om året.²⁹

På baggrund af interviewdata og analyse af tilgrundliggende materiale, vurderes der ikke at være uhensigtsmæssige afhængighedsforhold i relation til andre instanser i kraft af mangelfuld lovgivning.

UAFHÆNGIGHED (PRAKSIS) - 2.1.3

I hvilken grad er regeringen uafhængig i praksis?

Point: 4

Analysen af denne indikator relaterer sig til ovenstående redegørelse for regeringens forhold til Folketinget, idet det danske system ikke bygger på uafhængighed mellem regeringen og Folketinget. Det er dog ikke dette studies vurdering, at denne afhængighed principielt er uhensigtsmæssig i relation til opretholdelse af integriteten i systemet. Tværtimod giver det mulighed for øget demokratisk kontrol med regeringens aktiviteter.

Særligt i 1980'erne tiltog en udvikling hvor mindretalsregeringer i stigende grad blev nedstemt i forbindelse med lovforslag i Folketinget. Denne ændring har bevirket en forskydning mellem, hvad der er administrative anliggender, som klares i ministerierne, og hvad der bringes til Folketinget.³⁰ Konsekvensen er, at ministrene i stigende grad søger Folketingsudvalgenes godkendelse af, hvordan lovene administreres, og dermed har udvalgene fået tiltagende indflydelse på lovadministrationen.

Parallelt med denne udvikling er Folketingsgrupperne blevet styrket via økonomiske tiltag, hvilket har givet mulighed for en stigende parlamentarisk aktivitet og dermed lagt øget pres på ministrene.³¹

I rapporten om de politiske partier diskuteres forholdene omkring den private partistøtte og den uigennemsigtighed, der er på dette område. Den manglende lovgivning og uigennemsigtige praksis omkring den private partistøtte kritiseres, idet der ikke gives tilstrækkelig mulighed for at få indsigt i hvilke private interesser, der økonomisk støtter de politiske partier, eller i hvert fald ikke i hvor store beløb, der støttes med.³² Det er ikke muligt at påvise, hvorvidt der forekommer en uhensigtsmæssig afhængighed mellem partimedlemmer og deres økonomiske bidragydere, men det er muligt at sandsynliggøre, at det forekommer. Da ministre normalt også er medlemmer af politiske partier, kan denne uhensigtsmæssige afhængighedsfaktor heller ikke udelukkes under denne søjle.

2.2.1 GENNEMSIGTIGHED (LOVGIVNINGEN) – 2.2.1.

I hvilken grad er der regulativer, der sikrer gennemsigtighed i relevante aktiviteter, som regeringen foretager?

Point: 5

Den vigtigste lovgivning i relation til gennemsigtigheden af regeringens aktiviteter er offentlighedsloven samt den såkaldte Åbenhedsordning.³³

Offentlighedsloven er den lovgivning, der giver offentligheden adgang til en stor del af de dokumenter, som forvaltningen besidder. Ifølge lovens § 4, stk. 3, kræves, at den, som ansøger om aktindsigt, er i stand til at identificere den sag eller det dokument, der ønskes aktindsigt i. Det betyder i praksis, at aktindsigtsansøgeren skal have et vist forhåndskendskab (ofte sagsnummeret) for at kunne søge om aktindsigt.

Der er følgende undtagelser fra offentlighedsloven, som er relevante i denne sammenhæng (direkte citat fra lovens § 10):

1. **Statsrådsprotokoller, referater af møder mellem ministre og dokumenter, der udarbejdes af en myndighed til brug for sådanne møder.**
2. **Brevveksling mellem ministerier om lovgivning, herunder bevillingslove.**
3. **Dokumenter, der udveksles i forbindelse med, at en myndighed udfører sekretariatsopgaver for en anden myndighed.**
4. **Myndigheders brevveksling med sagkyndige til brug i retssager eller ved overvejelse af, om retssag bør føres.**
5. **Materiale, der tilvejebringes som grundlag for udarbejdelse af offentlig statistik eller videnskabelige undersøgelser.**

Slutteligt blev der i 2009 tilføjet følgende undtagelse fra loven til § 2: "Loven gælder endvidere ikke for sager om førelse af en ministerkalender".³⁴

Myndigheder skal, ifølge offentlighedslovens § 16, have imødekommet eller afslået aktindsigtsbegæringen inden 10 dage efter, at den er modtaget af vedkommende myndighed. Er det ikke muligt, skal myndigheden underrette den begærende om grunden hertil samt oplyse, hvornår en afgørelse kan forventes at foreligge.³⁵

En uddybende redegørelse for offentlighedsloven og den igangværende proces omkring dens fornyelse kan findes i dette studies rapport om den offentlige sektor.

Åbenhedsordningen indførtes i 2009³⁶ og er en del af en politisk aftale mellem den nuværende regering (Venstre og Det Konservative Folkeparti) og Dansk Folkeparti, Socialdemokraterne, Socialistisk Folkeparti og Det Radikale Venstre. Hovedsigtet var at skabe åbenhed om ministres udgifter og aktiviteter. Aftalen indebærer, at ministerierne senest den ottende hverdag i måneden skal offentliggøre oplysninger om ministres udgifter og aktiviteter indenfor fem kategorier:

1. **Repræsentationsudgifter (bagudrettet)**
2. **Udgifter til tjenesterejser (bagudrettet)**
3. **Modtagne gaver (bagudrettet)**
4. **Arrangementer af officiel repræsentativ karakter (bagudrettet)**
5. **Officielle aktiviteter i indeværende måned (fremadrettet)**

Til brug ved udfyldelsen af disse informationer har Justitsministeriet udgivet en særlig vejledning.³⁷ Det blev dog besluttet i forbindelse med denne politiske aftale, at åbenhedsordningen ikke skulle omfatte en offentliggørelse af ministrenes kalendere, da der var enighed om vigtigheden af at bevare denne som et personligt arbejdsinstrument.³⁸ Samtidig indførtes oven for nævnte undtagelse i offentlighedsloven vedrørende ministerkalendere, som sammen med åbenhedsordningen betyder, at åbenheden om ministrenes aktiviteter i ministerhvervet blev reduceret i 2009.³⁹ *Statsminister Lars Løkke Rasmussen udtalte i den sammenhæng "skal ministerlivet kunne leves rent praktisk, så må kalenderen kunne udvikles med rent private ting med henblik på at føre et liv"*⁴⁰, men en sådan beskyttelse af privatlivet kunne angiveligt være blevet imødekommet ved andre tiltag (eks. adskilte kalendere i kalendersystemet).

En minister pålægges ved sin tiltrædelse at fratræde alle hverv i offentlige eller private virksomheder, foretagender eller institutioners tjeneste og må heller ikke påtage sig nye hverv i sin ministerperiode. Ved hverv forstås lønnede såvel som ulønnede stillinger, tillidsposter og lignende. Der kan dog være undtagelser, hvor en minister får lov at opretholde et givent hverv, men kun efter tilladelse fra statsministeren og godkendelse i det relevante Folketingsudvalg "hvis varetagelse efter dennes skøn ikke kan berede vanskeligheder i udførelsen af hans embedspligt som minister eller i hans forhold til de forskellige statsforvaltningsgrene".⁴¹ Alle ministre udfylder et oplysningsskema vedrørende fratrådte (fem år tilbage) og eventuelt bibeholdte hverv, som offentliggøres på Statsministeriets hjemmeside.⁴²

GENNEMSIGTIGHED (PRAKSIS) - 2.2.2

I hvilken grad er der i praksis gennemsigtighed omkring relevante regeringsaktiviteter?

Point: 3

Overordnet fungerer praksis, ifølge den oven for beskrevne lovgivning på området. Der findes ingen deciderede sanktionsbestemmelser, som kan aktiveres, hvis en minister eller et ministerium ikke opfylder kravene til offentliggørelse af aktiver og interesser, eller ikke efterfølger åbenhedsordningen. En informant beskrev disse regler som en del af ministrenes ansættelseskontrakt, og henførte til en stærk kultur om at udfylde sine pligter ifølge den.⁴³ Alle informanter henviste til pressens centrale rolle som vagthunde i forhold til overholdelsen af disse ordninger.⁴⁴

Regeringens budget offentliggøres hvert år i form af finansloven, som altid er tilgængelig på finansministeriets hjemmeside. Ligeledes offentliggør Statsministeren ved Folketingets åbning i oktober en et Lovprogram som er en liste over de lovforslag med videre som regeringen agter at fremsætte i det kommende folketingsår. Lovprogrammet indeholder både en kort beskrivelse af lovforslaget og en omtrentlig angivelse af hvornår lovforslaget forventes fremsat.

Regeringen nedsætter en række interne udvalg med koordinationsudvalget som det vigtigste, men i modsætning til hvad der gælder for de udvalg som nedsættes af Folketinget (og kommunalbestyrelser og regionsråd), er der meget lidt gennemsigtighed mht. regeringens interne udvalg. På Statsministeriets hjemmeside er der en oversigt over de faste regeringsudvalg, herunder deres opgaver og medlemmer, men hverken dagsorden eller beslutninger offentliggøres, og et referat af drøftelserne på møderne i udvalgene offentliggøres heller ikke. Det betyder at det, som eksempel, er svært at efterprøve om de ansættelser i ledende stillinger som drøftes i Ansættelsesudvalget, behandles på et sagligt grundlag. I øvrigt gælder den manglende gennemsigtighed ikke kun regeringens udvalg, men også selve regeringsmøderne der holdes hver tirsdag, men her er dog indført en ordning med et fast pressemøde med statsministeren efter regeringsmødet.

Undersøgelser af centralforvaltningens behandling af aktindsigtssager viser en tendens til, at 10 dages fristen alt for ofte overskrides, at princippet om meroffentlighed kun ganske sjældent efterleves, og at den aktindsigtsbegærende ofte ikke får tilsendt alle de dokumenter, som der bedes om.⁴⁵ Der har været sager i pressen omkring afviste aktindsigtsbegæring, som siden har ført til alvorligt belastende sager for ministre og ministerier, idet det viste sig, at aktindsigten var blevet afvist i strid med loven. I 2006 modtog journalist Jesper Tynell Cavlingprisen for sine afsløringer i Orientering (P1, Danmarks Radio). Tynell havde gennem aktindsigt og årelang research afsløret, at Claus Hjort Frederiksen og hans daværende embedsmænd i en række sager handlede lovstridigt og forbrød sig mod vanlige principper i demokratiet. Undervejs i denne proces blev Tynells aktindsigtsbegæring nægtet – angiveligt i strid med offentlighedsloven.⁴⁶

Der er politisk og i pressen rejst spørgsmål vedrørende rækkevidden af Åbenhedsordningen. Navnlig vedrørende offentlighed omkring ministres modtagelse af private gaver, er der rejst kritik. Det hævdes, at der er et hul i Åbenhedsordningen, som betyder, at gaver som sendes privat til ministre eller til deres folketingsadresse, ikke skal opgives på listen over gaver og beværtning. Der er ikke tale om, at ministre så kan modtage ulovlige gaver (altså over bagatelgrænsen), men blot at den åbenhed og gennemsigtighed som Åbenhedsordningen lover, kan omgås på visse måder. Det betyder eksempelvis at erhvervs- og transportministrene Bendt Bendtsen, Flemming Hansen og Carina Christensen i årevis har modtaget frikort fra rederiet DFDS til brug af deres luksus-cruise-skibe til England og Oslo, uden at det har skullet fremgå nogen steder.⁴⁷ Ligeledes skal ministres ægtefællers gaver ikke angives, hvilket betyder at eksempelvis Mærsk af flere omgange har kunnet give dels guldbrocher og dels guldure til ministerfruer, uden at dette har skullet fremgå af de tilgængelige registre. Dette studie finder derfor grund til at bemærke, at der i Åbenhedsordningen, til trods for en klar vejledning, levnes mulighed for at den tilsigtede gennemsigtighed ikke efterkommes. Dette kunne der med fordel rettes op på.

Slutteligt er det blevet nævnt, at der i praksis har udviklet sig en tendens til at de særlige rådgivere for regeringen ikke journaliserer i samme omfang som andre i embedsværket, til trods for at de er omfattet af samme lovgivning.⁴⁸ Hvis denne tendens får lov at vokse, vil det i praksis begrænse retten til aktindsigts. Derfor bør denne tendens begrænses.

ANSVARLIGHED (LOVGIVNINGEN) - 2.2.3

I hvilken grad er der bestemmelser, der sikrer at regeringsmedlemmer skal rapportere og stå til ansvar for deres aktiviteter?

Point: 5

Som redegjort for i ovenstående afsnit 2.1.2, fastsættes i Grundlovens § 3 parlamentarismen, der betyder, at hvis en regering har Folketingsflertal imod sig, må de gå af. Der er ligeledes blevet redegjort for Folketingets rolle som kontrolinstans for regeringen, hvilket dog ikke er fastlagt i Grundloven, men i praksis har parlamentarismen denne funktion og betyder, at Folketinget kan bede en minister om forklaring og rapportering på sine aktiviteter. Endvidere kan et lovforslag ikke gennemføres uden først at være behandlet tre gange i Folketinget og slutteligt vedtaget med flertal.⁴⁹

Alle ministre kan retsforfølges i embedesmedfør ifølge Ministeransvarlighedsloven⁵⁰, herunder hvis en minister giver Folketinget urigtige eller vildledende oplysninger eller fortier væsentlige oplysninger for en sag under behandling i Folketinget.⁵¹ Endvidere finder de almindelige strafferetslige bestemmelser også anvendelse for ministre.⁵² Det betyder at ministre kan retsforfølges, såfremt der er belæg for grov misligholdelse af dennes forpligtigelser i henhold til hans embede, herunder vildledelse af Folketinget, og misbrug af sit embede generelt. Folketinget kan rejse tiltale mod en minister ved Rigsretten.⁵³ Ifølge lovens ordlyd kan dronningen også kræve ministrene tiltalt ved Rigsretten, men i praksis er det regeringen, som har denne ret.⁵⁴ Rigsretten blev indført i 1849, og til dato har der været ført fem sager i alt, hvoraf kun to har ført til en egentlig dom.⁵⁵ Den sidste sag var den såkaldte Tamil-sag, som ud over at resultere i fire måneders betinget fængsel for den involverede minister (Erik Ninn-Hansen) også fik den konsekvens, at den samlede regering trådte tilbage.⁵⁶

Rigsrevisionen og Statsrevisionen fungerer som finansielt tilsyn med regeringens forvaltning af statens økonomi. Statsregnskabet skal fremlægges senest seks måneder efter finansårets afslutning og følgelig godkendes af alle seks statsrevisorer.⁵⁷ Som konkluderet i søjlerapporten om Rigsrevisionen, er Rigsrevisionen og Statsrevisorerne i høj grad med til at sikre en effektiv samt uafhængig kontrol af regeringen og dens aktiviteter.

Folketingets Ombudsmand udgør borgernes mulighed for at rejse klagesager, hvis de mener myndighederne (herunder den centrale forvaltning) har overtrådt loven eller lavet andre fejl i forbindelse med behandlingen af en sag. Ombudsmanden kan dog ikke behandle klager over Folketinget, og han kan heller ikke behandle klager over regeringens og ministrenes virksomhed i forhold til Folketinget. Han kan altså ikke behandle klager over regeringens lovforslag eller over de svar som en minister giver på spørgsmål fra Folketinget. Derimod kan ombudsmanden behandle klager over ministres virksomhed som øverste leder af forvaltningen inden for deres ministerområde. Ombudsmanden er uafhængig af regeringen og Folketinget, og er en meget respekteret institution i Danmark.⁵⁸

Endnu en mekanisme, der er med til at holde regeringen ansvarlig, er offentlige høringer. Justitsministeriet udarbejdede i 2005 "Vejledning om lov kvalitet", hvori blandt andet høringer indgår som en vigtig del af regeringens lovforberedende arbejde. Alle lovforslag sendes i høring hos myndigheder og organisationer mv., som vil blive berørt af en lovregulering. Formålet er at sikre at berørte parter er involveret i processen, men også at skabe klarhed over om de tekniske forudsætninger er i orden, og slutteligt vil det give Folketinget et indblik i, hvordan et lovforslag vil blive modtaget, hvis det vedtages.⁵⁹ Det anbefales i denne vejledning, at lovforslag sendes i høring, inden de fremsættes i Folketinget, men kan det ikke lade sig gøre, så senest samtidig. Et lovforslag sendes i høring dels via det relevante ministeriums hjemmesiden, og dels på en såkaldt Høringsportal,⁶⁰ hvor både lovforslag, høringsbreve og en liste over høringsberettigede, skal offentliggøres. De hørings svar, der i løbet af høringsprocessen sendes til Folketinget, bliver også offentliggjort på Høringsportalen. Vedrørende tidsfrister står der i vejledningen, at "høringsfristen må afpasses efter de nærmere omstændigheder, men bør være så lang, at de hørte parter har mulighed for at udarbejde et fyldestgørende svar. Der bør herved også tages hensyn til, at bl.a. offentlige myndigheder, der høres, kan have behov for at indhente udtalelser fra underordnede særligt sagkyndige institutioner mv."⁶¹

ANSVARLIGHED (PRAKSIS) - 2.2.4

I hvilken grad er der et effektivt tilsyn med regeringens aktiviteter i praksis?

Point: 3

Igen følger praksis, den ovenfor beskrevne lovgivning på området i det store og hele. Tilsynsmekanismerne indbygget i regeringens relation til Folketinget, Stats- og Rigsrevisionen samt Ombudsmanden fungerer som beskrevet ovenfor. Pressen er en yderligere tilsynsmekanisme, der i vid udstrækning tager de sager op, som det kræves.⁶² Rigsrevisionen og ombudsmanden arbejder i praksis uden indblanding fra regeringens side, og kun i én nylig sag er der grund til at nævne regeringens (formodentlig) utidige indblanding i Rigsrevisors arbejde (se søjlerapport om Rigsrevisionen).

Den eneste grund til anmærkning omkring ansvarlighed i praksis, går på de ofte meget korte høringsfrister for lovforslag.⁶³ En undersøgelse foretaget af Momentum (Kommunernes Landsforenings Nyhedsbrev) viser, at for mere end hvert femte lovforslag, der blev sendt i høring i 2010, havde høringsparterne højst en uge til at gennemlæse, drøfte og skrive et høringssvar til dem. Næsten hvert andet lovforslag var højst i høring i to uger.⁶⁴ I forbindelse med den undersøgelse udtalte flere eksperter skepsis over for både grunden til og resultatet af disse korte høringsfrister.⁶⁵ I et brev til Folketingets Præsidium udtrykker ti interesseorganisationer⁶⁶ deres bekymring over denne tendens, og kalder det slutteligt et demokratisk problem.⁶⁷ På Folketingets hjemmeside står der omkring høringssvar at "en del af lovgivningsprocessen går ud på, at organisationer og myndigheder m.fl. får mulighed for at kommentere nye lovforslag og sende deres bemærkninger til ministeren."⁶⁸ Det anfægtede 25 organisationer på lignende vis i 2010, da de også sendte et åbent brev til Præsidiets for at gøre opmærksom på problemet omkring de korte høringsfrister.⁶⁹

Dette relaterer sig til regeringens ansvarlighed i det omfang, at det gøres sværere for interessenter og offentlighed at få indflydelse på de lovforslag, som ministerierne kommer med. Dermed bliver lovforslagene ikke i tilstrækkelig grad reguleret i forhold til praksis, og uhensigtsmæssigheder har ikke samme mulighed for at blive sorteret fra af praktikere.

Blandt andet på baggrund af Momentums undersøgelse, har de fire oppositionspartier, Enhedslisten, Socialistisk Folkeparti, Socialdemokraterne og De Radikale Venstre, fremsat et beslutningsforslag (B70) i Folketinget med det formål at skærpe reglerne om høringsfrister. Forslaget blev første gang behandlet i Folketinget midt i april 2011 og er i skrivende stund under behandling i Udvalget for Forretningsordenen.⁷⁰ Formålet er blandt andet at fastsætte rimelige høringsfrister i forhold til lovforslagsudkast for at sikre, at en regering kun i ganske særlige tilfælde kan fremsætte lovforslag uden at overholde disse høringsfrister.⁷¹

INTEGRITET (LOVGIVNINGEN) - 2.2.5

I hvilken grad er der mekanismer, der sikrer regeringsmedlemmers integritet?

Point: 4

Forvaltningsloven gælder for ministre i den del af deres arbejde, hvor de optræder som politiske forvaltningschefer, hvilket betyder, at ministre dermed er underlagt præcis de samme regler omkring inhabilitet, som resten af den offentlige forvaltning.⁷² For yderligere detaljer herom se søjlerapport om den offentlige sektor. Herudover findes der ikke yderligere adfærdskodeks eller anden form for vejledning af ministre inden for korruption. Ministeransvarlighedsloven indeholder ingen bestemmelser omkring korruption af nogen art.

I forhold til modtagelse af gaver og beværtning gælder altså samme regler som for andre offentligt ansatte, dvs. forvaltningsretlige principper⁷³ og strafferetlige regler (for yderligere detaljer henvises til søjlerapport 4 om den offentlige sektor). Der findes ikke nogen specifik vejledning for ministre ud over at de, som nævnt ovenfor, skal holde sig til Åbenhedsordningen og registrere de gaver de modtager som ministre.

Pressens bevågenhed på området fungerer dog i et vist omfang som regulerende faktor for, hvad ministre tillader sig at modtage, og særligt efter Åbenhedsordningens indførelse i 2009, har offentligheden kunne følge med i, hvad ministrene modtager af gaver, og hvilke arrangementer de deltager i.

Principperne for modtagelse af gaver eller beværtning hænger sammen med forvaltningsrettens regler omkring habilitet.⁷⁴

I Forvaltningslovens § 6 bekendtgøres det, at "den, der er bekendt med, at der for den pågældendes vedkommende foreligger forhold, [dvs. hvor der er tale om en person, der kan siges at være inhabil i forhold en sag, som det pågældende ministerium fører] skal snarest underrette sin overordnede inden

for myndigheden herom...". Dette gælder også, hvis vedkommende finder sig selv inhabil i en sag, hvor vedkommende er forpligtiget til selv at rette henvendelse til sin overordnede omkring dette. Dette gælder ligeledes ministre, som i så fald skal rette henvendelse til statsministeren.⁷⁵

I Danmark har man ikke lovgivning eller regulering for at undgå såkaldte "svingdørs mekanismer" omkring ministres ansættelse. En minister kan i realiteten være ansat hvor som helst både umiddelbart før og umiddelbart efter hans virke i ministerembedet.⁷⁶ Ligeledes føres der ikke lobbyregistre, hverken for ministrene eller i Folketinget, hvilket blandt andet beror på, at lobbyisme i Danmark ikke anses som et problematisk eller negativt ladet fænomen, men snarere som en demokratisk mekanisme. Dette område kunne med fordel afdækkes i dybden for at klargøre, om der er behov for ændret praksis eller lovgivning på dette område.

INTEGRITET (PRAKSIS) – 2.2.6

I hvilken grad er regeringsmedlemmers integritet sikret i praksis?

Point: 4

Det falder under Ombudsmandens område at reagere, hvis der er tvivl om, hvorvidt lovgivningen omkring gavegiveri til regeringsmedlemmer er overholdt eller ej. Dette studie finder ikke grund til at betvivle Ombudsmandens effektivitet på dette område. Herudover fungerer pressen også som vagthund og formidler af eventuelle sager, der kunne skabe tvivl om ministres integritet.

Inden for det sidste år er der ikke blevet bragt sager for domstolene omkring interessekonflikter, hvori regeringsmedlemmer har været involveret.

De liberale regler omkring ministres tidligere og efterfølgende ansættelser betyder i praksis, at en politiker kan gå direkte fra sit job som Folketingsmedlem til en ledende stilling i pressen og senere vende tilbage til politik som minister, sådan som Conni Hedegaard har gjort det, uden at dette anses som et problem eller en trussel mod integriteten. Der er som nævnt ikke krav om karenstider eller lignende, og dette studie har ikke fundet anledning til at konkludere noget andet omkring disse forhold.

REGERINGENS ADMINISTRATION AF DEN OFFENTLIGE SEKTOR I HENHOLD TIL LOVGIVNINGEN OG I PRAKSIS - 2.3.1

I hvilken grad er regeringen forpligtiget til - og engageret i - at udvikle en velfungerende offentlig sektor?

Point: 4

Overfor Folketinget er ministeren ansvarlig for både politik og administration inden for pågældendes ministerressort. I en omfattende analyse af centraladministrationens organisering, foretaget af Finansministeriet i 2006, konkluderes det følgende:

*"Den danske centraladministration er grundlæggende velfungerende. Den nyder tillid i offentligheden og det parlamentariske system, er troværdigt, ukorrupt og effektiv i løsningen af opgaverne. Meritsystemet med politisk neutrale embedsmænd er endvidere i stand til at sikre en fuldt professionel betjening og rådgivning af den politiske ledelse. Endelig er departements-styrelsesorganisationen fleksibel i forhold til at tilrettelægge arbejdsdelingen over tid mellem den del af administrationen, der varetager rådgivningen af den politiske ledelse, og den udførende del af administrationen."*⁷⁷

Dette relaterer sig indirekte til analysen af denne indikator omkring regeringen, da en ministers engagement og forpligtelse til at udvikle et velfungerende offentligt system vurderes her.⁷⁸ Den konklusion underbygges i et andet studie, hvor regeringen vurderes at være succesfulde med at styre

den offentlige forvaltning, til trods for en stor decentralisering og fraværet af en direkte hierarkisk relation mellem centraladministrationen og den decentrale administration.⁷⁹ Samtidig bemærkes det, at embedsværket langt hen ad vejen gives frie tøjler og så længe emner ikke er politiske, vil ministeren rette sig efter sit embedsværks beslutninger og anbefalinger.⁸⁰

Ifølge ministeransvarlighedsloven er det sådan i det danske system, at ministeren har det endelige politiske ansvar over for vælgerne. Embedsværket skal betjene ministeren loyalt og stå til ansvar over for sin politiske ledelse, men politikerne er dem, der står til ansvar over for vælgerne. Der eksisterer en kritik af, at politikerne viger tilbage fra at placere det politiske ansvar hos den pågældende minister og i stedet pålægger embedsmænd ansvaret. Et eksempel var sagen om overbetaling af privatsygehusene, hvor både daværende sundhedsminister Jakob Axel Nielsen og udenrigsminister Lene Espersen lagde ansvaret for fejl begået i denne sag over på deres embedsmænd. Kritikere peger på, at dette oftere og oftere forekommer, og at det truer den danske embedsmandstradition, hvis ministrene på den måde kan løbe fra deres ansvar.⁸¹

Den offentlige sektor omfattes, som beskrevet ovenfor, af forvaltningslovens bestemmelser om inhabilitet. Herudover har Justitsministeriet udgivet to vejledninger vedrørende henholdsvis offentligt ansattes ytringsfrihed, og det der kaldes god adfærd – herunder en vejledning om, hvordan man forholder sig til modtagelse af gaver og beværtning.⁸² Begge vejledninger indeholder væsentlige punkter til sikring af offentligt ansattes integritet (inhabilitet, ytringsfrihed, modtagelse af gaver, bijobberi og professionel ansvarlighed). Visse offentlige institutioner har udarbejdet særlige vejledninger⁸³ til deres ansatte, med henblik på at specificere og konkretisere de overordnede guidelines fra personalestyrelsen vedrørende gaver og beværtning. Dette er en anbefalelsesværdig praksis.

DET RETLIGE SYSTEM - 2.3.2

I hvilken grad prioriterer regeringen offentlig ansvarlighed og kampen mod korruption som en del af landets dagsorden?

Point: 3

Dette studie har identificeret to væsentlige anti-korrupsions-relaterede retlige og administrative tiltag, som er blevet indført inden for de sidste 10 år. Dels den oven for nævnte Åbenhedsordning, som giver offentligheden mulighed for at få indsigt i alt, hvad ministrene modtager af gaver, og hvilke arrangementer de deltager i (se detaljer ovenfor i afsnit 2.2.1).⁸⁴ Dernæst indførtes i 2004, som opfølgning på Betænkning 1443/2004 "Embedsmænds rådgivning og bistand til regeringen og dens ministre", der er en regel om, at ministerierne skal fremsende oplysninger vedrørende særlige rådgiveres uddannelsesmæssige baggrund samt arbejdsfunktioner. Begge tiltag begrundes med ønsket om at fremme gennemsigtigheden omkring regeringens arbejde.

Den seneste opinionsundersøgelse, foretaget af Transparency International, peger på, at 44% af befolkningen mener, at regeringens indsats mod korruption er utilstrækkelig, mens 56% finder den tilstrækkelig.⁸⁵

Generelt bør det bemærkes, at kampen mod korruption stort set ikke er på dagsordenen i den danske debat – heller ikke i regeringen. Dette skyldes angiveligt, at emnet ikke som sådan anses som relevant i en dansk kontekst.⁸⁶

6. Tim Knudsen, *Kernebegreber i Statskundskab*, København, Thomson A/S 2000
7. Se søjlerapport 10 om de politiske partier, indikator 10.2.1 blandt andet.
8. Jf. Afsnit 2.2.2 i denne søjlerapport (gennemsigthed i praksis).
9. Interview af Natascha Linn Felix med Jørgen Grønnegård Christensen (Professor i Statskundskab), Birkerød d. 14. juni 2011; Oluf Jørgensen (ekspert i Offentlig Forvaltning Mediejura og Ytringsfrihed på Danmarks Journalisthøjskole), via telefon d. 7. juni 2011; Peter Arnfeldt (Særlig Rådgiver for Undervisningsministeren), København d. 16. juni 2011 og Rulle Grabow (Særlig Rådgiver for Ministeren for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri), København d. 22. juni 2011
10. jf. lovbekendtgørelse nr. 273 af 20. april 2004
11. jf. lov nr. 704 af 25. juni 2010
12. Dog udgør vederlaget til statsministeren 125 pct. af grundvederlaget, og vederlaget til udenrigsministeren og finansministeren samt til den minister, der er nummer 2 i statsrådsrækkefølgen (pt. Justitsministeren), udgør 110 % af grundvederlaget. Ingen minister kan oppebære mere end ét vederlag efter denne bestemmelse
13. Lov om vederlag og pension m.v. for ministre § 1, stk. 2
14. Lov om vederlag og pension m.v. for ministre § 2
15. Interview af Natascha Linn Felix med Jørgen Grønnegård Christensen (Professor i Statskundskab), Birkerød d. 14. juni 2011; Oluf Jørgensen (ekspert i Offentlig Forvaltning, Mediejura og Ytringsfrihed på Danmarks Journalisthøjskole), via telefon d. 7. juni 2011; Peter Arnfeldt (Særlig Rådgiver for Undervisningsministeren), København d. 16. juni 2011 og Rulle Grabow (Særlig Rådgiver for Ministeren for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri), København d. 22. juni 2011.
16. En førstegangsminister defineres som en minister, der udnævnes som minister for et givent ministerium for første gang. Det vil sige, at selvom vedkommende tidligere har været minister, regnes denne stadig som førstegangsminister i fald han eller hun var minister for et andet ressortområde.
17. Solvejg Åberg Sørensen, *Ministerholdbarhed 1993-2001 og førstegangsministre 1999-2001*, Arbejdspapir Institut for Statskundskab, Københavns Universitet 2003
18. Rikke Jo Kjølbye, *Førstegangsministre 2001-2007*, Arbejdspapir Institut for Statskundskab, Københavns Universitet 2008
19. Anna Solvejg Bach Sørensen, *Førstegangsministre 2007-2010 og ministerholdbarhed 2001-2010*, Arbejdspapir Institut for Statskundskab, Københavns Universitet 2010
20. Interview af Natascha Linn Felix med Jørgen Grønnegård Christensen (Professor i Statskundskab), Birkerød d. 14. juni 2011 samt søgninger på emnets forekomst i medierne via www.google.dk
21. Interview af Natascha Linn Felix med Jørgen Grønnegård Christensen (Professor i Statskundskab), Birkerød; Jørgen Grønnegård Christensen, *Weber's Modern Form - The Persistence of Merit Bureaucracy in Danish Central Government*, som vil indgå i: Bull, Jann & Schimanke (Eds): *Bürokratie im Irrgarten der Politik* (Nomos Verlag, endnu ikke udgivet); Djøfbladet nr. 8, 2011: *Spindoktorernes Indtog*, samt Jørgen Grønnegård Christensen, *Weber's Modern Form - The Persistence of Merit Bureaucracy in Danish Central Government*, som vil indgå i: Bull, Jann & Schimanke (Eds): *Bürokratie im Irrgarten der Politik* (Nomos Verlag, endnu ikke udgivet).
22. Betænkning nr. 1354: Forholdet mellem minister og embedsmænd. Betænkning fra udvalget om forholdet mellem minister og embedsmænd, København 1998
23. Betænkning nr. 1354/1998 og Betænkning nr. 1443/2004
24. Djøfbladet nr. 8, 2011: *Spindoktorernes Indtog*, samt Interview af Natascha Linn Felix med Jørgen Grønnegård Christensen, Professor i Statskundskab, Birkerød d. 14. juni 2011.
25. Betegnelsen Særlig Rådgiver spænder over en bred variation af stillinger, lige fra egentlig medierådgivere til partipolitiske rådgivere. Det skal bemærkes, at en særlig rådgiver ikke kan sammenlignes med en viceminister el.l., da de ikke aflaster ministeren i hans rolle som stabschef eller politiker, men alene rådgiver ham og ikke har instruksbeføjelser i forhold til ministeriets andre embedsfolk. (jf. Rigsrevisionen, Beretning til Statsrevisorerne om brugen af særlige rådgivere (Rigsrevisionen København: 2009) samt Betænkning nr. 1354/1998).
26. http://www.stm.dk/_a_2546.html
27. Djøfbladet, *Spindoktorernes Indtog*, nr. 8, 2011; Betænkning nr. 1443/2004.
28. Jørgen Grønnegård Christensen og Robert Klemmensen, *Executive Replacements in Civil Service Systems*, (1st draft paper presented at the Public Management Research Conference, Maxwell school of Syracuse University, June 2-4 2011) samt Betænkning nr. 1354/1998 og Betænkning nr. 1443/2004.
29. Betænkning nr. 1354/1998 og Betænkning nr. 1443/2004.
30. Jørgen Grønnegård Christensen og Robert Klemmensen, *Executive Replacements in Civil Service Systems* (1st draft paper presented at the Public Management Research Conference, Maxwell school of Syracuse University, June 2-4 2011); samt Betænkning nr. 1354/1998 og Betænkning nr. 1443/2004 og Betænkning nr. 1443/2004.
31. Danmarks Riges Grundlov, kap. 1 § 2-3.
32. Danmarks Riges Grundlov, Kap 3 § 15 & 16; samt Folketinget: *Folketingets kontrol med regeringen*, København 2007
33. Folketinget: *Forretningsorden for Folketinget*, København 2009 & Folketinget: *Folketingets kontrol med regeringen*, København 2007

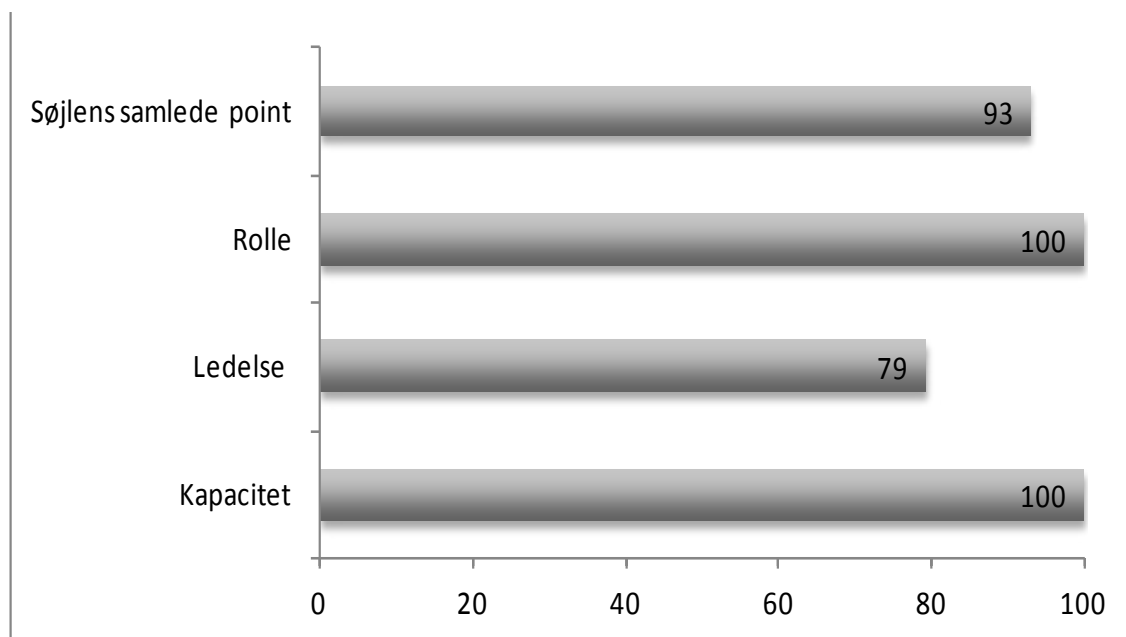
34. Folketinget: Folketingets kontrol med regeringen, København, 2007
35. Det bør dog bemærkes, at der under den nuværende Lars Løkke Rasmussen-regering, samt den foregående regering under Anders Fogh Rasmussen ikke fortsat har været denne tendens til at nedstemme mindretalsregeringen, da disse regeringer har haft et meget stabilt samarbejde med Dansk Folkeparti, og dermed dannet en de facto flertalsregering.
36. Betænkning 1354/1998.
37. For yderligere detaljer om disse forhold og studiets kritik henvises til søjlerapport 10 om de politiske partier.
38. Offentlighedsloven (lov om offentlighed i forvaltningen) samt Forvaltningsloven og Åbenhedsordningen (se: www.aabenhedsordningen.dk)
39. Offentlighedslovens § 2, stk 1.
40. Offentlighedslovens § 16, stk. 1 og 2.
41. Se www.aabenhedsordning.dk
42. Statsministeriet, Vejledning om en ny åbenhedsordning om ministrenes udgifter og aktiviteter, København 2009
43. Statsministeriet, Politisk aftale mellem regeringen og Dansk Folkeparti, Socialdemokratiet, Socialistisk Folkeparti og Det Radikale Venstre om en ny åbenhedsordning om ministres udgifter og aktiviteter, d. 30. april 2009
44. Offentlighedslovens § 2, stk 1, i; samt Interview af Natascha Linn Felix med Oluf Jørgensen, ekspert i Offentlig Forvaltning, Mediejura og Ytringsfrihed på Danmarks Journalisthøjskole, via telefon d. 7. juni 2011.
45. Politiken.dk, Løkke mørklægger ministres kalender, d. 5. Maj 2009.
46. Lov om vederlag og pension mv. for ministre, § 8.
47. Statsministeriets hjemmeside vedr. Ministres personlige økonomiske interesser mv.: http://www.stm.dk/_a_1628.html
48. Interview af Natascha Linn Felix med Rulle Grabow, Særlig Rådgiver for Ministeren for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri, København d. 22. juni 2011.
49. Interview af Natascha Linn Felix med Jørgen Grønnegård Christensen, Professor i Statskundskab, Birkerød d. 14. juni 2011; Oluf Jørgensen, ekspert i Offentlig Forvaltning, Mediejura og Ytringsfrihed på Danmarks Journalisthøjskole, via telefon d. 7. juni 2011; Peter Arnfeldt, Særlig Rådgiver for Undervisningsministeren, København d. 16. juni 2011 og Rulle Grabow, Særlig Rådgiver for Ministeren for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri, København d. 22. juni 2011.
50. Camilla Natascha Nivaro og Philip Sune Dam, Offentlighed Nej Tak! – om forsinkelser, lukkethed og lovbrud i ministeriers aktindsigtssager (Speciale Roskilde Universitet, 2009), Søren Langelykke, Ulrik Røhl og Susanne Tøttenborg, Aktindsigt i staten – Praktisering af offentlighedsloven i Danmark, 2003) (Institut for Samfundsvidenskab og Erhvervsøkonomi, Roskilde Universitet, 2003). Samme tendens ses i undersøgelsen af Journalisten, Aktindsigt i aktindsigterne (Journalisten.dk, april 2003): I denne har fagbladet Journalisten søgt aktindsigt i aktindsigtsbegøring i 10 udvalgte ministerier i andet halvår af 2002. Materialet består af 166 anmodninger. I undersøgelsen fremgår det, at i 54% af ansøgningerne svarer myndighederne ikke inden 10 dage.
51. Jesper Tynell, Dokumenterne flød mellem SFI og Beskæftigelsesministerens chefer (Bragt i P1 Orientering 15. maj 2009 kl. 18:44).
52. Information.dk, S kræver åbenhed om gaver til ministre, 19. august 2010; Dr.dk, "Ministre skal igen gøre rede for gaver", 19. august 2010
53. Dette blev bemærket ved den nationale NIS workshop af deltageren Oluf Jørgensen, Mediejurist ved Danmarks Journalisthøjskole, som også er blevet interviewet til andre søjlerapporter i studiet.
54. Danmarks Riges Grundlov, § 41, stk. 2.
55. Ministeransvarlighedsloven (Lov om Ministres Ansvarlighed)
56. Ministeransvarlighedsloven, § 5.
57. Ministeransvarlighedsloven, § 2.
58. Danmarks Riges Grundlov, § 16 og § 59.
59. Forklaring til Danmarks Riges Grundlov, § 16.
60. I 1910 blev fhv. indenrigsminister Sigurd Berg idømt en bøde for at have forsømt tilsynet med Den Sjællandske Bondestands Sparekasse (Alberti-sagen). I 1995 blev fhv. justitsminister Erik Ninn-Hansen idømt fire måneders betinget fængsel for at have hindret tamilske flygtninge i at få deres familier til Danmark. Dermed gennemtvang han et familiesammenførings-stop udenom Folketinget (Tamil-sagen). Se: <http://www.ft.dk/Dokumenter/Publikationer/Grundloven/Min%20grundlov/Kapitel%2003%20Regeringen.aspx>
61. <http://www.ft.dk/Demokrati/Domstolene/Rigsretten.aspx>
62. Danmarks Riges Grundlov, § 47, stk. 1-3. For yderligere detaljer om Rigs- og Statsrevisionen se i øvrigt søjlerapport 8 om disse institutioner.
63. http://www.ft.dk/Folketinget/Folketingets_institutioner/Folketingets_ombudsmand.aspx.
For yderligere detaljer om Folketingets ombudsmand se søjlerapport 7.
64. Justisministeriet, Vejledning om lovkvallitet, København 2005
65. www.danmark.dk - <https://www.borger.dk/Lovgivning/Hoeringsportalen/Sider/Soeg.aspx>
66. Justisministeriet, Vejledning om lovkvallitet, København 2005
67. Interview af Natascha Linn Felix med Jørgen Grønnegård Christensen, Professor i Statskundskab, Birkerød d. 14. juni 2011; Oluf Jørgensen, ekspert i Offentlig Forvaltning, Mediejura og Ytringsfrihed på Danmarks Journalisthøjskole, via telefon d. 7. juni 2011; Peter Arnfeldt, Særlig Rådgiver for Undervisningsministeren, København d. 16. juni 2011 og Rulle

- Grabow, Særlig Rådgiver for Ministeren for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri, København d. 22. juni 2011.
68. Interview af Natascha Linn Felix med Jørgen Grønnegård Christensen, Professor i Statskundskab, Birkerød d. 14. juni 2011.
69. Søren Kuhdahl, Fagfolk har for kort tid til at tjekke lovforslag (Momentum nr. 2, d. 15. februar 2011).
70. Eksempelvis Vagn Greve, juraprofessor på Copenhagen Business School og bestyrelsesmedlem i Retssikkerhedsfonden. Se Kuhdahl 2011.
71. Dansk Socialrådgiverforening, Dansk Sygeplejeråd, Danske Fysioterapeuter, Danske Handicaporganisationer, Danske Patienter, Ergoterapeutforeningen, Forbrugerrådet, FOA, Lægeforeningen og Ældre Sagen.
72. Brev til Folketinget vedr. Høringsfrister, d. 13. april 2011 (Udvalget for Forretningsordenen 2010-11, B 70 Bilag 1, Offentligt).
73. Folketingets hjemmeside vedrørende høringsvar.
74. Berlingske Tidende, Massiv protest over korte høringsfrister, d. 2. december 2010; samt DR, Organisationer klager over høringsfrister, d. 2. december 2010.
75. Folketingets hjemmeside vedrørende B 70: Forslag til folketingsbeslutning om god lovkvalitet. (<http://www.ft.dk/samling/20101/beslutningsforslag/B70/tidsplan.htm#dok>)
76. Folketingets hjemmeside vedrørende B 70: Forslag til folketingsbeslutning om god lovkvalitet. (<http://www.ft.dk/samling/20101/beslutningsforslag/B70/tidsplan.htm#dok>)
77. Forvaltningslovens §§ 3-6.
78. Nærmere beskrevet i Personalestyrelsens vejledning "God adfærd i det Offentlige" (juni 2007) og i Personalestyrelsens notat "Modtagelse af gaver, invitationer og andre fordele (maj 2010) samt kort beskrevet i Personalestyrelsens miniudgave "God adfærd i det offentlige – kort og godt" (december 2007) – alle tre vejledninger findes på www.perst.dk.
79. Forvaltningslovens Kap. 2.
80. Forvaltningslovens § 6.
81. Interview af Natascha Linn Felix med Jørgen Grønnegård Christensen, Professor i Statskundskab, Birkerød d. 14. juni 2011; Oluf Jørgensen, ekspert i Offentlig Forvaltning, Mediejura og Ytringsfrihed på Danmarks Journalisthøjskole, via telefon d. 7. juni 2011; Peter Arnfeldt, Særlig Rådgiver for Undervisningsministeren, København d. 16. juni 2011 og Rulle Grabow, Særlig Rådgiver for Ministeren for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri, København d. 22. juni 2011.
82. Finansministeriet, Centraladministrationens organisering - status og perspektiver, København 2006
83. Finansministeriet, Centraladministrationens organisering - status og perspektiver, København 2006
84. Betænkning nr. 1354/1998 samt Finn Laursen, Torben M. Andersen, Detlef Jahn, Sustainable Governance Indicators 2011 – Denmark Report (Berthelsmann Stiftung, 2011)
85. Betænkning nr. 1354/1998 samt Laursen, Andersen & Jahn 2011
86. P1 Formiddag, Det særlige danske ideal, d. 9. marts 2011 kl. 09:09; TV2, Fagforeninger til ministre: Tag ansvar, d. 7. oktober 2010; samt interview af Finn Kittelmann med Pia Gellerup, chef for politisk afdeling i Danmarks Jurist- og Økonomforbund, København d. 12. april 2011.
87. Personalestyrelsen, KL og Danske Regioner, God Adfærd i det Offentlige, Schultz Distribution, København 2007, samt Justitsministeriet, Vejledning om Offentligt Ansattes Ytringsfrihed, København, 2006
88. Eksempelvis Forsvarsministeriet og Udlændingetjenesten.
89. Åbenhedsordningens hjemmeside: <http://www.aabenhedsordning.dk/>
90. Transparency International, Global Corruption Barometer 2010, Transparency International 2010
91. Denne pointe underbygges af mange iagttagelser under dette studie, og bekræftes i sammenhæng med denne søjle af professor og ekspert i Offentlig Forvaltning ved Aarhus Universitet Jørgen Grønnegård Christensen (Interview af Natascha Linn Felix med Jørgen Grønnegård Christensen, Professor i Statskundskab, Birkerød).

5.3 DOMSTOLENE

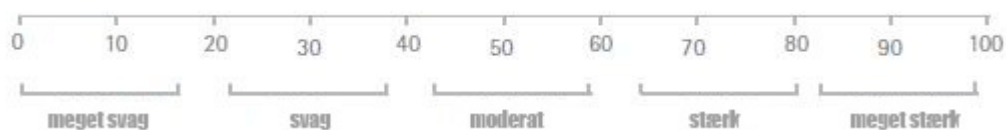
Status: meget stærk

Sammenfatning:



SØJLE-
RAPPORTER

DOMSTOLENE



Grundlovens § 3 stadfæster princippet om magtens tredeling - i den lovgivende, den udøvende og den dømmende magt - i overensstemmelse med Montesquieus magtfordelingslære,¹ hvorved uheldig magtkoncentration i princippet undgås. Efter § 3 er den dømmende magt hos domstolene; denne institution er således en hovedhjørnesteen i det danske samfund og i princippet en bærende del af en demokratisk stat.

I Grundlovens kapitel VI udbygges denne uafhængighed; således kan domstolenes forhold kun ordnes ved lov (delegationsforbud). Domstole og forvaltning skal holdes adskilte. Domstolene kan efterprøve forvaltningens (dvs. den offentlige administrations) afgørelser - og dommere kan ikke afskediges ved en administrativ beslutning. En dommer kan udelukkende afsættes ved dom. Endelig skal retsmøder i videst muligt omfang være offentlige. Disse grundregler er fulgt op i lovgivningen med omfattende og detaljerede bestemmelser - typisk at finde i retsplejeloven. Bl.a. skal alle domme afsiges i et offentligt retsmøde.

Domstolenes overordnede administration hører under Justitsministeriet, hvilket i dag kun er en formalitet. Siden d. 1. juli 1999 har administrationen af Danmarks Domstole (som den samlede institution hedder) været henlagt til Domstolsstyrelsen. Domstolsstyrelsens funktioner er reguleret ved lov.²

Det vurderes, at reglerne er tilstrækkelige til at sikre et uafhængigt og gennemsigtigt domstolssystem. Der er ikke fundet belæg for, at dommere og domstolenes øvrige personale ikke i almindelighed lever op til de foreliggende regler samt intentionerne bag disse.

Højesteret har ved dom af 19. februar 1999 (den såkaldte Tvind-dom) for første gang bedømt en lov som grundlovsstridig og har dermed opnået en reel status som forfatningsdomstol.

Ressourcer afsat til driften af Danmarks Domstole, herunder dommers lønninger og efteruddannelse, må anses som forsvarlige, men ved at afsætte yderligere midler til it kunne en mere rationel drift på visse områder (telekommunikerede retsmøder) muligvis opnås.

I forbindelse med undersøgelsen/denne søjle-rapport er gennemgået relevant lovgivning, enkelte artikler og afhandlinger³ samt foretaget interview med advokat Bendte Vassard⁴ og retspræsident Bent Carlsen.⁵

Det må konstateres, at domstolenes forhold generelt set ikke har givet anledning til større interesse i de seneste år – bortset fra spørgsmålet om dommers adgang til at deltage i behandling af voldgiftssager, som er uddybet senere. Anledningen hertil var en betydelig kritik af dommers adgang til bibeskæftigelse (og – indtægter) og i samme forbindelse risikoen for inhabilitet. Der er ligeledes foretaget en felttest vedrørende Den Særlige Klageret.

Et særligt fokus har - foruden dommers adgang til at deltage i voldgiftssager - været rettet mod dommerfuldmægtiges og retsassessorers adgang til at fungere som dommere i egentlige retssager, samt mod dækning af omkostninger for den vindende part i en retssag.

På baggrund af den beskrevne gennemgang er der ikke fundet forhold, som giver anledning til egentlig kritik af domstolene, som en del af det danske integritetssystem.

Struktur og organisation

Det danske domstolssystem, i dag benævnt Danmarks Domstole, består af Højesteret, to landsretter, Sø- og Handelsretten, Tinglysning retten, 24 byretter, Retten på Færøerne, retterne i Grønland, Procesbevillingsnævnet, Den Særlige Klageret, Bibeskæftigelsesnævnet, Dommerudnævnelsesrådet og Domstolsstyrelsen.

Danmarks Domstole udøver dømmende myndighed og løser hertil knyttede opgaver, herunder skifteret, fogedret, tinglysning og administration.

Der er tale om et enstrengt retssystem, dvs. uden parallelle specialretter, som f.eks. forvaltningsdomstole og forfatningsdomstole med tilhørende separate appelsystemer.

Reglerne om domstolenes almindelige forhold er fastsat i retsplejeloven.⁶

Alle retssager starter i princippet i byretten⁷. En dom kan herefter (med visse mindre begrænsninger) umiddelbart ankes til landsretten. Med mindre sagen er startet i landsretten eller i Sø- og Handelsretten, kan anke til Højesteret kun ske med Procesbevillingsnævnets⁸ tilladelse.

Den overordnede administration (herunder bevillingsmæssige forhold) og udvikling af Danmarks Domstole er henlagt til Domstolsstyrelsen, der ledes af en bestyrelse og en direktør. Domstolsstyrelsen hører ressortmæssigt under Justitsministeriet, men justitsministeren kan ikke bestemme over styrelsen og kan ikke ændre styrelsens afgørelser.⁹

RESSOURCER (LOVGIVNING) – 3.1.1

Sikrer lovgivningen, at domstolenes ressourcer til at dække løn og arbejdsforhold i øvrigt er tilstrækkelige?

Point: 5

Sammenholdt med tilstanden i praksis (3.1.2) ses der ikke baggrund for at anbefale integritetsmæssige forbedringer.

Størrelsen af bevillingen til drift af Danmarks Domstole optages på den årlige finanslov.¹⁰ Inden for denne bevilling skal udgifter til at dække løn og sikre ordentlige arbejdsforhold således dækkes. Disse er på den måde politisk bestemt - som al anden lovgivning er det.¹¹

Dommere er som andre tjenestemænd indplaceret i lønrammer. Denne indplacering sker ved forhandling mellem Personalestyrelsen, Domstolsstyrelsen og Dommerforeningen.

Størrelsen og eventuel stigning af den rene lønrammeløn sker ved overenskomstforhandlinger (normalt hvert andet år) mellem Finansministeriet og Danmarks Jurist- og Økonomforbund (DJØF). Derudover vil dommerne få tildelt et tillæg fra den såkaldte cheflønspulje, der er afsat til at dække lønforbedringer, ud over de generelle, til de tjenestemænd, hvis lønforbedringer ikke forhandles individuelt. Og det gør dommernes løn ikke – netop for at sikre dommeres uafhængighed!

RESSOURCER (PRAKSIS) – 3.1.2

Har domstolene i praksis tilstrækkelige midler - økonomi, personale, infrastruktur (herunder retsbygninger, hensigtsmæssig indretning af disse, it) – til at sikre en effektiv udførelse af opgaverne?

Point: 5

Udgangspunktet for Danmarks Domstoles årsbudget er et forslag fra Domstolsstyrelsen, som via Justitsministeriet sendes til Finansministeriet til videre politisk behandling i Finansudvalget¹² og efterfølgende i Folketinget. Udgangspunktet er således Domstolsstyrelsens vurdering, og domstolenes økonomiske forhold må betegnes som rimeligt tilfredsstillende. Skulle det ske, at det endelige forslag til finanslov ikke rummer midler til forsvarlig drift, har Domstolsstyrelsens bestyrelse adgang til at rejse spørgsmålet direkte over for Folketinget. Et sådant skridt har dog hidtil aldrig været nødvendigt. Det er indtrykket, at budgettet er passende fordelt mellem de enkelte domstole.¹³

Flere midler til udbygning af it især med henblik på forbedret adgang til telekommunikation kunne dog ønskes¹⁴, for at forøge effektiviteten i forbindelse med visse former for retsmøder.¹⁵

Dommernes løn- og arbejdsforhold er tilstrækkelige til at sikre pæne og hæderlige levevilkår - der er ingen rekrutteringsproblemer til dommerstillingerne.¹⁶ Dommeres og advokaters arbejdsforhold er meget forskellige, så et egentligt misforhold i forbindelse med de to gruppers indtjening er der næppe tale om. Men der kan rejses spørgsmål om rimeligheden i, at dommerne sakker agterud i forhold til andre embedsmænd på højt niveau, fordi dommerne ikke ønsker individuelt forhandlede tillæg – af hensyn til uafhængigheden. Der er ikke belæg for at hævde, at det har direkte indflydelse på effektiviteten, men en fortsat udvikling kan på længere sigt få indflydelse på rekrutteringen af egnede dommere.

Der er ikke konstateret tegn på at ressourcerne til efteruddannelse skulle være utilstrækkelige.

UAFHÆNGIGHED (LOVGIVNING) – 3.1.3

Sikrer lovgivningen i tilstrækkelig grad Den dømmende Magts uafhængighed?

Point: 5

Sammenholdt med den konstaterede faktiske tilstand (3.1.4) findes der ikke grundlag for at overveje integritetsmæssige ændringer.

Grundlæggende regler om domstolenes uafhængighed og ikke mindst dommernes er fastsat i Danmarks Riges Grundlov:

- Den dømmende magts udøvelse kan kun ordnes ved lov. Særdomstole med dømmende myndighed kan ikke nedsættes.¹⁷
- Retsplejen skal stedse holdes adskilt fra forvaltningen. Regler herom fastsættes ved lov.¹⁸
- Dommerne har i deres kald alene at rette sig efter loven. De kan ikke afsættes uden ved dom, ej heller forflyttes mod deres ønske, uden for de tilfælde, hvor en omordning af domstolene finder sted. Dog kan den dommer, der har fyldt sit 65. år, afskediges, men uden tab af indtægter indtil det tidspunkt, til hvilket han skulle være afskediget på grund af alder.¹⁹

Herved ses forbindelsen mellem Grundlovens § 3 om magtens tredeling og sikringen af domstolene mod ude fra kommende indflydelse. Den særlige sikring af dommere mod administrative indgreb i ansættelsesforholdet skal især bemærkes.

Bestemmelser for udnævnelse til dommer er i dag fastsat i retsplejeloven.²⁰

Dommere udnævnes efter indstilling fra Dommerudnævnelsesrådet, der består af en højesteretsdommer, en landsdommer, en byretsdommer, en advokat og to repræsentanter for offentligheden, den ene indstillet af KL,²¹ den anden af Dansk Folkeoplysnings Samråd.²² Rådets medlemmer beskikkes af justitsministeren for fire år uden mulighed for genbeskikkelse.

For at kunne blive udnævnt til dommer skal en ansøger have bestået juridisk embedseksamen samt være myndig, uberygtet og vederhæftig. Udnævnelse som landsdommer eller dommer i en byret, Sø- og Handelsretten eller Tinglysningssretten kræver i reglen, at den pågældendes egnethed som dommer er blevet bedømt i landsretten. Udnævnelse til højesteretsdommer forudsætter, at den pågældende har godtgjort sin egnethed ved som prøve at votere først i mindst fire sager.

I udnævnelseskriterierne indgår nu også bredden i ansøgerens juridiske erfaringsgrundlag og et ønske om dommere med forskellig juridisk erhvervsbaggrund.

Den lovgivning, der sikrer og understøtter domstolenes uafhængighed, er, som det fremgår, detaljeret og rigt facetteret. Der er ingen tvivl om, at dommere opfatter sig som den tredje statsmagt og lever op til forventningerne i denne sammenhæng. Intet tyder på, at advokatstanden generelt er uenig heri.²³

Lovgivningen til sikring af såvel Den dømmende Magts uafhængighed som til en kvalificeret procedure i forbindelse med udnævnelse af dommere og mod usaglig, uønsket påvirkning af disse må således siges at være i orden.

På baggrund af en tidligere debat om lovligheden af konstituerede dommeres behandling af retssager, er følgende tillægsspørgsmål stillet:

Er det i orden at bruge konstituerede dommere (dvs. retsassessorer og dommerfuldmægtige) til egentligt retsarbejde?

I dag bruges de kun i et begrænset omfang. Vedkommende retspræsident påser, at der kun i begrænset og forsvarligt omfang overlades sager til fuldmægtige til afgørelse af tvister. I øvrigt skal sager om uansøgt afskedigelse af en fuldmægtig²⁴ behandles af Den Særlige Klageret efter regler svarende til

sager om afsættelse af en dommer; den eneste forskel er den grundlovssikrede ret mod afskedigelse på administrativt grundlag.²⁵ Skulle denne situation ændre sig, bør forholdet tages op til ny vurdering.

UAFHÆNGIGHED (PRAKSIS) – 3.1.4

Fungerer den dømmende magt i praksis uafhængigt af statsmagtens eller andres interesser, herunder politiske og kommercielle?

Point: 5

Der er ikke fundet belæg for at hævde, at uafhængigheden ikke fungerer i overensstemmelse med lovgivningens intentioner.²⁶

I forbindelse med udnævnelsen til dommer sker der en indgående testning af en kandidat. En konstitution på ni måneder i en af de to landsretter er af stor betydning for den videre karriere. Men også en kortere konstitution som byretsdommer tæller med sammen med forløbet fra opholdet i landsretten indtil en eventuel udnævnelse sker. Sammensætningen af Dommerudnævnelserådet skal sikre, at den rigtige kandidat bliver valgt. Processen ser således ud til at svare til forventningerne. De nævnte dommerkonstitutioner skal i øvrigt også behandles i Dommerudnævnelserådet.

Vender man sig til forløbet inden for de overordnede retter i de senere år, er der nok sket en udvikling i Højesteret i retning af mere omfattende og uddybende præmisser (begrundelser) end tidligere (hvilket også kan ses som et udslag af uafhængigheden). Antallet af syv dommer-sager (minimum er fem) er også stigende. Det betragtes som et udslag af domstolsreformen,²⁷ der har medført, at Højesteret stort set kun befatter sig med principielle sager. Derved er landsretterne i øvrigt blevet endelig appelinstans i langt de fleste ankesager, hvilket også har indvirket på domsskrivningen her og ikke mindst skærpet kravet til præmissernes kvalitet. Og muligheden for at sætte en landsretsafdeling med fem dommere (hvor tre hidtil har været reglen) er nu også til stede i civile sager. Med de mere omfattende præmisser er det også tilsigtet, at der sker en øget vidensdeling i forhold til byretterne.

Det skal også fremhæves, at det i den statsforfatningsretlige teori rejste spørgsmål, om Højesteret nogen sinde ville dømme en lov som stridende imod Grundloven og derved træde i karakter som egentlig forfatningsdomstol, har fundet et svar. Det skete i 1999, da Højesteret enstemmigt fandt en lov - hvorved visse navngivne skoler (med tilknytning til Skolesamvirket Tvind) helt blev afskåret fra at modtage offentlige tilskud - for grundlovsstridig.²⁸

GENNEMSIGTIGHED (LOVGIVNING) – 3.2.1

Er der regler, som sikrer, at information om domstolenes aktiviteter og forhold i øvrigt, herunder afgørelser og beslutningsprocesser, er offentligt tilgængelige?

Point: 3

Der er fundet anledning til at foreslå en uddybning af regelsættet med henblik på etablering af en almen tilgængelig domsdatabase.²⁹

Ifølge Grundloven "skal retsplejen gennemføres [i] offentlighed og mundtlighed i videst muligt omfang."³⁰

Retsmøder er således offentlige med mindre andet er bestemt ved lov eller i medfør af lov.³¹ Retsmøder, hvori der afsiges dom, er altid offentlige.³² Yderligere er fastsat – detaljerede – regler om bl.a. retslistes,³³ adgang til dørlukning,³⁴ referatforbud,³⁵ navneforbud,³⁶ aktindsigt,³⁷ dommeres adgang til bibeskæftigelse og i denne sammenhæng Bibeskæftigelsesnævnets funktioner.³⁸ Domstolsstyrelsen afgiver hvert år en årsberetning.³⁹

Som det fremgår, danner Grundloven og retsplejeloven et meget omfattende og fintmasket sæt af regler, der tilsammen omfatter stort set alt fra dommers indtægter ved bibeskæftigelse - Bibeskæftigelsesnævnet udgiver årligt en beretning - til (hoved-) reglen om retsmødernes offentlighed og udfærdigelse af retslistes.

Der er dog fundet behov for en yderligere uddybning af det samlede regelsæt. I denne forbindelse findes bestemmelsen om, at der som hovedregel er offentlig adgang til retsmøder, ikke at dække behovet fuldt ud.⁴⁰ Der henvises i denne sammenhæng til bemærkningerne i næste afsnit om behov for en domsdatabase samt til, at etablering af en domsdatabase bør ske på et klart retsgrundlag.⁴¹

GENNEMSIGTIGHED (PRAKSIS)- 3.2.2

I hvilket omfang er der offentlig adgang til information om domstolenes afgørelser og aktiviteter i øvrigt?

Point: 2

Det er indtrykket, at Danmarks Domstole er præget af åbenhed om, hvordan der arbejdes og om de opnåede resultater, men samtidig må det anses for en klar mangel, at der ikke er etableret en almen tilgængelig domsdatabase.⁴²

Domstolsstyrelsen har en omfattende hjemmeside – www.domstol.dk – hvis forside kort beskriver styrelsen mission samt organisationens opbygning inkl. et organisationsdiagram. Via hjemmesiden er der adgang til de enkelte retters hjemmesider, der bl.a. omtaler nyligt afsagte domme samt løbende opdaterede tal og fakta, statistikker (halv- og helårige) samt det årligt aflagte embedsregnskab. Sidstnævnte indeholder både de rå tal samt vægtede oplysninger for at give et reelt billede af produktivitet og mulighed for benchmarking (en sag som et nummer i en journal kan rumme alt fra fem minutters rutinearbejde flere års intensivt behandling, derfor kan vægtningen ses som en vigtig indikator).

Et afsnit om selvbetjening findes ligeledes på den enkelte rets hjemmeside samt på Domstolsstyrelsens.

Endvidere findes på hjemmesiden: Domstolsstyrelsens Årsberetning – beretning om Domstolsstyrelsens arbejde samt statistik for retternes sagsbehandling – samt Danmarks Domstoles Årsrapport – rapport over økonomi og statistiske oplysninger i Danmarks Domstole (retterne, Domstolsstyrelsen og Procesbevillingsnævnet).

Det eneste som umiddelbart må efterlyses er en domsdatabase. Spørgsmålet er rejst fra politisk hold og fra universiteter og presse. Men det drejer sig om ressourcer – ikke mindst til driften. Mængden af domme, der afsiges årligt, er enorm. Og det skønnes, at 90% af dommene umiddelbart ikke har almen interesse – der er her tale om en form for standardafgørelser. Skal man kunne finde rundt i en domsdatabase, så kræver det meget veldefinerede søgekriterier og i øvrigt, at dommene anonymiseres. Det kan også overvejes, om det er en offentlig opgave at skabe en konkurrent (formentlig) til Ugeskrift for Retsvæsen og til den række af faglige tidsskrifter, der findes inden for de forskellige juridiske områder.⁴³

Den tilgængelige information ses alligevel ikke at være tilstrækkelig, men dog at fungere som man bør forvente af et land, der vil betegnes som et retssamfund. Der er ikke fundet tegn på, at dem, der har haft behov for oplysninger vedrørende procesgange, sagsforløb, domme, retsbogsudskrifter eller statistik, ikke har kunnet finde frem til disse. Sagt med andre ord så synes systemet på den ene side at virke pålideligt, men på den anden side også at være uhensigtsmæssigt og omkostningstungt – dels i form af betaling for rets- og dombogsudskrifter, dels – og ikke mindst – fordi udgifterne til abonnement på Ugeskrift for Retsvæsen er ganske betragtelige.⁴⁴ Det må derfor konkluderes, at der klart ses at være et relevant behov for en domsdatabase, især af hensyn til presse- og universitetsansatte.⁴⁵

ANSVARLIGHED (LOVGIVNING) – 3.2.3

Er der regler, som sikrer, at domstole og dommere begrunder deres afgørelser og afgiver pligtige redegørelser, samt at de kan holdes ansvarlige her for?

Point: 5

Der er ikke fundet anledning til at rette kritik mod de formelle regler eller mod den måde, de efter det oplyste, anvendes på i praksis (3.2.4).

”Domme og kendelser skal ledsages af grunde. Andre beslutninger af retten eller rettens formand behøver ikke at begrundes, medmindre sådant særligt er foreskrevet.”⁴⁶

Klager over en dommer kan i mindre graverende tilfælde (hvor der ikke er adgang til straf), hvis klagen findes berettiget, afgøres med en advarsel fra rettens præsident.⁴⁷

I øvrigt kan alle klager behandles af Den Særlige Klageret,⁴⁸ herunder om forhold der kan føre til suspension, disciplinærforfølgning eller afsked på grund af sygdom. Den disciplinære foranstaltning kan være misbilligelse, bøde eller afsættelse.⁴⁹

Klageretten træffer sin afgørelse ved dom, der kan indbringes for Højesteret.

Medlemmerne af Den Særlige Klageret beskikkes af dronningen efter indstilling af justitsministeren. Dets medlemmer kan kun afsættes ved dom.

Klager over dommere forekommer jævnligt.⁵⁰ Der synes ofte at være tale om en sammenblanding af begreber. En klage over en dommers adfærd retter sig tit mod resultatet og ikke mod dennes personlige optræden. Og så er midlet et andet, nemlig at anke dommen, hvis der er adgang til direkte appel, ellers kan der eventuelt ansøges om anketilladelse hos Procesbevillingsnævnet.

Retspræsidentens kompetence til at afgøre mindre graverende klager over en dommer er parallel med Den Særlige Klagerets, hvis kompetencer, som anført, omfatter enhver form for klage over en dommer (og en hel række andre kompetencer). Som systemet er indrettet, skal man være opmærksom på, at der kan opstå situationer, hvor sagen bør overlades til Klageretten.⁵¹

Der er i det hele tale om en myndighed, der, ifølge loven, besidder de fornødne garantier for uafhængighed.

ANSVARLIGHED (PRAKSIS) – 3.2.4

Lever dommerne og domstolene i praksis op til kravet om ansvarlighed og rapportering (redegørelser og begrundelser) i et tilfredsstillende omfang?

Point: 5

Hvorvidt en dom er skrevet i et forståeligt sprog er i nogle tilfælde et spørgsmål om, til hvem dommen er skrevet. I de to landsretter gøres der løbende en indsats for at forbedre domsskrivningen, herunder at gøre sproget mere forståeligt og begrundelserne mere fyldige, så baggrunden for resultaterne fremstår mere klart og tydeligt.

Skulle en landsretsafdeling ikke leve op til disse krav, kan det føre til en drøftelse mellem dommerne og retspræsidenten. I sidste ende er der jo et forhold af disciplinær karakter. Men ifølge Bent Carlsen er der også et hensyn at tage til dommernes uafhængighed, så det kan være en vanskelig opgave at tackle.

Advokat Bendte Vassard kunne nogle gange godt ønske sig nærmere beskrevne og mere fyldestgørende præmisser i byretsdommene. Konsekvensen af præmisser, der ikke er tilstrækkelige, er hyppigst

ankesager, der nok kunne være undgået. Der er næppe tvivl om, at kvaliteten af byretsdomme kan betegnes som svingende, hvilket er påpeget af advokater og andre med fornøden indsigt i forholdet.

Der er ingen tvivl om, at der blandt mange dommere i dag er en bevidsthed om at skrive i et sprog, som er til at forstå også for ikke-jurister. På den anden side er der også en faglig ansvarlighed kombineret med en stigende forventning om en uddybende og fyldestgørende argumentation for afgørelsen. Især i komplicerede sager kan det føre til, at ønsket om enkelhed og klarhed ikke altid vil kunne opfyldes. Men at der er fokus på forholdet, kan der ikke herske tvivl om.

På baggrund af en debat for nogle år siden, er følgende tillægsspørgsmål blevet behandlet:

Er adgangen til og omfanget af dommeres deltagelse i voldgiftssager i orden?

De nugældende regler om et loft for dommeres indtægter ved bibeskæftigelse synes at have bragt omfanget på et passende niveau.⁵² I forbindelse med udpegningen påses habilitet, og det skønnes (af vedkommende retspræsident) om arbejdet vil påvirke retsarbejdet i negativ retning. I sidstnævnte tilfælde vil udpegning ikke finde sted. En dommer kan ikke udpeges som medlem af en voldgiftsret af en privat.

På den baggrund vurderes det, at der ikke er grundlag for yderligere at reducere, eventuelt helt at afskaffe, dommernes nu begrænsede adgang til at deltage i voldgiftssager.⁵³

Et yderligere tillægsspørgsmål angår omkostningerne ved at føre en civil retssag.

Der er set eksempler på retssager, hvor sagsomkostninger til den vindende (som en del af dommens resultat) ikke har kunnet dække den vindende parts udgifter til advokat, hvilket er set som et svigt i retssikkerheden.

Årsagen til denne situation er efter det oplyste, at den økonomiske side er dækket af reglerne om fri proces og offentligt tilskud til retshjælp⁵⁴ samt adgangen til forsikringsdækket retshjælp. Det er korrekt, at den, der vinder en sag, ikke nødvendigvis får dækket de fulde omkostninger til advokat. Det, der bliver dækket, er udgifter til sagens forsvarlige førelse og udgifter særligt til advokaten erstattes med et passende beløb. Dette er et bevidst valg for at holde advokatudgifterne på et rimeligt niveau. Det er op til parten at holde øje med tidsforbruget, og forøges det fordi modparten f.eks. trækker sagen i langdrag og dermed forstørre omkostningerne, er det op til retten at gribe ind og udøve materiel procesledelse.⁵⁵

Såfremt dommeren i den enkelte sag lever op til forventningen om materiel procesledelse under sagens forberedelse ved retten, ses der ikke tilstrækkelig anledning til at foreslå den beskrevne fremgangsmåde ændret.

INTEGRITET (LOVGIVNING OG PRAKSIS) – 3.2.5/6

Er der forholdsregler, som sikrer dommeres og domstolsmedarbejderes integritet?

Point: 5

Der er ikke fundet belæg for en stramning af de herskende regler.

Der findes etiske retningslinjer for dommere på internationalt plan, men de er aldrig blevet transformeret til danske forhold. Det, der gælder, er almindelige deorum regler fastsat i tjenestemandsløven.⁵⁶ En egentlig Code of Conduct findes ikke, men i Målsætning for Danmarks Domstole fra 2001 er opstillet opgaver, visioner, værdier samt fokusområder, hvilket til en vis grad dækker området.⁵⁷

Der er ikke særlige regler, som begrænser en dommers adgang til at skifte til et job i den private sektor. Spørgsmålet har, så vidt det vides, heller ikke været rejst som et problem.

I princippet gælder de samme regler for modtagelse af gaver som for alle andre statsansatte,⁵⁸ men der er ingen tvivl om, at dommere er endnu mere tilbageholdne i forhold til det, disse stramme regler foreskriver. Bevidstheden om, at der ikke må kunne sættes en finger på en dommers integritet, findes høj.⁵⁹

Skulle en klage over inhabilitet vise sig efter sagens afslutning, vil der ved den mindste tvivl blive givet tilladelse til en ekstraordinær anke af dommen, og holder klagen vand, vil sagen blive hjemvist til fornyet behandling i første instans. Situationen er forekommet en enkelt gang i Østre Landsret, mens Bent Carlsen⁶⁰ har været retspræsident. I øvrigt er det et forhold, dommere er meget opmærksomme på – *”hellere vige sædet en gang for meget end det modsatte”*, ifølge Bent Carlsen.

KONTROL MED FORVALTNINGEN OG DEN OFFENTLIGE ADMINISTRATION – 3.3.1

I hvilken udstrækning kan domstolene udøve kontrol med forvaltningen/og den offentlige administration (påkende ”øvrighedsmyndighedens grænser”)?

Point: 5

Domstolene er efter Grundloven⁶¹ berettigede til at påkende ethvert spørgsmål vedrørende den offentlige forvaltning, hvor det – meget groft og firkantet sagt – er et spørgsmål om ulovlige handlinger (som f.eks. magtfordrejning eller urigtig lovfortolkning) eller efterprøvelse af et ankenævns skøn. Så længe grundlaget for et skøn udøvet af et politisk organ ikke er ulovligt, vil domstolene derimod ikke vurdere dettes hensigtsmæssighed. Dette kan – måske – også opfattes som et udslag af læren om magtens tredeling,⁶² og dermed være et udtryk for den tilsigtede balance mellem de tre statsmagter.⁶³

KORRUPTIONSBEKÆMPELSE – 3.3.2

Hvad er domstolenes rolle – som retsudøvende myndighed – i bekæmpelsen af korruption?

Point: 5

Antallet af sager ved domstolene om korruption⁶⁴ må anses for forsvindende lavt.⁶⁵

Domstolene har ingen direkte indflydelse her på, heller ikke på en mulig forebyggende indsats.

Danske domstoles passivitet skyldes det i strafferetsplejen gældende akkusatoriske princip. Af dette princip følger, at sagens efterforskning og den juridiske bedømmelse (ved vurdering af tiltalerejsning) foretages af politiet og præsenteres for retten af anklagemyndigheden (der på decentralt niveau også er en del af politiet). Samtidig udpeges som hovedregel en forsvarer, der skal varetage tiltaltes interesser.

En dommer har således ikke – i modsætning til andre retssystemer – ansvar for sagens efterforskning, men skal som udgangspunkt alene vurdere det materiale, der fremlægges for retten, og på den baggrund afsige dom.⁶⁶

1. Som beskrevet i *L'Esprit des Lois*, 1748, Lovenes Ånd 1770-71.
2. Denne ordning er et af resultaterne af et længerevarende udvalgsarbejde (affødt af den såkaldte Tamil-sag), hvilket blev hilst velkommen på det 33. nordiske juristmøde i 1993 – se nærmere "Domstolene og dommers uafhængighed" – www.jura.ku.dk.
3. Specieafhandling – En undersøgelse af Korruption. Fokus på offentlig bestikkelse og smøring – Christine Gati Lund, Det Juridiske Fakultet ved Københavns Universitet, 1. juli 2010; Advokaten 05/2003 – Advokaters og dommers uafhængighed – professor Mads Bryde Andersen. Endvidere er søgt på emnet "domstolene uafhængighed" i fagtidsskriftet Juristens database. Juristen udgives af Danske Jurister og Økonomers Forbunds Forlag og er et tidsskrift, der beskæftiger sig med alle retsområder, men ser det som en særlig opgave at publicere artikler og andre bidrag af bred interesse for en juridisk interesseret læserkreds
4. Interview foretaget af Finn Kittelmann den 7. marts 2011 med advokat Bendte Vassard. Bendte Vassard blev cand.jur. i 1976 og umiddelbart herefter ansat som advokatfuldmægtig hos Drachmann Advokater i Nykøbing Falster, nu Advokatfirma Bang, Brorsen og Fogtdal, hvor hun i dag er partner. Bendte Vassard har møderet for Landsretten og Sø- og Handelsretten og møder ofte i retten (6 – 7 retter på Lolland- Falster og Sjælland).
5. Interview af Finn Kittelmann den 15. marts 2011 med Bent Carlsen 15. marts 2011, der er cand.jur. fra Københavns Universitet i 1976. Han har været fuldmægtig i Justitsministeriet, dommer i Københavns Byret, direktør for Domstolsstyrelsen og blev for en kortere årrække siden præsident for Østre Landsret. Således har han et bredt og indgående kendskab til de danske domstole
6. For den fulde tekst se Lovbekendtgørelse nr. 1053 af 29. oktober 2009
7. Se i øvrigt retsplejelovens kap. 21 om saglig kompetence
8. www.domstol.dk/procesbevillingsnaevnet; retsplejelovens kap. 1 a
9. Se Lov om Domstolsstyrelsen, Lov nr. 401 af 26. juni 1998
10. Grundlovens § 45 & § 46.
11. Grundlovens § 3.
12. I et bilag til Folketingets forretningsorden er det fastlagt, at Finansudvalget behandler sager inden for sagsområderne: Finansloven, tillægsbevillingsloven, bevillingsansøgninger (aktstykker), lovforslag om statslån samt statsrevisorernes endelige betænkning over statsregnskabet – www.folketinget.dk.
13. Ifølge interview af Finn Kittelmann med hhv. Bendte Vassard og Bent Carlsen.
14. Interview af Finn Kittelmann med Bent Carlsen.
15. Om adgangen til at benytte telekommunikation i forbindelse med retsmøder, se retsplejelovens § 506, stk. 1, og § 748 a.
16. Interview af Finn Kittelmann med Bent Carlsen.
17. Grundlovens § 61.
18. Grundlovens § 62
19. Grundlovens § 64.
20. Retsplejelovens kapitel 4 om "Dommere, fuldmægtige m.m."
21. www.kl.dk.
22. Dansk Folkeoplysnings Samråd er en paraplyorganisation for 34 folkeoplysende organisationer med hvert sit formål og speciale – www.dfs.dk
23. Interview af Finn Kittelmann med Bendte Vassard.
24. Se retsplejelovens § 54, § 54 a og § 55.
25. Grundlovens § 64.
26. Se i modsætning her til Ritzau 23. juni 2003: I sit ugebrev skriver Pia Kjærsgaard, at den dom, Højesteret er kommet frem til, efter hendes mening er hamrende forkert, hamrende uretfærdig og hamrende politisk. "Nok tager jeg dommen til efterretning, men jeg kan altså ikke tage den alvorlig", skriver hun. Kilde: www.bt.dk.
27. Om domstolsreformen se f.eks. www.domstol.dk/om/reform
28. Tvinddommen, højesteretsdom af 19. februar 1999 (U 1999.841 H), den første og indtil videre eneste dom, der tilsidesætter en lovbestemmelse for værende grundlovsstridig. Højesteret fandt, at § 7 i lov nr. 506 af 12. juni 1996 (kaldet Tvindloven) afgjorde en konkret retstvist mellem Undervisningsministeriet og Tvindskolerne. I henhold til Grundloven § 3, 3. pkt., tilkommer det udelukkende domstolene at afgøre konkrete retstvister. Dommen har fået sit navn, fordi sagen vedrørte Tvindskolerne. (www.denstoredanske.dk)
29. Se i denne forbindelse www.domstol.dk – publikationer.
30. Grundlovens § 65, stk. 1.
31. Se i det hele retsplejelovens kapitel 2 – Retsmøder.
32. Retsplejelovens § 28 a.
33. Retsplejelovens § 28.
34. Retsplejelovens § 29 & §§ 29 a – e.
35. Retsplejelovens § 30 & §§ 30 a – b.

36. Retsplejelovens §§ 31 & 31 a.
37. Retsplejelovens kapitel 3 a.
38. Retsplejelovens §§ 47 a – f.
39. Lov om Domstolsstyrelsen § 9.
40. Se i det hele retsplejelovens kap. 2. Retsmøder.
41. Se rapport om etablering af en offentlig domsdatabase: <http://www.domstol.dk/om/publikationer/HtmlPublikationer/Rapporter/Rapport%20om%20en%20offentlig%20domsdatabase/kap02.htm>
42. Omfattende information om hidtidigt forløb/indhold fås ved at søge "domsdatabase" på www.domstol.dk.
43. Interview af Finn Kittelmann med Bent Carlsen.
44. Der findes som nævnt endnu ikke en egentlig "domsdatabase". En sådan arbejdes der på at udvikle i Domstolsstyrelsen. Højesteret offentliggør domme på hjemmesiden sammen med en pressemeddelelse – www.domstol.dk/hojesteret. Sø- og Handelsretten offentliggør alle domme og har en udviklet en egentlig domsoversigt, der omfatter domme afsagt siden 2002 – www.domstol.dk/soehandelsretten. I øvrigt bør nævnes Ugeskrift for Retsvæsen (i juridiske litteratur ofte forkortet UfR eller blot U), der er et tidsskrift, som udgives af forlaget Thomson Reuters (www.thomsom.dk). Ugeskriftet indeholder alle højesteretsafgørelser samt væsentlige domme og kendelser fra Sø- og Handelsretten og landsretterne. Dommene gengives i fuld tekst, men der tilføjes et resume (også kaldet domshoved). Ugeskriftet har også et litterært afsnit, som indeholder juridiske artikler, kommentarer til domme og anmeldelser (kilde: www.wikipedia.org).
45. Hvilket bl.a. er konstateret på mødet i rådgivningsgruppen d. 15. juni 2011.
46. Retsplejelovens § 218, stk. 1. Stk. 2: I nævningsager skal dommen indeholde oplysninger om de forskellige meninger under afstemningen om skyldsspørgsmålet vedrørende såvel resultatet som begrundelsen med angivelse af, hvor mange henholdsvis dommere og nævninger der har stemt for hvert enkelt resultat og hver anført begrundelse, men uden angivelse af de pågældende dommers og nævnings navne. Stk. 3: I borgerlige sager skal domme og kendelser, der ikke er afsagt af en enkelt dommer, indeholde oplysninger om de forskellige meninger under afstemningen vedrørende såvel resultatet som begrundelsen med angivelse af de pågældende retsmedlemmers navne. Det samme gælder domme og kendelser i straffesager ved Højesteret.«
47. Retsplejelovens § 48.
48. Se om Den Særlige Klageret og dennes sammensætning retsplejelovens § 1 a.
49. Se nærmere om sagsbehandlingen ved Den Særlige Klageret retsplejelovens §§ 49 – 55.
50. www.domstol.dk/DENSAERLIGEKLAGERET/STATISTIK.
51. En "færd test" vedrørende bl.a. Den Særlige Klageret har ikke givet anledning til særlige bemærkninger.
52. Ifølge Bent Carlsen og Bendte Vassard.
53. Retsplejelovens § 47 b, stk. 1. En dommers indtægter ved bibeskæftigelse må i gennemsnit ikke overstige 0 pct. af dommerens løn i hovedstillingen og må maksimalt udgøre 50 pct. af en højesteretsdommers løn i hovedstillingen, jf. dog stk. 2. Indtægtsopgørelsen sker i faste perioder på 3 kalenderår. Stk. 3. Vedkommende retspræsident påser, at en dommers indtægter ikke overskrider indtægtsbegrænsningen i stk. 1. Overstiger en dommers indtægter i en opgørelsesperiode det tilladte, forelægger retspræsidenten sagen for Bibeskæftigelsesnævnet. Nævnet kan herefter 1) fastsætte en lavere indtægtsgrænse for den pågældende dommer i den kommende opgørelsesperiode og 2) bestemme, at dommeren fremover skal omfattes af den konkrete indberetnings- og tilladelsesordning i § 47 d. Stk. 4. Bibeskæftigelsesnævnet offentliggør efter hver opgørelsesperiode en oversigt over de afgørelser, der er truffet i medfør af stk. 3. Se i øvrigt en omfattende redegørelse for baggrunden for disse regler i Betænkning fra udvalget om dommers bibeskæftigelse (Betænkning nr. 1465, Lavesen-udvalgets rapport) Justitsministeriet 2005
54. Retsplejelovens kapitel 31 – Retshjælp og fri proces.
55. Interview af Finn Kittelmann med Bent Carlsen samt i øvrigt interview – Dr.dk, "FOA: Massakre i kommunerne på vej.", 30. september 2010
56. Tjenestemandslovens § 10: Tjenestemanden skal samvittighedsfuldt overholde de regler, der gælder for hans stilling, og såvel i som uden for tjenesten vise sig værdig til den agtelse og tillid, som stillingen kræver.
57. <http://www.domstol.dk/om/publikationer/HtmlPublikationer/Politikker/Maalsætning>.
58. <http://perst.dk/Publications/2007/Godadfaerdidetoffentlige>.
59. Interview af Finn Kittelmann med Bent Carlsen.
60. Udnævnt pr. 1. november 2005.
61. Grundlovens § 63.
62. Grundlovens § 3.
63. Se rapporten side 1.
64. Interview af Finn Kittelmann med Bent Carlsen og Bendte Vassard.

65. Af Evaluation Report on Denmark on Incriminations, adopted by GRECO, 2 July 2009, fremgår, at der på en række områder relateret til korruption ikke findes statistiske oplysninger eller retsafgørelser. De eneste to tilfælde, der er nævnt i rapporten, er gengivet i Ugeskrift for Retsvæsen 2005, 1388 V og 1974.995 Ø. Begge domme drejer sig om returkommission i den private sektor.
66. http://www.denstoredanske.dk/Samfund,_jura_og_politik/Jura/Retspleje_og_domstole/akkusatorisk_procesordning - det akkusatoriske princip/retsplejelovens § 718. Retterne træder inden for strafferetsplejens område kun i virksomhed efter begæring af anklagemyndigheden eller en privat påtaleberettiget.

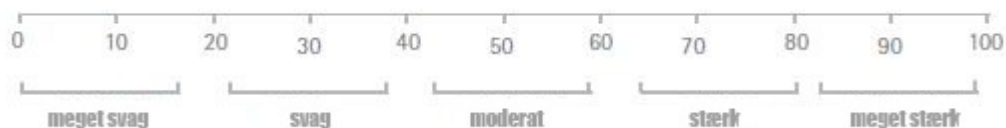
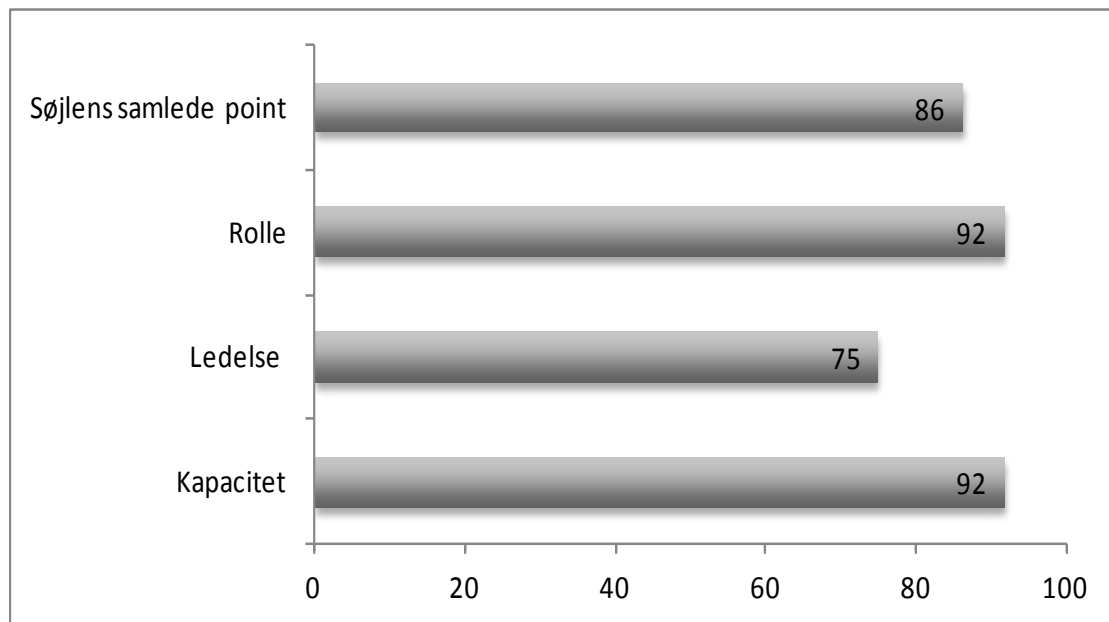
SØJLE- RAPPORTER

DOMSTOLENE

5.4 DEN OFFENTLIGE SEKTOR

Status: Meget stærk institution.

Sammenfatning:



SØJLE-
RAPPORTER

DEN OFFENTLIGE
SEKTOR

Gennemgangen af den offentlige sektor giver især anledning til at fokusere på den igangværende modernisering af reglerne om aktindsigt – set i lyset af et påviseligt og betydeligt behov herfor – samt at pege på et konstateret behov for udbygning af beskyttelsen af offentligt ansattes ytringsfrihed og meddeleret. Udbudsreglerne ses at sikre en fair og gennemsigtig konkurrence, men samtidig findes de i et vist omfang bureaukratiske og tunge at administrere. Den offentlige sektor må i øvrigt generelt set betegnes som rimeligt velfungerende, tilgodeset med ressourcer i rimeligt omfang og uden påviselig grad af korruption.

Den offentlige sektor i Danmark omfatter i denne rapport de institutioner, der hører under staten,¹ og de medarbejdere, der er ansat i disse.²

Et fundament for denne statslige administration – såvel som for den øvrige offentlige virksomhed – er Grundlovens § 3, som fastlægger princippet om magtens tredeling – i den lovgivende, den udøvende og den dømmende magt – i overensstemmelse med Montesquieus magtfordelingslære,³ hvorved uheldig magtkoncentration i princippet undgås.

Uafhængigheden i den offentlige sektor støttes endvidere af det forvaltningsretlige krav om saglighed i forbindelse med alle dispositioner, som foretages af en offentlig institution. Endvidere gælder ved ansættelser og forfremmelser princippet om, at vedkommende efter sin alder, helbredstilstand og uddannelse skal være i stand til at bestride tjenesten i den pågældende stilling, hvilket i praksis vil sige den bedst egnede. I tilfælde af usaglig behandling af en offentlig ansat, er Folketingets Ombudsmand valgt af Folketinget til at kontrollere statslige og kommunale myndigheder samt andre offentlige

forvaltningsmyndigheder. Der vurderes ikke at foreligge en partipolitisering af embedsstanden, og der er som helhed ikke tradition for at udskifte embedsmænd, når regeringens skifter farve. En undtagelse fra praksis er ministrenes brug af særlige rådgivere, typisk pressemedarbejdere eller medierådgivere – såkaldte spindoktorer. Disse er ikke rekrutteret på sædvanlig vis, og der er fastlagt særlige regler for deres ansættelse og virke. Almindelige forvaltningsretlige (og strafferetlige) regler for offentligt ansatte gælder også for de særlige rådgivere.

Den offentlige sektors ressourcer findes tilstrækkelige til, at opgaverne kan udføres på et forsvarligt grundlag. Lønningerne skønnes generelt at være på et tilfredsstillende niveau; i almindelighed kan offentligt ansattes lønforhold ikke siges at føre til ringere livsvilkår end privatansattes.

Almindelig adgang til aktindsigt i forhold vedrørende offentlige institutioner er reguleret gennem de generelle regler i offentlighedsloven – og gennem kapitel 4 i forvaltningsloven, hvis den person, som søger om aktindsigt, er part i sagen.

I denne forbindelse er det væsentligt at nævne den kritik, der har været rettet mod den eksisterende lov om offentlighed i forvaltningen,⁴ samt gøre opmærksom på det forslag til ny en offentlighedslov, der for tiden er til behandling i Folketinget, og den kritik, som også dette forslag er blevet mødt med. Der ses ikke påvist særlige problemer omkring habilitetsforhold. Derimod er der i en række tilfælde konstateret, at reglerne om aktindsigt ikke overholdes.

Offentligt ansatte har i princippet den samme ytringsfrihed som alle andre i Danmark, der er sikret dels i Grundlovens § 77, og dels i Den Europæiske Menneskeretskonventions artikel 10, når vedkommende udtaler sig som privatperson. Så længe en offentlig ansats ytringer er lovlige, må den pågældende ikke udsættes for reaktioner i form af straf eller disciplinære foranstaltninger. Det forholder sig tilsvarende med meddeleretten. Selv om ytringsfriheden må anses for tilstrækkelig sikret, har flere undersøgelser vist en høj grad af usikkerhed omkring disse regler. Det foreslås derfor som udgangspunkt, at den økonomiske sikring øges, samt at information om ytringsfrihed styrkes og indgår i uddannelsen af offentlige ledere.

Spørgsmålet om offentligt ansattes modtagelse af gaver mv. er reguleret gennem forvaltningsretlige principper og strafferetlige regler. Endvidere er reglerne beskrevet og eksemplificeret i flere vejledninger. Der ikke er fundet belæg for, at de foreliggende regler er utilstrækkelige, eller at de ikke i almindelighed bliver fulgt. Der er dog konstateret et behov for yderligere vejledning især i forhold til i hvilket omfang især topembedsmænd kan tage imod forlystelsesgaver.

Det vurderes, at rammerne for udbud af offentlige opgaver er tilstrækkelige til at sikre en fair og gennemsigtig proces.

At give et dybtgående billede af en omfangsrig sektor, der funktionelt omfatter hele landet og består af både centrale og decentrale institutioner, er inden for de givne rammer ikke en helt enkel opgave. Men på baggrund af de foretagne interview, henholdsvis af politisk chef Pia Gjellerup⁵ og vicedirektør Christian Ølgaard⁶, og research baseret på betænkninger, udredninger, faglitteratur (baseret på yderligere undersøgelser) samt artikler, dels af faglig og dels af debatskabende karakter (i bredere sammenhæng), kan følgende konkluderes:

Set under ét – altså som ét samlet billede af den offentlige sektor – er der er ikke fundet anledning til væsentlig kritik. Men konkret er der grund til kritik af reglerne om aktindsigt og administrationen af disse. Reglerne ses både at være under – tiltrængt – udbygning og indskrænkning. Det anbefales, at lovforslagets fortsatte behandling på de punkter, der hidtil er blevet udsat for alvorlig kritik, holdes under nøje observation. Hvad angår offentligt ansattes meddeleret (whistle-blowing), henvises til konklusionen i Jens Peter Christensen-udvalgets betænkning, som anført i denne søjle under afsnit 4.2.4. Især bør bemærkes udvalgets mindretals ønske om, at den ansættelsesmæssige sikkerhed styrkes, samt denne søjle-rapports anbefalinger (se slutningen af indikator 4.2.4). Inspiration til yderligere foranstaltninger på dette fundamentale område er bl.a. at hente i TI Danmarks henvendelse til Folketingets Retsudvalg d. 24. april 2010.⁷

RETSLIG STRUKTUR

Ud over Grundlovens § 3 bør i denne sammenhæng også nævnes bestemmelserne om, at skat kun kan pålægges ved lov,⁸ at ingen offentlig udgift må afholdes uden hjemmel i enten finanslov, tillægsbevillingslov eller midlertidig bevillingslov,⁹ samt at retsplejen stedse skal holdes adskilt fra forvaltningen,¹⁰ og at domstolene kan påkende ethvert spørgsmål om øvrighedsmyndighedens grænser.¹¹ Yderligere er den offentlige sektor reguleret af Grundlovens afsnit om borgernes frihedsrettigheder.¹² Ligeledes gælder legalitetsprincippet som er et retsprincip, der betyder, at den offentlige forvaltnings handlinger, især retligt bindende beslutninger, skal have hjemmel i lov og ikke må stride mod gældende ret.¹³

Tre love er endvidere gennemgående for al offentlig virksomhed: Forvaltningsloven, lov om offentlighed i forvaltningen (offentlighedsloven) samt lov om behandling af personoplysninger (persondataloven). Forvaltningsloven beskriver en række af de spilleregler, der gælder for den offentlige sektor, som f.eks. regler om inhabilitet,¹⁴ vejledningspligt, partsaktindsigt, partshøring eller retten til at afgive udtalelse,¹⁵ pligt til at begrunde en afgørelse,¹⁶ klagevejledning og tavshedspligt. Offentlighedsloven vedrører den almindelige adgang til aktindsigt hos al virksomhed, der udøves af den offentlige forvaltning, samt en række beslægtede organer. Loven står som nævnt foran en gennemgribende modernisering i form af et lovforslag, som indeholder en betydelig række fremskridt og flere kritiserede begrænsninger til følge. Neden for redegøres nærmere for den nuværende retstilstand, og den med lovforslaget tilsigtede fremtidige. Den tredje gennemgående lov – persondataloven – omfatter behandling af personoplysninger, som helt eller delvist foretages ved hjælp af elektronisk databehandling, og for ikke-elektronisk behandling af personoplysninger, der er eller vil blive indeholdt i et register¹⁷

Endelig gælder en række grundprincipper omfattende magtfordrejning, ligeret og proportionalitet, samt myndighedens ansvar for, at en sag bliver tilstrækkelig oplyst, inden en afgørelse træffes.¹⁸

RESSOURCER (PRAKSIS) - 4.1.1

I hvilket omfang har den offentlige sektor tilstrækkelige ressourcer til at kunne udføre sine opgaver effektivt?

Point: 5

Samlet set er der bevillingsmæssige forhold, som gør den offentlige sektor i stand til at udføre de relevante opgaver på et forsvarligt grundlag. Visse områder, som f.eks. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen, har gennem de senere år fået øgede tildelinger (bevillinger) fra globaliseringspuljen, erhvervspakke mv. De ekstra tildelinger er dog midlertidige (3-4 år), og i lyset af kravene til besparelser på statsfinanserne kan der opstå behov for at gennemføre betydelige besparelser i de kommende år. Det forstærkes yderligere af krav om besparelser til finansiering af JobBolig-plan (5% af bevilling i 2013). Besparelserne vil nødvendiggøre, at nogle af Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens nuværende opgaver formentlig må skæres bort.¹⁹

Lønningerne skønnes generelt at være på et tilfredsstillende niveau, den almindelige levestandard i det danske samfund taget i betragtning. Endvidere anses den offentlige sektor for et godt sted at lære sagsbehandling. Herefter går en del så fra det offentlige til det private erhvervsliv, men mange bliver, og det skyldes bl.a. at det for mange giver mening at arbejde dér.²⁰ Når mening og faglighed bliver en ambition, så opnår man i øvrigt en høj grad af ubestikkelighed.²¹

Gennemstrømningen er da heller ikke stor i disse år, men en medvirkende årsag kan være den almindelige afmatning i samfundet. Under en højkonjunktur ville situationen formentlig være anderledes.²²

Om lønforholdene i det offentlige kan generelt siges, at ligelønsloven²³ overholdes, samt at kvinder og mænd i samme faggruppe generelt tjener det samme, men også at arbejdsmarkedet er kønsopdelt med flest kvinder i det offentlige,²⁴ og flest mænd i det private. I øvrigt er der på det private område en større lønspredning end på det offentlige område, hvor en række kortuddannede grupper er bedre lønnet end tilsvarende grupper i det private. Derimod får nogle af de bedst lønnede på det private område en højere løn end de bedst lønnede i det offentlige.²⁵

Generelt set kan offentligt ansattes lønforhold ikke siges at føre til ringere livsvilkår i forhold til privatansattes. Således vil en gymnasielærer, der har rundet de 50 år, typisk høre til de 10% mest velstillede i samfundet. Grupper som skolelærere og politibetjente hører til blandt 20% af de rigeste danskere.²⁶

Tilføjes bør dog, at der gennem de seneste år nok har været en bevægelse hen mod både en mere differentieret stillingsstruktur for administrativt ansatte og en mere individuel løndannelse. Dette kan have en tendens til at påvirke incitaments- og motivationsstrukturen (belønninger og straf af medarbejdere) i retning af en øget tilbøjelighed til at knytte den enkelte medarbejders loyalitet til de nærmest foresatte, snarere end til organisationen som helhed (og dermed til den politiske ledelse). Heri kan ligge en skjult trussel mod professionalismen i form af splittet loyalitet, som bør holdes under observation.

UAFHÆNGIGHED (LOVGIVNING) – 4.1.2

I hvilket omfang er den offentlige sektors uafhængighed sikret i lovgivningen?

Point: 5

I forbindelse med ansættelser og udnævnelser i den offentlige sektor gælder den almindelige retsgrundsætning om saglig forvaltning, dvs. saglighed i forbindelse med alle dispositioner foretaget af en offentlig myndighed. I forvaltningsloven findes generelle regler om inhabilitet,²⁷ som også har betydning i forbindelse med ansættelser og forfremmelser inden for det offentlige. Generelle vilkår for ansættelsen herunder *”at vedkommende efter sin alder, helbredstilstand og uddannelse er i stand til at bestride tjenesten i den pågældende stilling”* er reguleret i tjenestemandsløven²⁸ og må anses for at gælde ikke blot for tjenestemænd, men for alle offentlige ansættelser.²⁹

Forvaltningslovens indeholder som nævnt regler for bl.a. offentligt ansattes inhabilitet.³⁰ Endvidere er der principper for, hvad en ansat skal gøre, hvis den pågældende modtager en ordre, der er klart ulovlig, eller hvis det er tvivlsomt, om ordren er lovlig. Disse er beskrevet i en vejledning.³¹

I tilfælde af usaglig afskedigelse, eller i det hele taget usaglig behandling, af en offentlig ansat, er Folketingets Ombudsmand valgt af Folketinget til at kontrollere statslige og kommunale myndigheder samt andre offentlige forvaltningsmyndigheder. Ombudsmanden kan behandle klager over de nævnte myndigheders afgørelser, kan tage sager op på eget initiativ og iværksætte en generel undersøgelse af en myndigheds sagsbehandling. Ombudsmanden kan også inspicere de nævnte myndigheder og deres tjenesteder.³² Valget af en ombudsmand er sikret ved Grundloven.³³

Samtidig bør også fremhæves det værn mod usaglige afskedigelser, som følger af overenskomster mv. og af de ansattes organisationers styrke. Og i den forbindelse bør domstole og faglige voldgifters betydning nævnes – foruden afskedigelsesnævn.

I hvilket omfang er den offentlige sektor fri for udefrakommende indblanding?

Point: 4

Den traditionelle embedsmands stilling er blevet anderledes i dag, hvor vedkommende ofte "bliver hentet op på broen", og dermed også skal kunne tænke og rådgive politisk.³⁴ Det er en stor udfordring, der kræver betydelig faglighed, ikke mindst fordi verden af i dag er kompleks og beslutningshastigheden høj, samt der er krav om positive og sjældent kontroversielle løsninger. Politikerne efterspørger løsninger, der er optimale ift. alle faglige felter på en gang. Det er ikke muligt, og det svækker den politiske stillingstagen. Men stadigvæk: En ordentlig faglig rådgivning er et godt grundlag for en politisk beslutning.³⁵

Der vurderes ikke at foreligge en partipolitiserings af embedsstanden. Derimod er der et stigende krav om den form for professionalisme, der indebærer, at en embedsmand kan yde alt fra saglig og faglig bistand til politisk rådgivning af ministre af forskellig politisk observans. Dette står i modsætning til tiden op gennem det 20. århundrede, begyndende med systemskiftet og parlamentarismens indførelse (i praksis) i 1901,³⁶ hvor det politiske i høj grad var politikernes egen sag.³⁷

Der er i Danmark ikke tradition for at udskifte embedsmænd, når regeringens skifter farve. Det tidligere nævnte krav om saglighed i forvaltningen omfatter også, at en minister som øverste forvaltningschef er undergivet ministeransvarlighedsloven.³⁸ Traditionen med ikke at udskifte embedsmænd kan skyldes, at danske embedsmænd anses for at have en egen interesse at følge deres minister, men dog med de reservationer, at de har en vis længere sigtet interesse i at skele til både muligheden for, at der kommer en minister af anden partifarve, og til andre mål samt prioriteringer. Der foreligger også en interesse i at bevare et kontinuerligt godt forhold til eksterne samarbejdspartnere, interesseorganisationer etc.³⁹ Det bekræfter igen, at en egentlig parti-politiserings af embedsstanden ikke ses at have fundet sted.⁴⁰ En undersøgelse af såkaldt merit bureaucracy i Vesteuropa viser, at Danmark har en udpræget grad af apolitisk forvaltning. Politiske rekrutteringer og forfremmelser finder, ifølge undersøgelsen, ikke sted i den danske centraladministration.⁴¹

En iøjnefaldende undtagelse fra praksis er ministrenes brug af særlige rådgivere, typisk pressemedarbejdere eller medierådgivere – såkaldte spindoktorer, der ofte fremtræder med en politisk profil, der ikke afviger væsentligt fra ministerens. Disse er ikke rekrutteret på sædvanlig vis, og der er fastlagt et sæt af spilleregler, hvorefter særlige rådgivere kun må ansættes tidsbegrænset i stabsfunktioner, og derved ikke har instruktionsbeføjelser over for embedsværket.⁴² Men almindelige forvaltningsretlige (og strafferetlige) regler for offentligt ansatte gælder også for de særlige rådgivere. Generelt er det vigtigt at understrege, at arbejdssituationen er vidt forskellig fra den ene gruppe af offentligt ansatte til den anden. I dette afsnit har fokus været rettet mod embedsmænd tæt på det politiske niveau, hvor risikoen for pres med usaglig handling til følge umiddelbart må skønnes at være betydeligst.

I øvrigt er der vide rammer for offentligt ansattes politiske aktiviteter som privatpersoner, hvilket bl.a. omfatter en meget betydelig grad af ytringsfrihed.⁴³

Klager over usaglig behandling af offentligt ansatte, herunder i forbindelse med eventuelle politiske indgreb, kan indgives til Folketingets Ombudsmand,⁴⁴ hvis virksomhed omfatter alle dele af den offentlige forvaltning – herunder også ministre som forvaltningschefer – som f.eks. forvaltningens afgørelser i forbindelse med offentlige ansættelser.⁴⁵ Arbejdet i institutionen Folketingets Ombudsmand må betegnes som effektivt og grundigt.⁴⁶

GENNEMSIGTIGHED (LOVGIVNING) – 4.2.1

I hvilket omfang findes der regler, som sikrer gennemsigtighed i henseende til økonomi, personaleforhold og aktindsigt?

Point: 3

De almindelige regler om inhabilitet i forvaltningsloven regulerer i nogen grad forholdene omkring offentligt ansattes økonomi.⁴⁷ I øvrigt er der i offentlighedsloven en regel om adgang til visse oplysninger (herunder lønforhold) vedrørende den enkelte offentligt ansatte. Denne regel er ret snæver af hensyn til mulighed for chikane.

Almindelig adgang til aktindsigt i forhold vedrørende offentlige institutioner er reguleret gennem de generelle regler i offentlighedsloven – og gennem kapitel 4 i forvaltningsloven, hvis den person, som søger aktindsigt, er part i sagen.

I denne forbindelse er det væsentligt at nævne den kritik, der har været rettet mod den eksisterende lov om offentlighed i forvaltningen⁴⁸ samt kort at beskrive det forslag til ny en offentlighedslov, der for tiden er til behandling i Folketinget, og den kritik, som også dette forslag er blevet mødt med.

Den nuværende offentlighedslov gælder for al virksomhed, der udøves af den offentlige forvaltning, samt for en række nærmere definerede forsyningsvirksomheder.⁴⁹ Loven giver enhver adgang til aktindsigt, dog med en række begrænsninger. En begæring skal angive de dokumenter eller den sag, den pågældende ønsker at blive bekendt med. Der er tale om en minimumslov, hvilket vil sige, at der er adgang til at give aktindsigt i videre udstrækning end i de situationer, der er beskrevet i loven – f.eks. give aktindsigt i interne arbejdsdokumenter som nærmere beskrevet neden for,⁵⁰ blot tavshedspligten derved ikke krænkes.⁵¹ Endvidere rummer loven som nævnt en række undtagelser fra retten til aktindsigt.⁵² Af særlig interesse er i nærværende sammenhæng, at en myndigheds interne arbejdsdokumenter ikke er direkte omfattet af retten.⁵³ Adgangen til aktindsigt gælder dog i en række tilfælde, når det interne arbejdsdokument foreligger i endelig form.⁵⁴ Yderligere er der bestemmelser om saglig kompetence, klageadgang⁵⁵ samt en regel om, at en begæring skal afgøres snarest, og hvis det ikke sker inden ti dage, skal den begærende have en begrundelse med besked om, hvornår en afgørelse kan forventes at foreligge.⁵⁶

Kritikken af den gældende lov har især været rettet mod tre forhold: Mangel på regler om obligatorisk udfærdigelse af postliste, pligtmæssig journalførsel samt et udtalt behov for ændring af reglen om sagsidentifikation. Desuden er det bl.a. nævnt, at fristbestemmelsen i offentlighedslovens § 16 ikke er tilstrækkelig, og at retten til aktindsigt burde være grundlovssikret som i Sverige.⁵⁷

Endvidere er undtagelserne fra aktindsigt blevet kritiseret – sammenholdt med at adgangen til meroffentlighed⁵⁸ ikke udnyttes tilstrækkeligt – og anført som en hindring for demokratisk kontrol.⁵⁹ Undtagelserne omfatter bl.a. interne arbejdsdokumenter,⁶⁰ andre dokumenter, herunder referater af møder mellem ministre, dokumenter til brug for sådanne møder samt brevveksling mellem ministerier om lovgivning.⁶¹ På denne måde kan faglige vurderinger udelukkes. Derimod er faktiske omstændigheder af væsentlig betydning for sagsforholdet omfattet af de almindelige regler.⁶² Yderligere kan aktindsigt begrænses af hensyn til statens sikkerhed, udenrigspolitiske interesser eller hvis forholdets særlige karakter gør hemmeligholdelse nødvendig.⁶³ Samtidig er der pligt til ekstrahering i det omfang, som de nævnte hensyn ikke gør sig gældende.⁶⁴

Det vurderes, at forslaget til en ny offentlighedslov⁶⁵ rummer forbedringer på en række af de områder, der er blevet kritiseret i den gældende lov. I relation til meroffentlighed skal særligt nævnes, at forslaget rummer en pligt til at overveje meroffentlighed, når et dokument falder ind under en af undtagelserne, hvilket indebærer, at afslag på meroffentlighed altid skal begrundes.⁶⁶ Forslaget har dog givet anledning til kritik på andre områder, som bl.a. er kommet til udtryk i mindretalsudtalelser fra Offentlighedskommissionen⁶⁷ samt i dagspressen.⁶⁸

Ifølge bemærkningerne til lovforslaget lægges der på en lang række punkter op til at udbygge lovens grundlæggende princip om åbenhed og kontrol med den offentlige forvaltning. Dog indskrænkes på visse punkter retten til aktindsigt. Det overordnede sigte med Offentlighedskommissionens arbejde, som har dannet grundlag for lovforslaget, har – foruden udbygning af princippet om åbenhed og kontrol med forvaltningen – været at tilpasse loven til nutidens forhold. Her tænkes bl.a. på statslige selskaber, udlicitering, digitalisering samt nye og ændrede samarbejdsstrukturer i forvaltningen. Kommissionens lovudkast rummer 25 elementer, der tilsigter yderligere åbenhed, og fem, der kan siges at begrænse dette princip.⁶⁹ Lovforslaget rummer forbedringer både vedrørende postlister, journalisering samt krav til sags identifikation.⁷⁰

Det vurderes på nuværende tidspunkt,⁷¹ at der kun kan samles et flertal i Folketinget (det nuværende),⁷² hvis lovforslagets § 27, nr. 2,⁷³ udgår og rækkevidden af § 24, stk. 1,⁷⁴ reduceres i betydeligt omfang. I sidstnævnte tilfælde tænkes især på begrebet ministerbetjenings uvisse udstrækning og betydning.⁷⁵

Et grundlæggende princip ved offentlige ansættelser er, at disse skal foretages i overensstemmelse med den almindelige retsgrundsætning om saglig forvaltning, dvs. saglighed i forbindelse med alle dispositioner foretaget af en offentlig myndighed.⁷⁶ I forvaltningsloven findes generelle regler om inhabilitet,⁷⁷ der således også omfatter dispositioner vedrørende ansættelsesforhold. Generelle vilkår for ansættelsen herunder "at vedkommende efter sin alder, helbredstilstand og uddannelse er i stand til at bestride tjenesten i den pågældende stilling" er reguleret i tjenestemandsløven⁷⁸ og anses⁷⁹ for at gælde for alle offentlige ansættelser.⁸⁰

Der er en generel pligt til at opslå offentlige stillinger offentligt, med en ansøgningsfrist på mindst 14 dage, med mindre ganske særlige forhold er til stede.⁸¹ I dag er der en vis adgang til udelukkende at benytte elektroniske medier ved annoncering. I hvert enkelt tilfælde skal det dog konkret vurderes hvilken form for annoncering, der er bedst egnet til at tiltrække en bred kreds af ansøgere.⁸²

En generel pligt for offentligt ansatte til særligt at deklarere deres værdier eksisterer ikke (særligt for dommere er der dog pligt til at opgive en lang række biindtægter som beskrevet under Domstols-søjlen). Det er opfattelsen, at et sådant generelt krav heller ikke er påkrævet, ej heller for offentligt ansatte placeret på særlige topposter. En årsag her til skyldes, at adgangen til oplysninger om den enkelte danskers økonomi i forvejen er særdeles omfattende. Lønindtægter indberettes direkte til SKAT, når de udbetales (og forinden er skatten fratrasket). Indeståender i banker og renter af disse indberettes ligeledes direkte til SKAT.

Udstedelsen af obligationer og aktiebrev på papir er for længst ophørt og afløst af Værdipapircentralen A/S' elektroniske registrering. Handel med og ejerskab til børsnoterede værdipapirer (herunder obligationer, aktier og investeringsforeningsandele) registreres i Værdipapircentralen. Denne er underlagt tilsyn af Finanstilsynet, der har direkte adgang til de dér registrerede oplysninger.

Oplysninger om ejerskab til og værdi af fast ejendom er ligeledes registreret i SKAT og via tinglysningssystemet, der hører under domstolene, er ejerforhold, handelspris, belåning etc. offentligt tilgængelige.

Gennem et omfattende og kompliceret skattesystem er der i øvrigt skabt pligt til at oplyse om indtægter og aktiver i øvrigt herunder også indtægter fra udlandet og besiddelse af fast ejendom dér (undladelse af oplysninger er kriminaliseret generelt).

Næppe nogen vil hævde, at systemerne sikrer 100 % mod ulovlige transaktioner. På den anden side er det meget svært at forestille sig, at en særskilt opgørelse af aktiver og passiver fra særligt udvalgte offentligt ansatte ville gøre nogen forskel overhovedet.

GENNEMSIGTIGHED (PRAKSIS) – 4.2.2

I hvilket omfang bliver reglerne om gennemsigtighed, i forhold til økonomi, personaleforhold og aktindsigt, efterlevet?

Point: 3

Der ses ikke påvist særlige problemer omkring habilitetsforhold.⁸³ Tvivl om habiliteten betyder f.eks. i Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen, at man normalt viger – hellere en gang for meget – og spørgsmålet generelt tages op med jævne mellemrum.⁸⁴

Der findes ikke i almindelighed belæg for at betegne det som problematisk at opnå aktindsigt.⁸⁵ Men i en betragtelig række af situationer har det vist sig at være tilfældet. Dette fremgår bl.a. af et studie foretaget i 2009, hvor varigheden af sagsbehandlingen blev undersøgt i forbindelse med overskridelse af tidagesfristen og adgangen til meroffentlighed på baggrund af materiale, bestående af al korrespondance mellem ni ministerier,⁸⁶ og journalister, der havde søgt aktindsigt i perioden mellem d. 30. april 2008 og d. 30. april 2009 (322 afsluttede sager).⁸⁷ I 38% af de 322 sager blev der umiddelbart givet aktindsigt. I 54% af de undersøgte sager, blev tidagesreglen ikke overholdt, og i 18 sager ud af 123 mulige blev der ikke givet meroffentlighed. En tidligere undersøgelse har vist samme tendenser.⁸⁸

I eksempelvis Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen bruges mange ressourcer på aktindsigt, hvilket især skyldes, at der jævnligt rejses spørgsmål om oplysningers fortrolighed – forretningshemmeligheder – i relation til den enkelte virksomhed.⁸⁹ I en sådan situation skal den, hvis oplysninger ønskes udleveret, have adgang til at afgive en udtalelse, inden der kan tages stilling til anmodningen.⁹⁰ Generelt skal det dog påpeges, at det i forbindelse med behandlingen af forslaget til ny offentlighedslov er oplyst, at der i 2010 blev brugt 110 årsværk på at behandle anmodninger. Det svarer til 0.08% af det samlede antal årsværk, der bruges i centralforvaltningen på et år, og er i det perspektiv ikke noget stort tal.⁹¹

Angiveligt bliver mange af disse ressourcer brugt på at gennemse dokumenter for de oplysninger, der kan undtages aktindsigt. Det er et spørgsmål, om ressourceforbruget ville kunne nedsættes ved en øget brug af meroffentlighedsprincippet.⁹²

Yderligere bør nævnes en artikel i Dagbladet Information d. 17. august 2011, "Det skal koste at trække en aktindsigt i langdrag ...", som omhandler tre journalister, der har lanceret deres eget forslag til en ny offentlighedslov. Står det til de tre journalister, skal det koste myndigheden dagbøder, hvis der går urimelig lang tid, inden aktindsigten besvares, eller hvis der undertrykkes oplysninger omfattet af retten til aktindsigt. Forslaget er bl.a. skrevet på baggrund af en række erfaringer med forhaling af svar fra myndigheder, der synes at ville undgå aktindsigt, hvilket er beskrevet i bogen "Ministerbetjening – en hvidbog".⁹³

I lovforslagets § 36 er reglerne om behandling af anmodning om aktindsigt ændret med hensyn tidsfrist ligesom begreber i teksten som "*snarest*", "*sagens omfang eller kompleksitet*" samt "*undtagelsesvist*" er nærmere beskrevet i bemærkningerne til lovforslaget.⁹⁴ I § 37 er klageadgangen og klagesagsbehandlingen beskrevet herunder, at "*afgørelser om aktindsigt kan påklages særskilt og direkte til øverste klageinstans*" vedrørende sagen i øvrigt.⁹⁵ Disse initiativer – der i Offentlighedskommissionen synes at have været enighed om – må ses som en erkendelse af et reelt og betydeligt problem.

Pligten til at opslå stillinger offentligt – kravet om offentlig annoncering af stillinger i det offentlige – vurderes generelt at blive respekteret, og – ikke mindst – at der kan være stor bevågenhed, hvis der er tvivl om, hvorvidt det er sket.⁹⁶

ANSVARLIGHED (LOVGIVNING) – 4.2.3

Hvorledes er det sikret, at offentligt ansatte informerer om og kan holdes ansvarlige for deres handlinger?

Point: 5

Offentligt ansatte har i princippet den samme ytringsfrihed som alle andre i Danmark.⁹⁷ I Grundlovens § 77 er rammerne for den såkaldte formelle ytringsfrihed fastlagt,⁹⁸ hvilket betyder, at der (heller) ikke kan udøves censur mod en offentlig ansat, så længe vedkommende udtaler sig som privatperson. Tilsvarende gælder beskyttelsen i Den Europæiske Menneskeretskonventions artikel 10.⁹⁹ Derimod kan ledelsen i en offentlig institution godt bestemme hvem, der på myndighedens vegne udtaler sig og om hvad.¹⁰

Den materielle ytringsfrihed¹⁰¹ rummer ligeledes de samme begrænsninger for offentligt ansatte som for alle andre i straffelovens regler om freds- og ærekrænkelser.¹⁰² Endvidere er offentligt ansatte undergivet reglerne om tavshedspligt, der som alt overvejende hovedregel ikke kan udvides til områder, der ikke er omfattet af straffelovens og forvaltningslovens bestemmelser herom.¹⁰³ En offentlig ansat må – heller ikke som privatperson – give åbenbart urigtige oplysninger om væsentlige forhold inden for sit ansættelsesområde eller udtrykke en åbenbar uholdbar vurdering. Udtalelserne må ikke holdes i en urimelig grov form. Disse forbehold anses som et udslag af den ulovbestemte loyalitetspligt; yderligere begrænsninger vil der normalt ikke gælde for ansatte, hvis funktioner ikke ligger tæt på beslutningstagerne og beslutningsprocessen.¹⁰⁴

Heraf kan udledes, at hvis en offentlig ansats ytringer har været lovlige, kan pågældende ikke blive udsat for reaktioner i form af straf eller disciplinære foranstaltninger. Følgevirkningerne af en lovlig ytring – samarbejdsvanskeligheder – kan dog danne grundlag for negative ledelsesreaktioner. Det kræver imidlertid, at en række kvalificerende betingelser – ifølge Ombudsmandens praksis – er til stede, ligesom der kræves et særligt sikkert bevismæssigt grundlag.¹⁰⁵

Inden for disse grænser er meddeleretten således i betydeligt omfang sikret. Yderligere vil fortrolige oplysninger kunne videregives til pressen mv., hvis det sker til varetagelse af åbenbar almen interesse eller eget eller andres tarv.¹⁰⁶ Modtager en offentlig ansat en ulovlig ordre, eller er pågældende i tvivl om, hvorvidt en handlings lovlighed, har pågældende pligt til at underrette sin leder herom. Her foreligger en form for intern meddeleret, ligesom der antages at eksistere en ret til at henvende sig til Ombudsmanden.¹⁰⁷ Ved klart ulovlige ordrer hverken skal eller må den ansatte rette sig herefter.¹⁰⁸

Angående den ansattes anonymitet må der i en offentlig institution ikke indhentes oplysninger, der ikke er sagligt begrundede, og således heller ikke efterforskes i pågældendes identitet, hvis en udtalelse eller videregivelse utvivlsomt ligger inden for ytringsfrihedens grænser.¹⁰⁹

I forhold til pressen kan der ikke pålægges vidnepligt i sager om overtrædelse af tavshedspligt,¹¹⁰ hvis det må antages, at kilden har villet afdække forhold af væsentlig samfundsmæssig betydning.¹¹¹

I den gældende retstilstand må offentligt ansatte således anses for sikret mod uberettigede konsekvenser af berettiget anvendelse af deres meddeleret, idet det følger af den gældende retstilstand, at offentligt ansatte i så fald kan tilkendes erstatning, godtgørelse eller økonomisk kompensation.¹¹²

Hvad angår handlinger såsom afpresning, bestikkelse, misbrug af fortrolige oplysninger, misbrug af offentlig stilling (eventuelt i kombination med underslæb, bedrageri eller mandatsvig) er disse særligt beskrevet i straffeloven.¹¹³

I hvilken udstrækning informerer offentligt ansatte om deres handlinger, og holdes de ansvarlige herfor?

Point: 3

Den faktiske situation er beskrevet i *"Betænkning fra Udvalget om offentligt ansattes ytringsfrihed og meddelelser"*¹¹⁴ bl.a. i afsnit 2.4., som afspejler en *"sammenfatning af udvalgets undersøgelser af de gældende reglers praktiske betydning"*. Afdækningen af problemets omfang er foretaget gennem indsamling af konkrete sager, fokusgruppemøder, spørgeskemaundersøgelse blandt danske medier, høring med udvalgte administrative og politiske ledere samt indsamling af oplysninger fra ministerier, amter, kommuner mv.¹¹⁵

I betænkningen vurderes omfanget af sager, hvor offentligt ansatte er blevet mødt med *"negative ledelsessanktioner"* efter kritiske ytringer, som *"beskedent sammenholdt med det samlede antal af offentligt ansatte"*, og at dette i endnu højere grad gør sig gældende hvad angår meddelelser.¹¹⁶

En undersøgelse af sager, indbragt for Folketingets Ombudsmand i perioden 1992-2004, viser at ud af i alt 87 sager blev 65 sager afvist¹¹⁷, og af de realitetsbehandlede 22 sager blev ti afsluttet med kritik, henstilling mv.¹¹⁸ Af de 87 sager vedrørte 23 statsansatte, og to af de 87 sager vedrørte brug af meddelelser.¹¹⁹

På den baggrund tegner der sig at mønster, som primært viser, at kritiske ytringer betragtes som et udtryk for illoyalitet, der kan føre til konsekvenser som en følge af samarbejdsvanskeligheder. Desuden får kritik af ledelsesforhold, faglige forhold eller udtryk for en personlig holdning *"tilsyneladende mere alvorlige konsekvenser – end ytringer vedrørende standarden i ydelser – og arbejdsforhold"*.¹²⁰

Fokusgruppemøderne¹²¹ fandt ikke, at en højere grad af lovregulering af den materielle ytringsfrihed ville forbedre de faktiske forhold, og at der med den nuværende retstilstand er vide rammer for offentligt ansattes ytringsfrihed. Men ytringsfriheden ville formentlig blive styrket ved en forbedring af den ansættelsesretlige beskyttelse, f.eks. gennem større godtgørelser *"og/eller ved regler om omvendt eller delt bevisbyrde"*. Endvidere var der behov for mere og bedre information om de gældende regler.¹²²

Om de faktiske forhold peger udvalget bl.a. på, at problemerne ofte først opstår, når kritikken bliver ekstern, men at det er den ansattes valg, om pågældende vil gå til ledelsen først. Sædvanligvis vil den kritiske ytring være en del af flere problemer og måske slet ikke nævnt direkte, hvorfor det kan være svært at afgøre, om ytringen er årsag til personalesagen. Lederes og ansattes opfattelse af loyalitetsbegrebet opfattes ofte for vidtgående, f.eks. at der er en pligt til først at ytre sig internt. Endelig taler meget for, at hvis en ledelse tillader kritik og modtager den konstruktivt, så vil det understøtte en kultur, hvor medarbejderne får luft internt, og egentlige sager vil derfor sjældent opstå.¹²³

Denne gennemgang¹²⁴ sammenholdt med den nuværende retstilstand munder for selve ytringsfrihedens vedkommende ud i, at der udarbejdes en vejledning om offentligt ansattes ytringsfrihed, samt at der løbende gøres en informationsindsats.¹²⁵ Et udkast til vejledning er udarbejdet og kan genfindes i Personalestyrelsens *"God adfærd i det offentlige – Juni 2007"*.¹²⁶ Derudover finder udvalgets flertal, at lovfæstelse af de gældende regler *"ikke vil give bedre vejledning om reglernes indhold"*¹²⁷, mens et mindretal bl.a. finder *"at en lovfæstelse vil kunne reducere de negativt betonedede årsager til, at ansatte ikke ytrer sig"*.¹²⁸ Endvidere finder flertallet, at det næppe er praktisk hensigtsmæssigt, eller stimulerende for anvendelsen af offentligt ansattes ytringsfrihed, at fastsætte regler om en særlig regulering af spørgsmålet om ansættelsesretlig beskyttelse.¹²⁹ Mindretallet anbefaler, at der indføres en generel lovbestemmelse, der giver adgang for den forurettede til dom til fortsat ansættelse, forhøjet godtgørelsesniveau og særlig bevisbyrde i denne type sager.¹³⁰

Særligt om meddeleretten må konstateres, at den i betydelig grad er reguleret af ytringsfriheden, der oven for er redegjort for. Det egentlige spørgsmål i relation til meddeleret bliver således, hvad konsekvensen bliver af at videregive fortrolige oplysninger. Svaret bliver en afvejning af de konkrete forhold altså, om *"den ansatte handler i berettiget varetagelse af åbenbar almeninteresse eller eget eller andres tarv. Det må antages, at dette kunne være tilfældet, hvis den ansatte videregiver oplysninger om faktisk konstaterede ulovligheder inden for den offentlige forvaltning."*¹³¹

Sammenfattende finder det samlede udvalg, at der er ikke behov for at indføre nye regler i lovgivningen om indholdet af offentligt ansattes meddeleret. I modsætning til flertallet finder et mindretal¹³² det derimod ønskeligt, at den ansættelsesmæssige sikkerhed styrkes.¹³³ En undersøgelse foretaget af FTF i 2006 tyder på, at der i praksis eksisterer et alvorligt problem. 53% af de adspurgte offentligt ansatte mente, at det kunne få negative konsekvenser for dem at udtale sig offentligt. 63% havde prøvet at stå i en situation, som de fandt, offentligheden burde kende til. Heraf udtalte 13% sig offentligt. For hver tredje, fik det negative konsekvenser. 11% kom til en kammeratlig samtale. 10 % blev af arbejdsgiveren betragtet som illoyale. 5% fik forbud mod at udtale sig i fremtiden. 3% blev afskediget. 23% fik forbud mod at udtale sig offentligt.¹³⁴

FTF's undersøgelse blev gentaget i 2010. Denne undersøgelse, foretaget blandt 2.500 offentligt ansatte viste, at 30% af dem, der offentligt havde ytret kritik af arbejdspladsen, efterfølgende fik problemer. Ud af disse kom 14% enten til en kammeratlig samtale eller blev opfattet som illoyale af deres respektive arbejdsgivere. 8% har oplevet at få et forbud om at udtale sig fremover.¹³⁵

Offentlige udtalelser giver bagslag	
Andel offentligt ansatte FTF'ere fordelt efter konsekvenser af offentlige udtalelser, 2010	
	Offentlig sektor
Ingen konsekvenser	49
Positive konsekvenser	22
Negative konsekvenser	30
Blev indkaldt til "kammeratlig samtale" af min arbejdsgiver	14
Fik påbud mod at udtale sig fremover	8
Fik en advarsel	3
Ansættelsesforholdet blev opsagt	1
Blev opfattet som illoyal af min arbejdsgiver	14
Blev opfattet som illoyal af mine kolleger	5
Påvirkede mine arbejdsforhold negativt	12
Ved ikke	4
Andet	20
Note: Søjlerne summer ikke til 100 pct., da det har været muligt at markere ud fra flere konsekvenser. Spørgsmålet er besvaret af FTF'ere, der har udtalt sig offentligt om uholdbare forhold på arbejdspladsen.	
Kilde: FTF's ytringsfrihedsundersøgelse anno 2010	

Endvidere viser undersøgelsen, at 51 % af de offentlige ansatte på FTF-området herunder socialrådgivere, politifolk og ansatte i forsvaret ikke bruger deres ytringsfrihed til at udtale sig offentligt om forhold på deres arbejdsplads. De frygter, at udtalelserne kan medføre problemer som fx advarsler, kammeratlige samtaler eller endda fyringer.¹³⁶

Hver anden forventer problemer med ytringsfrihed				
Andel offentligt ansatte FTF'ere fordelt efter om offentlige udtalelser forventes at have negative konsekvenser for den ansatte, 2010				
	Offentlig sektor	Kommuner	Regioner	Staten
Ja	51	50	46	62
Nej	23	24	20	20
Ved ikke	26	26	34	17
I alt	100	100	100	100
Antal	2.557	1.615	518	425

Kilde: FTF's ytringsfrihedsundersøgelse anno 2010

DM (Dansk Magisterforening) har ligeledes i et temanummer (om ytringsfrihed) i "Magisterbladet" kritiseret ytringsfrihedens faktiske vilkår i det offentlige. "Selvcensur affødt af loyalitet over for arbejdspladsen eller frygt for repressalier over for én selv eller over for arbejdspladsen som helhed får mange til at tie".¹³⁷ Under overskriften "Ytringsfriheden som livsforsikring" berettes om, at "to gange i de sidste fem år [2001 & 2005] har Ombudsmanden grebet ind og forhindret, at Beredskabsstyrelsens skolechef er blevet fyret" (for offentligt at have kritiseret den øverste ledelse). Yderligere udtaler formanden for de offentligt ansatte DM-medlemmer bl.a., at "udvidet jura vil hverken gøre fra eller til. Det er langt vigtigere at få skabt en kultur i staten, som anser åbenhed og kritisk stillingtagen for at være værktøjer til udvikling."¹³⁸

Taget som udtryk for den generelle tilstand i den offentlige sektor må de anførte tal betegnes som foruroligende. For på en relativt enkel og hurtig måde at tilvejebringe midler til at imødegå denne situation foreslås følgende:

1. Den økonomiske kompensation for uberettiget afskedigelse ved spørgsmål om brug af ytringsfrihed forbedres, så den nogenlunde svarer til en tjenstemands retsstilling ved stillingens nedlæggelse, dvs. rådighedsløn i tre år samt forpligtelse til inden for visse rammer at genindtræde i den tidligere stilling eller en tilsvarende.¹³⁹ En sådan sikring af offentligt ansatte må – sammen med en større og fortløbende kampagne om ytringsfrihed og rettigheder i denne sammenhæng – forventes at have en virkning, som både er præventiv (på arbejdsgivere) og betryggende (på ansatte)
2. Offentlige arbejdspladser pålægges at informere nyansatte om ytringsfrihed og meddeleret samt reglerne om økonomisk kompensation og med jævne mellemrum at informere alle ansatte om disse rettigheder
3. Der etableres et særligt modul til brug ved uddannelse af offentlige ledere, som sætter disse i stand til at forstå og acceptere det positive i, at de ansatte benytter deres ytringsfrihed samt at se dette i sammenhæng med en involverende og åben virksomhedskultur.¹⁴⁰

Som yderligere initiativer kan bl.a. nævnes oprettelse af et nævn til sikring af offentligt ansattes ytringsfrihed, som foreslået i TI Danmarks henvendelse d. 24. april 2010 til Folketingets Retsudvalg.¹⁴¹

I den sammenhæng skal citeres følgende (beslutningsforslag B 64 2009):

"Fremsat den 25. november 2009 af Line Barfod (EL), Per Clausen (EL), Karen Hækkerup (S), Lise von Seelen (S), Anne Baastrup (SF), Karina Lorentzen Dehnhardt (SF), Lone Dybkjær (RV) og Johs. Poulsen (RV)

Forslag til folketingsbeslutning om oprettelse af et nævn til sikring af offentligt ansattes ytringsfrihed:

Folketinget pålægger regeringen snarest at etablere et centralt, uafhængigt nævn til sikring af offentligt ansattes ytringsfrihed, hvortil offentligt ansatte kan henvende sig anonymt og få rådgivning og støtte med hensyn til efterfølgende navngiven benyttelse af ytringsfriheden vedrørende forhold på arbejdspladsen. Nævnet skal ud over støttefunktionen også videreudvikle metoder til at skabe og forbedre den åbne dialog i den offentlige sektor.

Folketinget pålægger endvidere regeringen at ændre lovgivningen, så der indføres omvendt bevisbyrde i sager, hvor offentligt ansatte afskediges, forflyttes eller udsættes for andre lignende sanktioner fra arbejdsgivers side, efter at de har brugt deres grundlovssikrede ret til at ytre sig."

INTEGRITET (LOVGIVNING) – 4.2.5

I hvilket omfang er der regler, som sikrer offentligt ansattes integritet?

Point: 5

Spørgsmålet om og omfanget af offentligt ansattes modtagelse af gaver er reguleret gennem forvaltningsretlige principper¹⁴² og strafferetlige regler.

Principperne for modtagelse af gaver eller andre fordele har nær sammenhæng med et af forvaltningsrettens centrale områder – reglerne om habilitet.¹⁴³ I begge tilfælde er formålet at forebygge, at der opstår situationer, som kan rejse tvivl om offentligt ansattes upartiskhed. Der er således også tale om beskyttelse af den ansatte selv.

Bestikkelse i egentlig forstand er strafbart både for giver¹⁴⁴ og modtager.¹⁴⁵ Endvidere er misbrug af offentlig stilling strafbart.¹⁴⁶ Især bør det bemærkes, at strafferammen for uberettiget modtagelse af gaver e.l. går op til seks års fængsel.

Offentligt ansatte må under alle omstændigheder være yderst tilbageholdende med at modtage gaver eller andre fordele fra borgere og virksomheder. Dette forvaltningsretlige princip gælder generelt og ikke kun, hvor der er et særligt afhængighedsforhold mellem parterne. Baggrunden er som nævnt, at modtagelse af gaver, eller andre fordele fra borgere eller virksomheder, kan skabe tvivl om den ansattes saglighed¹⁴⁷ og upartiskhed i forbindelse med løsningen af arbejdsopgaverne. Det gælder dog ikke mindst i tilfælde, hvor der er konkrete tjenstlige relationer mellem den ansatte og den pågældende borger eller virksomhed.

Justitsministeriet har udgivet en vejledning, "Undgå korruption" (2007),¹⁴⁸ der i snævrere forstand behandler forhold omkring bestikkelse, samtidig med at den henvender sig til en bredere kreds, idet den også behandler indbyrdes forhold i den private sektor.¹⁴⁹

INTEGRITET (PRAKSIS) – 4.2.6

I hvilket omfang er embedsmænds integritet sikret i praksis?

Point: 5

Det er det generelle indtryk, at den primitive form for korruption, som man kan kalde blue collar crime – det vil sige direkte betaling eller let omsættelige forbrugsgoder – meget sjældent forekommer i den offentlige sektor. Er det sket og opdaget, er straffen faldet. Derimod, når det drejer sig om såkaldte forlystelses-fordele, opfattes situationen anderledes – kritisk – af nogle jurister; disse fordele kan – i det omfang de anses for strafbare – også benævnes white collar crime.¹⁵⁰ Det afgørende for, om en ydelse er strafbar eller ej er, om den er uberettiget.¹⁵¹ Inden for de givne rammer er der ikke mulighed for at forfølge spørgsmålet yderligere her, men i stedet henvise til artikler om emnet.¹⁵² På den baggrund efterlades dog et indtryk af, at grænsen mellem straffri handlinger og white collar crime er svær at fastlægge, hvilket er den første forudsætning for fastslå en mulig udbredelse. Foruden en strafferetlig bedømmelse kan der også ske en forvaltningsretlig bedømmelse. Der findes ikke (trykt) retspraksis om forvaltningsretlige grænser for modtagelse af gaver mv. og næsten ingen ombudsmandspraksis. Forskellen mellem den strafferetlige og den forvaltningsretlige bedømmelse ligger i grundlagets klarhed – klarhedsgrænsen.¹⁵³

Det korte af det lange er dog, at der ikke er fundet belæg for at mene, at de foreliggende regler er utilstrækkelige, eller at de ikke i almindelighed bliver fulgt. Hvad angår kodeks for god adfærd i det offentlige anses den således for tilstrækkelig af DJØF.¹⁵⁴ Men samtidig mener den politiske chef i DJØF, at den traditionelle embedsmænds-etik muligvis er under et stigende tryk. *“Om presset på de traditionelle embedsmændsdyder er blevet større i de senere år, ved vi faktisk ikke, men min fornemmelse siger mig, at det nok er tilfældet. I hvert fald vil DJØF nu følge op på Nordskov Nielsen-udvalgets rapport fra 1993¹⁵⁵ med en ny undersøgelse – tage temperaturen på embedsværket. Det er nok nødvendigt med et sådant skridt fra tid til anden, så formodninger kan blive af- eller bekræftet.”*¹⁵⁶

Endelig må nævnes det forhold, at enkelte dele af den offentlige sektor i stigende grad skal fungere under markedslignende vilkår (business cases og udbud på forretningsvilkår), kan medvirke til en forøget risiko for, at visse former for adfærd, som i den private sektor er lovlig, overføres til den offentlige sektor, hvor de ellers ikke er tilladte. Dette bør give anledning til en vis opmærksomhed på f.eks. habilitetsproblemer.

**SØJLE-
RAPPORTER**

**DEN OFFENTLIGE
SEKTOR**

INFORMATION TIL OFFENTLIGHEDEN – 4.3.1

I hvilket omfang kommer information og nærmere oplysninger fra den offentlige sektor til borgerne om den offentlige sektors rolle i forbindelse med bekæmpelse af korruption?

Point: 5

Egentlige kampagner mod korruption på nationalt plan ses ikke at have fundet sted i nyere tid, om overhovedet. Et opslag på ordet “korruption” på www.skat.dk gav ingen oplysninger, der var relevante for nærværende undersøgelse.¹⁵⁷ Derimod er der omfattende adgang til vejledning, når det gælder internationale transaktioner. Således tilbyder Udenrigsministeriet ved Danmarks Eksportråd anti-korrupsions rådgivning og værktøjer for at undgå korruption. Disse består bl.a. af landespecifik information, herunder om særligt udsatte markeder, risikoafdækning ift. virksomhedens markedssituation, hjælp til identifikation og indledende screening af agenter o.l., hjælp til udarbejdelse af kontrakter samt anden relevant bistand.¹⁵⁸

SAMARBEJDE MED OFFENTLIGE INSTITUTIONER, CIVILSAMFUNDET, OG PRIVATE ORGANISATIONER I AT AFDÆKKE OG BESKYTTE MOD KORRUPTION – 4.3.2

I hvilket omfang arbejder den offentlige sektor sammen med tilsynsmyndigheder (public watchdog agencies), erhvervsliv og civilsamfund om initiativer til at undgå korruption?

Point: 5

Udstrækningen af den offentlige sektor taget i betragtning er det svært at sige noget generelt til spørgsmålet. Men konkret er f.eks. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens samarbejde med SØK¹⁵⁹ af afgørende betydning. SØK fører de konkurrencestraffesager, som styrelsen anmelder. Som myndighed med særlig kompetence på konkurrenceområdet er styrelsen i tæt kontakt med SØK under efterforskningen og i det videre forløb. For tiden behandler SØK en sag om tilbudskoordinering i byggebranchen.

Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen har en kommunikationspolitik, som bl.a. indebærer en tæt kontakt til pressen, f.eks. for at forklare om betydningen af en effektiv konkurrence og de skadelige virkninger af konkurrencelovsovertrædelser.

Styrelsen har tæt kontakt til erhvervsorganisationer, hvor fokus typisk er både, hvordan en smidig håndhævelse af lovgivningen kan sikres, og hvordan overtrædelser kan forebygges. Styrelsen er desuden i løbende en dialog med Forbrugerrådet, især i rollen som forbrugermyndighed, men også som følge af forbrugeradfærdens betydning for konkurrencen.¹⁶⁰

BEGRÆNSNING AF RISIKO FOR KORRUPTION I FORBINDELSE MED OFFENTLIGE INDKØB OG UDBUD AF OFFENTLIGE OPGAVER – 4.3.3

Er rammerne omkring udbud af offentlige opgaver tilstrækkelige til at sikre en saglig og retfærdig udbudsproces, der også omfatter passende sanktioner ved ulovligheder begået af ansatte hos budgiver eller hos den offentlige udbyder?

Point: 4

Det vurderes, at rammerne for udbud af offentlige opgaver er tilstrækkelige til at sikre en fair og gennemsigtig proces. Det er blevet kritiseret, at de udbud, der reguleres via EU's udbudsdirektiver, i mange tilfælde er for bureaukratiske og kræver mange administrative ressourcer (både af intern og ekstern karakter) set i forhold til interessen fra andre lande.¹⁶¹ Endvidere er der stillet det spørgsmål, om de offentlige udbudsregler er udtryk for en formålstjenlig formalisme eller om en mere situationstilpasset indkøbsstrategi ville være mere hensigtsmæssig. Offentlige indkøb har i overensstemmelse med reglernes karakter af always-a-share-køb og salg, hvor der optræder betydelige søge- lære- og overvågningsomkostninger.¹⁶²

Udbud af den offentlige sektors opgaver inden for bygge- og anlægsarbejder samt indkøb og tjenesteydelser reguleres først og fremmest i to EU-direktiver, dvs. udbudsdirektivet og forsyningsvirksomhedsdirektivet. Men også grundlæggende EU-retlige regler, såsom f.eks. forbuddet mod tekniske handelshindringer, kan finde direkte anvendelse på offentlige udbyderes forpligtelser. Ved opgaver under tærskelværdiene¹⁶³ gælder tilbudsloven, ved det offentliges indgåelse af bygge- og anlægskontrakter samt vare- og tjenesteydelseskontrakter,¹⁶⁴ hvis opgavens værdi overstiger DKK 500.000 (USD 90,909). Det betyder bl.a. pligt til konkurrenceudsættelse (annoncering),¹⁶⁵ men ikke på samme omfattende måde som ved EU-udbud.

Klager over offentlige udbyderes overtrædelser af de to direktiver samt tilbudsloven behandles af Klagenævnet for Udbud.¹⁶⁶ Gebyret er DKK 4.000 (USD 727), og antallet af klagesager er nærmest eksploderet gennem de seneste år. Det er besluttet at forhøje gebyret til DKK 10.000 (USD 1,818), men

det anses for usikkert, om selv denne klækkelige forhøjelse vil mindske antallet af klager i nævneværdig grad. Normalt vil det trods alt kun udgøre en lille del af de samlede omkostninger – og den egentlige økonomiske betydning af sagen ikke mindst. Det skal i denne forbindelse bemærkes, at knap 5% af offentlige udbud ender i Klagenævnet. Af disse sager har 43-64% af klagerne¹⁶⁷ rent faktisk fået medhold gennem de seneste tre år (2008-2010).¹⁶⁸

På baggrund af statistiske oplysninger må man i øvrigt stille sig tvivlende til omfanget af tilbudslovens overholdelse. For at forbedre konkurrencen i det offentlige – et klart politisk mål – vil der snart blive oprettet en udbudsplatform for offentlige opgaver. Her skal alle offentlige udbud efter tilbudsloven indberettes til. Samtidig vil oplysninger om danske EU-udbud blive hentet fra TED-databasen, hvorefter alle offentlige udbud i Danmark bliver tilgængelige på platformen.

Regeringen lægger vægt på, at der skabes mere konkurrence om offentlige opgaver med henblik på at styrke effektiviteten i den offentlige opgaveløsning. Egentlige myndighedsopgaver kan dog ikke udbydes.

For at fremme konkurrencen i den offentlige sektor er Udbudsrådet¹⁶⁹ endvidere etableret med Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen som sekretariat.¹⁷⁰

Almindelige indkøb til den offentlige sektor foregår dog typisk gennem Statens Indkøb¹⁷¹ og SKI.¹⁷²

-
4. I modsætning til landets 98 kommuner og fem regioner.
 5. Godt 180.000 personer er ansat i staten – http://www.oao.dk/_filer/Praesentation_staten.pdf.
 6. Montesquieu: *L'Esprit des Lois*, 1748; Lovenes Ånd 1770-71.
 7. Lov nr. 572 af 19. december 1985 om offentlighed i forvaltningen med senere ændringer.
 8. Interview af Finn Kittelmann med Pia Gjellerup d. 12. april 2011. Pia Gjellerup har været chef for politisk afdeling i Danmarks Jurist- og Økonomforbund siden 2006. Hun er uddannet cand.jur. (1985) og har advokatbeskikkelse (1990). Pia Gjellerup har været medlem af Folketinget (1987 – 2006), har været justitsminister (1993), erhvervsminister (1998 – 2000) og senest finansminister (2000 – 01).
 9. Christian Ølgaard er cand. polit. fra Københavns Universitet (1989) samt Master of Science in Economics fra London School of Economics and Political Science (1990). Han har været ansat i Nationalbanken 12-13 år, i Statsministeriet fire år og har i de seneste godt fire år arbejdet som vicedirektør i Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen med områderne privat og offentlig konkurrence. I august 2011 tiltræder Christian Ølgaard stillingen som finansdirektør i Økonomi- og Erhvervsministeriet.
 10. www.ft.dk/dokumenter/tingdok.aspx?/samling/2009/beslutningsforslag/b64/bilag/1/834025/index.htm.
 11. Grundlovens § 43.
 12. Grundlovens § 46, stk. 2.
 13. Grundlovens § 62.
 14. Grundlovens § 63, stk. 1.
 15. Kapitel XIII
 16. Juridisk Ordbog, Bo von Eyben (13. udgave), side 237.
 17. §§ 3-6.
 18. §§ 19-21.
 19. §§ 22-24.
 20. Persondataloven, lov nr. 188 af 31. maj 2000 med senere ændringer.
 21. Officialprincippet.
 22. Christian Ølgaard.
 23. Mandag Morgen, "Attraktiv akademiker arbejdspladser i det offentlige", 2011 – www.mm.dk.
 24. Pia Gjellerup.
 25. Kristeligt-dagblad.dk, "Lykken er at arbejde i det offentlige" – "Den økonomiske krise giver stormvejr på det private arbejdsmarked, og mange betragter job i det offentlige som en sikker havn", d. 20 marts 2009.
 26. Bekendtgørelse nr. 899 af 5. september 2008 af lov om ligeløn til mænd og kvinder.
 27. Denne opgørelse omfatter alle offentligt ansatte, herunder også ansatte i kommuner og regioner.

28. Finansministeriet: Fakta-ark Lønkommissionen, maj 2010.
29. Politiken.dk, "Vi er meget rigere end vi tror", d. 30. april 2010 (ifl. Meningsmåling foretaget af Megafon for Politiken og TV 2) - <http://politiken.dk/indland/ECE961316/vi-er-meget-rigere-end-vi-tror/>.
30. Forvaltningslovens kapitel 2.
31. Tjenestemandslovens kapitel 2.
32. Ud fra en analogislutning.
33. Kapitel 2.
34. Personalestyrelsen: God adfærd i det offentlige, afsnit 2. Instruktionsbeføjelse, juni 2007.
35. www.ombudsmanden.dk/ombudsmanden_samt_søjle-rapporten_om_Folketingets_Ombudsmand.
36. Grundlovens § 55.
37. Jørgen Grønnegård Christensen og Robert Klemmensen, *Executive Replacements in Civil Service Systems*, (1st draft paper presented at the Public Management Research Conference, Maxwell school of Syracuse University, June 2-4 2011) samt Betænkning nr. 1354/1998 og Betænkning nr. 1443/2004.
38. Pia Gjellerup.
39. Betænkning fra Udvalget om forholdet mellem minister og embedsmand, kapitel 3 (Betænkning nr. 1354, Finansministeriet 1998).
40. Tim Knudsen: 4. Embedsfolkets oversete problemer – www.fm.dk/Publikationer/2000/Etik.
41. Lov nr. 117 af 15. april 1964 om ministres ansvarlighed.
42. Tim Knudsen: 4. Embedsfolkets oversete problemer – www.fm.dk/Publikationer/2000/Etik.
43. Jørgen Grønnegård Christensen: *Executive Replacements in the Civil Service Systems* – Paper presented at the Public Management Research Conference, d. 2.-4. juni 2011, samt Betænkning nr. 1354: Forholdet mellem minister og embedsmænd. Betænkning fra udvalget om forholdet mellem minister og embedsmænd, København, 1998.
44. Jørgen Grønnegård Christensen, *Weber's Modern Form - The Persistence of Merit Bureaucracy in Danish Central Government*, som vil indgå i: Bull, Jann & Schimanke (Eds): *Bürokratie im Irrgarten der Politik* (Nomos Verlag, endnu ikke udgivet).
45. Lise Tøgeby m.fl.: *Demokratiske udfordringer*. Kort udgave af Magtudredningens hovedresultater (Århus Universitet 2003), side 23-24; Betænkning nr. 1443 – Embedsmænds rådgivning og bistand (Finansministeriet 2004).
46. Som nærmere beskrevet i Betænkning nr. 1472 om Ytringsfrihed og meddeleret for offentligt ansatte (2006), hvilket uddybes neden for.
47. Nærmere information findes i søjle-rapporten "Folketingets Ombudsmand" indikator 7.3.1.
48. Se i denne sammenhæng Folketingets Ombudsmands afgørelse af 16. april 2010: "Ansættelser i overborgmesterens sekretariat" (J.nr. 2010-0200-8102) samt Folketingets Ombudsmands beretning for 2003 side 102 ff. www.ombudsmand.dk.
49. SGI: Sustainable Governance Indicators 2011 Denmark report, side 52, 2011.
50. Forvaltningslovens § 3, især [at] "vedkommende selv har en særlig personlig eller økonomisk interesse i sagens udfald eller er eller tidligere i samme sag har været repræsentant for nogen, der har en sådan interessekapitel --- [eller] der i øvrigt foreligger omstændigheder, som er egnede til at vække tvivl om vedkommendes upartiskhed.
51. Lov nr. 572 af 19. december 1985 om offentlighed i forvaltningen med senere ændringer.
52. Offentlighedslovens § 1, stk. 1 og 2. Af § 2 fremgår også, at loven ikke gælder for sager inden for strafferetsplejen.
53. Meroffentlighed.
54. Offentlighedslovens § 4, der endvidere også rummer en bestemmelse om egen acces.
55. Offentlighedslovens kapitel 3.
56. Offentlighedslovens § 7.
57. Offentlighedslovens § 8.
58. Offentlighedslovens § 15.
59. Offentlighedslovens § 16.
60. Se en kritisk gennemgang af gældende lov i Tim Knudsens: *Offentlighed i det offentlige – Om historiens magt*, Aarhus Universitetsforlag, 2003; bogen er udgivet som et led i publiceringen af Magtudredningens forskningsresultater. Der henvises særligt til siderne 13-16, 25-26, 30-39, 41-42 (sammenfatning og sammenligning med retstilstanden i Sverige), 45, 47-49, 56-58 (ombudsmandens erfaringer), 84-87, 94-96, 99, 105 og 109. Se endvidere: Lise Tøgeby m.fl.: *Demokratiske udfordringer*. Kort udgave af Magtudredningens hovedresultater (Århus Universitet 2003), side 40, hvoraf det bl.a. fremgår: "Formålet med aktindsigt har været hensynet til den enkeltes retssikkerhed – ikke den offentlige meningsdannelse eller den demokratiske proces." Yderligere er emnet behandlet i Offentlighedskommissionens betænkning (betænkning nr. 1510/2010) s. 108 ff, som indeholder en grundig gennemgang af de svenske regler om aktindsigt og sammenligning med de danske regler. Særligt bør det fremhæves, at det konkluderes (s. 130 ff), at den svenske og den danske ordning er opbygget på helt forskellige måder, og derfor er der ikke grundlag for at sige, at det svenske offentlighedsprincip omfatter flere oplysninger end den danske offentlighedsordning.
61. Offentlighedslovens § 4, stk. 1, samt ombudsmandens udtalelse vedr. aktindsigt i sags journaler, interne arbejdsdokumenter på www.mediejura.dk
62. Offentlighedslovens kapitel 3.
63. Offentlighedslovens § 7.

64. Offentlighedslovens § 10, nr. 1 og 2.
65. Offentlighedslovens § 11, stk. 1.
66. Offentlighedslovens § 13, stk. 1, nr. 1, 2 og 6.
67. Offentlighedslovens § 13, stk. 2.
68. Forslag til Lov om offentlighed i forvaltningen; Lovforslag nr. L 90 fremsat d. 8. december 2010 af justitsministeren – www.folketinget.dk.
69. Lovforslagets § 14 samt bemærkningerne her til side 80-82.
70. Oluf Jørgensen: Offentlighedskommissionens udkast til ny offentlighedslov,, d. 11./13. november 2009, offentliggjort på www.mediejura.dk. Åbenhedstinget, Niels Mulvad og Oluf Jørgensen, "Knaster før Folketingets behandling af ny offentlighedslov", d. 3. december 2010 (Retsudvalget 2010-11, L 90 Bilag 4). www.aabenhedstinget.dk.
71. Information.dk, "Ny offentlighedslov: Små skridt frem og store hop baglæns", 12. november 2009; Information.dk, "Justitsministerens offentlighedslov værre end antaget", 7. februar 2011.
72. Lovforslaget side 9-13.
73. Ad lovforslagets § 16 (postlister) bemærkningerne side 85-87, ad § 15 (journalisering) side 82-85 samt ad § 9 (identifikationskravet) side 74-76.
74. Information.dk, "Næppe ny offentlighedslov før sommerferien", 27. maj 2011; Information.dk, "Ssssh, vi arbejder på en ny offentlighedslov ...", 18.-19. juni 2011.
75. Folketinget vælges ifølge Grundlovens § 32, stk. 1, for fire år. Det seneste valg fandt sted d. 13. november 2007. På den baggrund må det nok i øvrigt anses for tvivlsomt, om der vedtages en ny offentlighedslov på denne side af det forestående valg.
76. Retten til aktindsigt omfatter ikke: Dokumenter, der udarbejdes og udveksles mellem ministre og folketingsmedlemmer, i forbindelse med sager om lovgivning eller tilsvarende politisk proces.
77. Retten til aktindsigt omfatter ikke: 1) Interne dokumenter og oplysninger, der udveksles mellem et ministeriums departement og dets underordnede myndigheder i forbindelse med ministerbetjening, og 2) interne dokumenter, der udveksles mellem ministerier i forbindelse med ministerbetjening.
78. Citat Oluf Jørgensen: "Det betyder, at i langt de fleste sager vil man ikke længere have ret til aktindsigt i de fleste og de vigtigste oplysninger. Langt de fleste sager behandles internt både i ministerier og kommunerne. --- Så forsvinder grundlaget [for bl.a. journalister] for at stille kritiske spørgsmål til myndighederne.", www.journalisten.dk/node/18292, 22. oktober 2010
79. Karsten Revsbech, Forvaltningspersonalet, 2. udgave, 2009, side 27 f, og Kaj Larsen m.fl., Forvaltningsret, 2. udgave, 2002, side 206 ff.
80. Forvaltningslovens kapitel 2.
81. Tjenestemandsovens kapitel 2.
82. Ud fra en analogislutning.
83. SGI, Sustainable Governance Indicators 2011 Denmark report side 40-41.
84. Tjenestemandsovens § 5.
85. Se i denne forbindelse Folketingets Ombudsmands afgørelse af 16. april 2010: "Ansættelser i overborgmesterens sekretariat" (J.nr. 2010-0200-8102) samt Folketingets Ombudsmands beretning for 2003 side 102 ff. www.ombudsmand.dk.
86. Ved fritekstsøgning på www.ombudsmanden.dk af ordet "inhabilitet" fremkommer i det hele 24 sager, hvoraf der i de 20 er afgivet udtalelse. Det skal bemærkes, at sager vedr. kommunerne også indgår i de nævnte tal.
87. Christian Ølgaard.
88. Ved fritekstsøgning på www.ombudsmanden.dk "aktindsigt" fremkommer årligt for perioden 2011-2006 hhv. 6, 7, 14, 2, 6 og 11 offentliggjorte udtalelser. Det skal bemærkes, at sager vedr. kommunerne også indgår i de nævnte tal. Siden 1977 har ombudsmanden behandlet i alt 85 sager, der er offentliggjort, under kategorien "aktindsigt" – www.aabenhedstinget.dk / www.mediejura.dk – mediejura – aktindsigt.
89. Statsministeriet, Justitsministeriet, Finansministeriet, Sundhedsministeriet, Fødevareministeriet, Kirkeministeriet, Undervisningsministeriet, Kulturministeriet og Beskæftigelsesministeriet.
90. Camilla Natascha Nivaro og Philip Sune Dam, Offentlighed Nej Tak! – om forsinkelser, lukkethed og lovbrud i ministeriers aktindsigtsager, Speciale, Roskilde Universitet, 2009.
91. Søren Langelykke, Ulrik Røhl og Susanne Tøttenborg, Aktindsigt i staten – Praktisering af offentlighedsloven i Danmark, 2003 (Institut for Samfundsvidenskab og Erhvervsøkonomi, Roskilde Universitet 2003). Samme tendens ses i undersøgelsen af Journalisten, Aktindsigt i aktindsigterne, Fagbladet Journalisten, april 2003. I denne har fagbladet Journalisten søgt aktindsigt i aktindsigtsbegæringer i 10 udvalgte ministerier i andet halvår af 2002. Materialet består af 166 anmodninger. Af undersøgelsen fremgår det, at i 54% af ansøgningerne svarer myndighederne ikke inden ti dage.
92. Christian Ølgaard.
93. Forvaltningslovens kapitel 6 i særlige tilfælde. Normalt vil høring ske i overensstemmelse med pkt. 42 i Justitsministeriets vejledning til offentlighedsloven.
94. Information.dk, "Statsansatte bruger knap en promille af arbejdstiden på aktindsigt", af Ulrik Dahlin, 5. april 2011
95. Information.dk, "Statsansatte bruger knap en promille af arbejdstiden på aktindsigt", af Ulrik Dahlin, udtalelse af Tim Knudsen og Oluf Jørgensen, 5. april 2011
96. http://ministerbetjening.dk/docs/Ministerbetjening_okt_2010.pdf.
97. Lovforslaget, side 5 og 113-115.

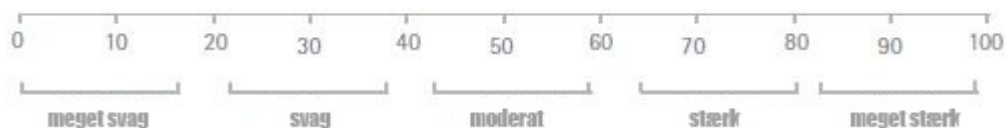
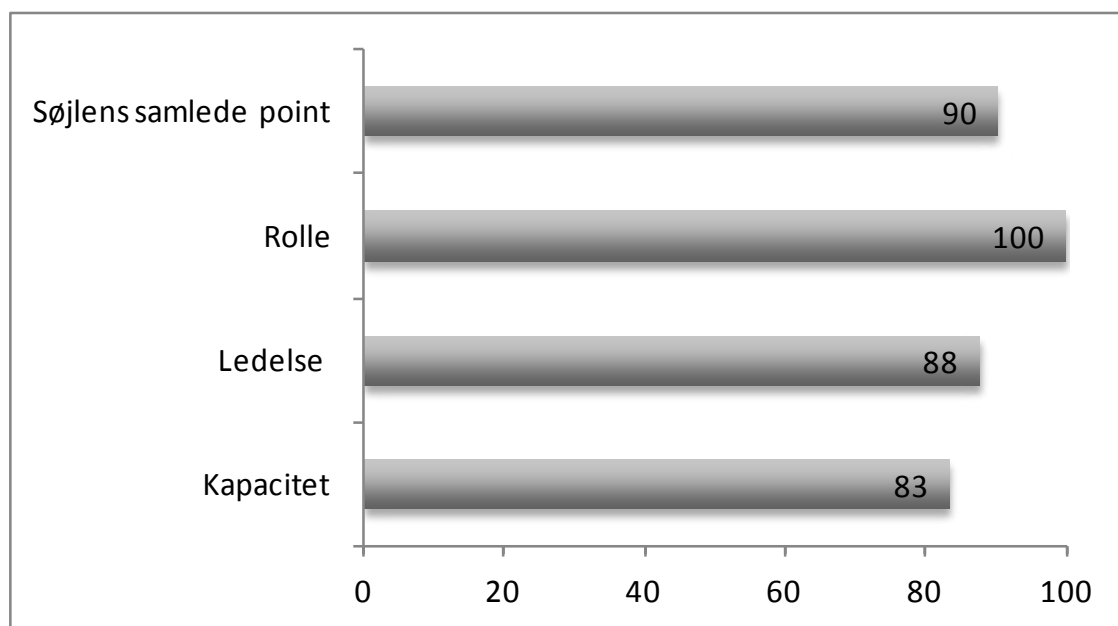
98. Lovforslaget, side 5 og 115-117.
99. Folketingets Ombudsmands afgørelse, "Ansættelser i overborgmesterens sekretariat", 16. april 2010 samt Folketingets Ombudsmands beretning for 2003 side 102 ff. www.ombudsmand.dk.
100. Det såkaldte Jens Peter Christensen-udvalg afgav i 2006 Betænkning nr. 1472/2006 om offentligt ansattes ytringsfrihed og meddeleleret.
101. "Enhver er berettiget til på tryk, i skrift og tale at offentliggøre sine tanker, dog under ansvar for domstolene. Censur og andre forebyggende forholdsregler kan ingensinde på ny indføres."
102. "Enhver har ret til ytringsfrihed. Denne ret omfatter meningsfrihed og frihed til at modtage eller meddele oplysninger eller tanker, uden indblanding fra offentlig myndighed og uden hensyn til landegrænser."
103. Betænkning nr. 1472/2006, side 14.
104. Det vil sige retten til efterfølgende ansvarsfrihed for sine ytringer.
105. Straffelovens kapitel 27.
106. Straffelovens §§ 152-152f og forvaltningslovens § 27.
107. Betænkning nr. 1472/2006, side 14-15, samt Folketingets Ombudsmands beretning 1987, side 237 ff.
108. Betænkning nr. 1472/2006, side 16 samt 19-20.
109. Straffelovens § 152e.
110. Betænkning nr. 1472/2006, side 17-18, samt Personalestyrelsen, God adfærd i det offentlige, juni 2007, kapitel 2. Instruktionsbeføjelse www.personalestyrelsen.dk.
111. Personalestyrelsen: God adfærd i det offentlige, juni 2007, afsnit 2. Instruktionsbeføjelsens grænser.
112. Betænkning nr. 1427/2006, side 19.
113. Straffelovens §§ 152-152c.
114. Retsplejelovens § 172, stk. 6, 2. pkt., samt Betænkning nr. 1472/2006, side 19.
115. Betænkning nr. 1472/2006, side 19-20.
116. Straffelovens kapitel 16, "Forbrydelser i offentlig tjeneste eller hverv mv.", samt § 278 (underslæb); § 279 (bedrageri) og § 280 (mandatsvig).
117. Betænkning nr. 1472/2006, "Ytringsfrihed og meddeleleret for offentligt ansatte".
118. Nærmere beskrevet i nr. 1472/2006, side 20-21.
119. Betænkning nr. 1427/2006, side 191-192.
120. Betænkning nr. 1427/2006, side 167 – enten af formelle grunde, indbringelse for domstolene eller fordi ombudsmanden besluttede ikke at undersøge sagen nærmere.
121. Betænkning nr. 1427/2006, side 168 – tabel 1.
122. Betænkning nr. 1427/2006, side 171 – tabel 2.
123. Betænkning nr. 1427/2006, side 22, 23-24.
124. Betænkning nr. 1427/2006, side 163 – deltagerne repræsenterede AC (Akademikernes Centralorganisation), FTF og LO.
125. Betænkning nr. 1427/2006, side 25-26.
126. Betænkning nr. 1427/2006, side 192-194.
127. Betænkning nr. 1472/2006, side 21-29
128. Betænkning nr. 1472/2006, side 32-33.
129. Personalestyrelsen: God adfærd i det offentlige, 2007, afsnit 3. Ytringsfrihed.
130. Betænkning nr. 1472/2006 side 37-39.
131. Betænkning nr. 1472/2006 side 39-40.
132. Betænkning nr. 1472/2006, side 41-42
133. Betænkning nr. 1472/2006, side 43.
134. Betænkning nr. 1472/2006, side 224.
135. FTF, LO og Dansk Journalistforbund.
136. Betænkning nr. 1473/2006, side 230-232 samt 216-218.
137. <http://www.ftf.dk/magasinet-resonans/nummer/artikel/hver-anden-offentligt-ansatte-er-bange-for-at-udtale-sig/> og <http://www.information.dk/223360>.
138. <http://www.ftf.dk/magasinet-resonans/nummer/artikel/hver-tredje-i-det-offentlige-faar-ballade-efter-at-have-ytret-sig/>,
139. <http://www.ftf.dk/magasinet-resonans/nummer/artikel/hver-anden-i-det-offentlige-er-bange-for-at-aabne-munden/>; <http://www.ftf.dk/magasinet-resonans/nummer/artikel/ftf-medarbejdere-skal-beskyttes-bedre/>; <http://www.ftf.dk/magasinet-resonans/nummer/artikel/ansatte-frygter-fyringer-og-forflytninger/>
140. Magisterbladet, nr. 7, 2007 – tema: Ytringsfrihed – leder: Trange vilkår for § 77.
141. Magisterbladet, nr. 7, 2007, side 40-41 & 42-44.
142. Tjenestemandslovens § 32, stk. 1.

143. Se 1472/2006, side 162 og 193.
144. www.ft.dk/dokumenter/tingdok.aspx?/samling/2009/beslutningsforslag/b64/bilag/1/834025/index.htm.
145. Personalestyrelsen, God adfærd i det Offentlige, juni 2007, og Personalestyrelsen, Modtagelse af gaver, invitationer og andre fordele, maj 2010, samt kort beskrevet i Personalestyrelsen, God adfærd i det offentlige – kort og godt, miniudgave, december 2007. Alle tre vejledninger findes på www.perst.dk.
146. Forvaltningslovens kap. 2.
147. Straffelovens § 122: "Den, som uberettiget yder, lover eller tilbyder nogen, der virker i dansk, udenlandsk eller international offentlig tjeneste eller hverv, gave eller anden fordel for at formå den pågældende til at gøre eller undlade noget i tjenesten, straffes med bøde eller fængsel indtil 3 år."
148. Straffelovens § 144: "Den, der i udøvelse af dansk, udenlandsk eller international offentlig tjeneste eller hverv, uberettiget modtager, fordrer eller lader sig tilsige en gave eller anden fordel, straffes med bøde eller fængsel indtil 6 år."
149. Straffelovens § 155: "Misbruger nogen, som virker i offentlig tjeneste eller hverv, sin stilling til at krænke privates eller det offentliges ret, straffes han med bøde eller fængsel indtil 4 måneder. Sker det for at skaffe sig eller andre uberettiget fordel, kan fængsel indtil 2 år anvendes."
150. Jf. det generelle krav om saglighed i forbindelse med enhver disposition i den offentlige forvaltning.
151. www.jmt.dk.
152. Endvidere rummer vejledningen, "Hvad kan du gøre, hvis du opdager korruption?"-information om, hvor det er muligt at hente råd og vejledning samt et Test din viden-afsnit.
153. Se i det hele lektor, ph.d. Trine Baumbach, Det Juridiske Fakultet ved Københavns Universitet: Korruption – kan det betale sig? i Ulrika Andersson m.fl. (red.), Festskrift till Per Ole Träskman, 2011, s. 47-59. Og særligt om retspraksis og forskellen mellem "blue collar crime" og "white collar crime", afsnittene "Dansk praksis" samt "Analyse og perspektiv".
154. Se straffelovens § 144.
155. Der henvises til note 446 samt til UfR2010B.333, "Uderettigede" gaver til offentligt ansatte – en forvaltningsretlig og strafferetlig analyse af lektor, ph.d. Sten Bønsing og professor Lars Bo Langsted, Juridisk Institut, Ålborg Universitet.
156. Der henvises til note 448.
157. Pia Gjellerup.
158. www.djoef.dk.
159. Pia Gjellerup
160. Et opslag "information om korruption" på www.google.dk gav tilsvarende (mangel på) resultat.
161. <http://um.dk/da/eksportraadet/tilbyder/udfordringer/anti-korruption/>. Se endvidere Global Advice Network's hjemmeside: www.business-anti-corruption.com/.
162. Statsadvokaten for Særlig Økonomisk Kriminalitet – www.rigsadvokaten.dk.
163. Christian Ølgaard.
164. Momentum, 12. april 2011, 3. årgang, 4. udgave (udgiver: Kommunernes Landsforening, www.kl.dk).
165. Jan Stentoft Arnbjørn & Per Vagn Freytag: Offentlige udbudsregler – formålstjenlig formalisme?, Ledelse & Erhvervsøkonomi 03 i 2010.
166. Se tærskelværdier for offentlige tjenesteydelser og vareindkøb samt for bygge og anlæg (Direktiv nr. 2004/18/EF) på <http://www.bdo.dk/Raadgivning/offentlige%20virksomheder/udbudsomraadet/indkoebsanalyse/Documents/Nye%20t%C3%A6rskelv%C3%A6rdier%20for%202010%20og%202011.pdf>.
167. Bekendtgørelse af lov nr. 1410 af 7. december 2007 om indhentning af tilbud på visse offentlige og offentligt støttede kontrakter
168. Nærmere om EU-direktivernes principielle indhold samt om tilbudsloven (Lovbekendtgørelse nr. 1410 af 7. december 2007 om indhentning af tilbud på visse offentlige og offentligt støttede kontrakter) i "Tilbudsloven – offentlige kontrakter" af Jesper Kaltoft og Claus Kaare Pedersen (2. udgave 2007).
169. www.klfu.dk.
170. Opgjort per kalenderår.
171. Reaktionsmulighederne er beskrevet i bekendtgørelse af lov nr. 492 af 12. maj 2010 om håndhævelse af udbudsreglerne m.v. www.retsinformation.dk.
172. www.udbudsraadet.dk.
173. Hele afsnittets faktiske oplysninger er i det væsentlige baseret på interviewet med Christian Ølgaard.
174. www.statensindkob.dk.
175. Statens og Kommunernes Indkøbs Service – www.ski.dk.

5.5 POLITIET OG ANKLAGE-MYNDIGHEDERNE

Status: meget stærk institution.

Sammenfatning:



SØJLE-
RAPPORTER

POLITIET OG ANLAGE-
MYNDIGHEDERNE

Der er ikke fundet forhold som blot antyder, at dansk politi og anklagemyndighed skulle have problemer i relation til bestikkelse eller korrupsion i bredere forstand. Reelt set bedømmes både politiet og anklagemyndigheden i praksis at arbejde på baggrund af bl.a. en høj grad af uafhængighed og integritet. I princippet er der dog ikke politisk uafhængighed, idet justitsministeren er øverste leder for både politi og anklagemyndighed, og budget samt prioritering af opgaver på generelt plan er ikke uden for politisk indflydelse. Det findes betænkeligt, at udgifterne til aktindsigt er nævnt som et problem, hvilket især må ses som et udslag af en manglende domsdatabase. Det forhold, at klager over politiets adfærd og dispositioner i dag behandles af statsadvokaterne og Politiklagenævnet må ligeledes betegnes som utilfredsstillende, men etableringen af Den Uafhængige Politiklagemyndighed med virkning fra den 1. januar 2012 må anses for at råde bod på denne situation.

En række af Grundlovens bestemmelser tager særligt sigte mod politiets virksomhed. Det drejer sig om en række af frihedsrettighederne i kapitel VIII. Som det første bør nævnes reglen om den personlige friheds ukrænkelighed, der bl.a. indebærer, at enhver der anholdes skal stilles for en dommer inden for 24 timer.¹ Endvidere er der tale om boligens ukrænkelighed samt forskriften ved brud på meddelelshemmeligheden.² Yderligere er rammerne for forsamlingsfrihed samt fremgangsmåden ved opløsning af opløb beskrevet.³ Fremhæves bør også, at den dømmende magt, dvs. domstolene, er adskilt fra den udøvende magt, som politiet jo er en del af.⁴

Det er indtrykket, at politi og anklagemyndighed set ud fra en samfundsmæssig helhedsbetragtning har fornødne ressourcer til rådighed.

Det vurderes derfor, at utilstrækkelige ressourcer ikke er hovedårsagen til, at Politireformen, der trådte i kraft i 2007 og bl.a. medførte en sammenlægning af landets politikredse, hvorved det samlede antal kredse blev reduceret fra 54 til 12, har fået megen kritik:⁵

"Såvel borgere som samarbejdsparter oplever forringelser, og den positive oplevelse af politiet, der skete frem til 2006 er vendt på alle områder. --- Set under ét er der ingen tvivl om, at politireformen har haft negativ indvirkning på borgernes oplevelse af politiets indsats. Dette var tilfældet i 2007, men til forskel fra dengang synes borgerne i 2008 mindre tilbøjelige til at "undskylde" politiet med manglende ressourcer. --- Set med borgernes øjne er politireformen foreløbig ikke nogen succes. Det samme gælder samarbejdsparterne, om end der her er en del, der har forhåbninger om, at de positive virkninger kan nå at komme endnu. Som en samarbejdspartner udtrykker det: "Hvis politireformen skal være slået igennem i 2011, --- så er der plads til forbedringer."6

Af begge de foretagne interview⁷ fremgår, at reformen anses for nødvendig. I det ene tilfælde dog med den bemærkning, at den har skabt en række problemer, man i tide burde have været opmærksom på.⁸

Personalet anses generelt at være passende aflønnet.

Hvis man ofte har behov for aktindsigt eller domsudskrifter (f.eks. i forbindelse med forskning) ses udgiften i denne forbindelse som et problem, som dermed har en sammenhæng til den manglende domsdatabase.⁹

Der er i nyere tid kun forekommet ét tilfælde af domfældelse af en polititjenestemand for bestikkelse (overtrædelse af straffelovens § 144).¹⁰

STRUKTUR/ORGANISATION

Politiet og anklagemyndigheden er i Danmark til i et vist omfang organiseret som to sammenhængende institutioner, i modsætning til de fleste andre lande.¹¹ Danmark er inddelt i 12 politikredse, der hver ledes af en politidirektør.¹² Politidirektøren er ligeledes den øverste leder af anklagemyndigheden i den enkelte politikreds.¹³

Justitsministeren er politiets øverste foresatte og udøver denne beføjelse gennem rigspolitichefen og politidirektørerne. Rigspolitichefen har ansvar for politiets virksomhed i hele landet. Det betyder, at rigspolitichefen fører et almindeligt tilsyn med politidirektørerne i et sædvanligt over- og underordningsforhold.¹⁴

Tilsvarende er justitsministeren overordnet anklagemyndigheden og fører tilsyn med de offentlige anklagere.¹⁵ De offentlige anklagere er: Rigsadvokaten, statsadvokaterne, politidirektørerne samt de personer, der er antaget til bistand for disse ved den retlige behandling af straffesager.¹⁶ Rigsadvokaten er overordnet de øvrige anklagere og fører tilsyn med disse.¹⁷ Yderligere fører statsadvokaterne tilsyn med politidirektørernes behandling af straffesager og behandler klager over afgørelser truffet i denne sammenhæng.¹⁸

Der er således ingen tvivl om, at politiet og anklagemyndigheden rent formelt set er under politisk indflydelse. Det skyldes, som det ses, dels, at den øverste foresatte er landets justitsminister, dels at størrelsen af bevillingen til drift af politi og anklagemyndighed skal optages på den årlige finanslov.¹⁹ Inden for denne bevilling skal udgifter til løn og sikring af ordentlige arbejdsforhold således dækkes. Disse poster er derfor politisk bestemt – som al anden lovgivning er det.²⁰ Men der er ikke set tilfælde på politisk indgriben i konkrete sager.

Politiets og anklagemyndighedens virksomhed inden for strafferetsplejen er gennemreguleret i retsplejeloven.²¹ Her beskrives straffeprocessens regler om afhøring, anholdelse, varetægtsfængsling, indgreb meddelelshemmeligheden, observation, dataaflæsning og forstyrrelse eller afbrydelse af telekommunikation, ransagning, beslaglæggelse og edition, personundersøgelse samt andre efterforskningsskridt.²²

På samme måde er politiets virksomhed uden for strafferetsplejen i dag beskrevet i politiloven.²³ Heraf fremgår som formål og virke, at *"politiet skal virke for tryghed, sikkerhed, fred og orden i samfundet. Politiet skal fremme dette formål gennem forebyggende, hjælpende og håndhævende virksomhed."*²⁴ Desuden rummer loven regler om opgaver, indgreb og anvendelse af magt. Udbyggende regler er fastsat i *"magtbekendtgørelsen"*²⁵ samt *"ordensbekendtgørelsen"*,²⁶ hvor sidstnævnte har afløst de tidligere politivedtægter.²⁷

Endvidere er der i retsplejeloven fastsat regler for samarbejdet mellem politi og de kommuner, politikredsen omfatter, herunder om oprettelsen af kredsråd.²⁸

Klager over politiets adfærd og dispositioner behandles af statsadvokaterne og Politiklagenævnet, indtil Den Uafhængige Politiklagemyndighed etableres med virkning fra den 1. januar 2012. Etableringen af en uafhængig myndighed på dette følsomme område ses som et betydeligt fremskridt.

RESSOURCER (PRAKSIS) – 5.1.1

I hvilken grad har politiet og anklagemyndigheden de fornødne finansielle ressourcer, personale, og infrastruktur for at kunne operere effektivt i praksis?

Point 5

Omfanget af ressourcer er i bund og grund et politisk spørgsmål, og få vil nogensinde hævde, at de ikke kunne bruge flere ressourcer. Så spørgsmålet om ressourcer er også et spørgsmål om at se samfundets funktioner ud fra en helhedsbetragtning og i den sammenhæng f.eks. spørge, om opklaringsprocenten så er høj nok og om responstiden er lav nok, blot for at nævne et par eksempler, der ofte giver anledning til offentlig opmærksomhed. Det vurderes, at der umiddelbart er tilstrækkelige ressourcer, problemet er nok snarere de mange indsatsområder, der er politisk bestemte.²⁹ I den forbindelse er Politireformen ikke taget i betragtning. Men også her må det konstateres, at reformens hidtidige fravær af succes³⁰ nok næppe har været et spørgsmål om manglende ressourcer; i øvrigt er det dog klart, at den har skabt en række problemer, der burde have været forudset og håndteret i tide.³¹

Generelt set har politiet et godt personale³², og lønnen må anses for rimelig god, sammenlignet med andre offentligt ansatte og den generelle levestandard i det danske samfund.³³

Inden for anklagemyndigheden er der en betydelig overvægt af kvindelige jurister, der formentlig har vægtet sociale goder og stabile arbejdsforhold højere end det lønmæssige.³⁴

It kunne udbygges mere, og der er flere store projekter i gang. Det er dog institutionens egen opfattelse, at det nuværende niveau fungerer rimeligt tilfredsstillende.³⁵

Om der har været reelle klager over egentlige nedskæringer i budgettet kan ikke udelukkes, men politiet kan i så henseende ikke anses for dårligere stillet end andre offentlige virksomheder.³⁶ Der er nok snarere en opfattelse af, at selv om politiet også har måttet skære ned som en følge af den almindelige finanskrisen, har det også været begunstiget af ekstrabevillinger i højere grad end den offentlige sektor generelt.³⁷ Hver politikreds har en særlig afdeling, der tager sig af sager om korruption. Som regel er den en del af den afdeling i politikredsen, som behandler særlige sager om økonomisk kriminalitet.³⁸

UAFHÆNGIGHED (LOVGIVNING) – 5.1.2

I hvilken grad er politiet og anklagemyndigheden sikret uafhængighed lovgivningsmæssigt?

Point 3

I forbindelse med ansættelser og udnævnelser i politiet og anklagemyndigheden gælder den almindelige retsgrundsætning om saglig forvaltning, dvs. saglighed i forbindelse med alle dispositioner foretaget af en offentlig myndighed. I forvaltningsloven findes generelle regler om inhabilitet³⁹ og for visse stillinger i politiet og anklagemyndigheden er der krav om bestået juridisk kandidateksamen samt yderligere kvalifikationskrav for rigsadvokat og statsadvokater.⁴⁰ Generelle vilkår for ansættelsen, herunder *“at vedkommende efter sin alder, helbredstilstand og uddannelse er i stand til at bestride tjenesten i den pågældende stilling”* er reguleret i tjenestemandsløven⁴¹ og må anses for at gælde ikke blot for tjenestemænd, men for alle offentlige ansættelser.⁴²

Man kan ikke sige, at politiet og anklagemyndigheden er uafhængige i forhold til det politiske niveau. Retsplejeloven siger klart, at justitsministeren er overordnet og fører tilsyn med de offentlige anklagere.⁴³ Og om politiet står der, at *“justitsministeren er politiets øverste foresatte”*.⁴⁴ Justitsministeren er således øverste chef både for politi⁴⁵ og anklagemyndighed.⁴⁶ Der er dog kun ét område, hvor justitsministeren skal involveres i enkeltsager, hvilket er på terrorområdet.⁴⁷ Rejses der tiltale efter en af straffelovens alvorlige terror-bestemmelser, sker det efter justitsministerens *“påbud”*. I praksis vil det sige, at rigsadvokaten sender en indstilling til justitsministeren,⁴⁸ der hidtil – ifølge rigsadvokaten – har tiltrådt uden forbehold.⁴⁹ Et eventuelt pålæg fra justitsministeren til anklagemyndigheden i en konkret sag (herunder om at begynde eller standse, fortsætte eller undlade forfølgning) skal være skriftligt og ledsaget af en begrundelse. Endvidere skal Folketingets formand skriftligt underrettes om pålægget.⁵⁰

Ansættelse af anklagere – juristerne i politiet – skete indtil 2010 centralt i Justitsministeriet; i dag ansættes politifuldmægtige direkte hos politiet. Reglerne er de samme som for offentligt overenskomstansatte akademikere i øvrigt. Ved forfremmelse til politiassessor, vicepolitimester m.v. overgår man til ansættelse som tjenestemand.⁵¹

Anklagere og politifuldmægtige skal gennemføre en praktisk og teoretisk grunduddannelse, hvoraf den teoretiske del består af seks moduler af hver én uges varighed. Uddannelsen indeholder bl.a. afhørings teknik, vidnepsykologi, procedure og pressehåndtering samt teoretiske fag som f.eks. straffeprocessen, strafferet, forvaltningsret mv. Den praktiske del af grunduddannelsen består – ud over den daglige behandling af straffesager – bl.a. af praktisk tjeneste hos politiet. Her ud over er der tilbud om faglig videreuddannelse og uddannelse i personlig udvikling.⁵²

Det må retssikkerhedsmæssigt principielt anses for et problem, at en politidirektør som offentlig anklager og øverste leder af anklagemyndigheden i politikredsen ikke skal have bestået juridisk kandidateksamen (hvilket før politireformen krævedes for at blive politimester, politidirektør i København og rigspolitichef).⁵³ Politidirektøren er ansvarlig for anklagemyndigheden i politikredsen og vil derfor kunne komme til at træffe afgørelse om at rejse tiltale eller undlade at rejse tiltale. Disse afgørelser kan få indgribende betydning bl.a. for enkeltpersoners retsforhold. Det kan tilsvarende – om end ikke med helt samme styrke – anføres, at væsentlige hensyn taler for, at politidirektøren som øverste chef for kredsens politi, der også udfører arbejde med et betydeligt juridisk indhold, bør have egentlig juridisk uddannelse.⁵⁴ De hensyn til bredere rekruttering af politidirektører (og rigspolitichef), som har ført til, at der ikke længere stilles krav om bestået juridisk kandidateksamen, er væsentlige ud fra ledelsesmæssige synspunkter, men retssikkerhedshensynet forekommer at burde have fået overvægt.

UAFHÆNGIGHED (PRAKSIS) – 5.1.3

I hvilken grad er politi og anklagemyndighed uafhængige i praksis?

Point 5

Hvis "politisering" sker på et generelt niveau, findes det ikke at være et egentligt problem, idet politikerne besidder retten til at øremærke bevillinger til at fremme bestemte aktiviteter, hvilket ikke kan anfægtes, så længe det ikke sker til fordel for en konkret sag.⁵⁵ Men set fra en politifaglig vinkel er det måske ikke altid lige hensigtsmæssigt.⁵⁶ Den direkte indblanding fra politisk hold foregår således kun på det økonomiske område – men den, der har budgetmagten, har også et afgørende ord – og dermed adgang til stor bevågenhed. Der er dog ikke set eksempler på, at der skulle være kommet endsige givet efter for et konkret pres ude fra, ej heller i straffesagerne.⁵⁷

Situationen har dog i byggesager godt kunnet forekomme lidt anderledes med ønsker fra lokalt hold (og dermed uden indflydelse på selve byggeprocessen) om at benytte lokal arbejdskraft, hvilket ikke har kunnet lade sig gøre allerede på grund af reglerne om udbud af offentlige opgaver, som kræver ligebehandling og fair konkurrence.⁵⁸

I øvrigt menes politifolk generelt at have så højt et selvværd, at forsøg på usaglig påvirkning allerede af den årsag vil mislykkes.⁵⁹

Der er ikke set tilfælde af intimidering o.l. af politiembedsmænd herunder anklagere.

GENNEMSIGTIGHED (LOVGIVNING) – 5.2.1

I hvilken grad er der fastsat bestemmelser, som sikrer, at offentligheden får adgang til relevant information om politiets og anklagemyndighedens aktiviteter?

Point 5

Der er en omfattende adgang til løbende informationer om politiets aktiviteter på Rigspolitiets hjemmeside, som har links til hjemmesiderne (der ligeledes opdateres løbende) for hver af de 12 politikredse.⁶⁰ Tilsvarende har Rigsadvokaten en (jævnligt opdateret) hjemmeside,⁶¹ hvor man bl.a. kan finde en omfattende vejledning om adgangen til aktindsigt⁶² samt Rigsadvokatens beretning 2008 og 2009 – Behandling af klager over politiet.⁶³ Endvidere skal hver politidirektør afgive en "skriftlig redegørelse til kredsrådet vedrørende politiets virksomhed i politikredsen i det forløbne år, herunder om det kriminalitetsforebyggende samarbejde mellem politi og hver kommune."⁶⁴

Der er ingen regler om ansattes opgivelse af aktiver. Adgangen til oplysninger om personlige forhold er som for alle andre offentligt ansatte reguleret i offentlighedsloven – og er ganske snæver – for at undgå chikane ikke mindst i forhold til politifolk, hvis arbejde kan indebære konfrontationer med utilfredse borgere.⁶⁵

Forurettede i straffesager har en særlig adgang til aktindsigt i retsplejelovens § 41 d, stk. 1. I øvrigt har rigsadvokaten sidste år udsendt en ganske omfattende redegørelse for "Aktindsigt i sager hos politiet og anklagemyndigheden."⁶⁶

GENNEMSIGTIGHED (PRAKSIS) – 5.2.2

I hvilken grad er gennemsigtighed i praksis til stede i politiets og anklagemyndighedens aktiviteter og beslutningsprocesser?

Point: 4

Som nævnt er der ingen særlig pligt for ansatte i politiet eller anklagemyndigheden til at angive formueforhold.

Gennem de seneste mange år har der været én sag om bestikkelse, og dermed mulig korruption, i politiet.⁶⁷

Det forhold, at der er adgang til aktindsigt⁶⁸ er af stor betydning på samme måde som det forhold, at de fleste retsmøder er offentlige.⁶⁹ Men det er faktisk set som et problem, at aktindsigt er relativt bekostelig.⁷⁰

SØJLE- RAPPORTER

ANSVARLIGHED (LOVGIVNING) – 5.2.3

I hvilken grad er der bestemmelser, der sikrer, at politiet og anklagemyndigheden skal rapportere om og være ansvarlige for deres handlinger?

Point: 5

Beslutter anklagemyndigheden sig for at rejse tiltale, udfærdiges et anklageskrift omfattende det, anklagemyndigheden med rimelig sikkerhed mener at kunne bevise, at tiltalte har gjort.⁷¹ Anklageskriftet skal kortfattet beskrive, hvad der er sket, hvor og hvornår samt hvorfor det er strafbart – efter anklagemyndighedens opfattelse.

Hvis en sag har været efterforsket og sluttet uden, at der bliver rejst tiltale, skal denne afgørelse begrundes i overensstemmelse med forvaltningslovens regler.⁷² Det kan være en redegørelse på seks sider eller blot fire linjer – alt efter hvor kompleks sagen er.⁷³

Ofte for forbrydelser har flere muligheder for at søge erstatning. Offererstatningsloven er én,⁷⁴ at få erstatningskravet behandlet under en eventuel straffesag⁷⁵ mod skadevolderen en anden, en tredje er at rejse et civil søgsmål, evt. efter at have opnået fri proces⁷⁶ eller med dækning af omkostninger fra en retshjælpsforsikring.

Foruden offerets (forurettedes) adgang til at få sit erstatningskrav behandlet i forbindelse med straffesagen er der ved de alvorlige forbrydelser adgang til at få en advokat beskikket til at bistå sig under efterforskningen og den senere retssag.⁷⁷

Klager over politiets adfærd og dispositioner behandles af statsadvokaterne og Politiklagenævnet⁷⁸ indtil Den Uafhængige Politiklagemyndighed etableres med virkning fra 1. januar 2012.⁷⁹

Derimod findes der ingen særlig instans, der tager sig af sager om korruption i politiet. Og der ydes ingen særlig immunitet ved straffesager mod ansatte i politiet eller anklagemyndigheden.

POLITIET OG ANKLAGE- MYNDIGHEDERNE

ANSVARLIGHED (PRAKSIS) – 5.2.4

I hvilken grad skal politiet og anklagemyndigheden rapportere om og være ansvarlige for deres handlinger i praksis?

Point 3

Det foretages løbende en prioritering af sagerne – som tidligere anført er ressourcerne ikke ubegrænsede. For straffesagers vedkommende sker det konkret (i den enkelte politikreds) under tilsyn af statsadvokaten for det pågældende område, der i overensstemmelse med sin kompetence også i vidt omfang afgør, om sager skal fremmes eller ej.⁸⁰

Sager om korruption og bestikkelse inden for politiet og anklagemyndigheden er, som anført neden for, yderst sjældne, så når de nævnes, tænkes der nok ofte tilbage på Edderkoppe-sagen fra begyndelsen af 1950'erne.⁸¹ Derimod er der af og til sager om misbrug af stilling. Typisk er der tale om at kigge i registre uden saglig grund.⁸² F.eks. vil man lige se datterens nye kæreste lidt efter i sømmene. Et andet tilfælde har været misbrug af legitimation til at komme gratis med bussen. *”Men det er altså på det niveau, vi normalt befinder os.”*⁸³

Klager over politiets adfærd kan få en afslutning på en utilfredsstillende baggrund. I forbindelse med den såkaldte *”Halsgrebs-sag”* fremgik det klart af rigsadvokatens afgørelse, at der var stærk undren over politividners forklaringer – eller mangel på samme –⁸⁴ hvilket afstedkom, at sagen måtte opgives som en følge af manglende bevis.

INTEGRITETSMEKANISMER (LOVGIVNING) – 5.2.5

I hvilken grad er politiets og anklagemyndighedens integritet sikret gennem lovgivning?

Point 5

Der eksisterer et almindeligt adfærdskodeks som for andre offentligt ansatte, herunder den almindelige regel om at vise sig værdig til den agtelse og tillid, som stillingen kræver.⁸⁵ For den uniformerede del af politiet gælder der yderligere et uniformsreglement. Der er vedtaget en personalepolitik, og rigspolitichefen har udstedt en kundgørelse.⁸⁶

Om inhabilitet gælder dels forvaltningslovens kapitel 2 som fremhævet ved bestemmelsen for anklagere i retsplejelovens § 97.

I princippet er reglerne om modtagelse af gaver de samme som i Personalestyrelsens vejledning fra 2007;⁸⁷ men for politiet og anklagemyndigheden gælder i praksis den klare regel, at man intet modtager – bortset fra ved jubilæums- og afskedsreceptioner.⁸⁸

Ansatte i politiet og anklagemyndigheden er ikke omfattet af særlige restriktioner for ansættelse efter at have forladt institutionen.

INTEGRITETSMEKANISMER (PRAKSIS) – 5.2.6

I hvilken grad er politiets og anklagemyndighedens integritet sikret i praksis?

Point 5

Som anført neden for er i nyere tid fundet én sag om korruption eller bestikkelse inden for politi- og anklagemyndighedens rækker (dømt for at have modtaget ikke under ni kartonner cigaretter).

Under politielevernes uddannelse er der omfattende undervisning i etik og psykologi samt en praktisk indføring i hensynsfuld og hensigtsmæssig optræden. Det er også emner, der indgår i efteruddannelsen.

Der er ikke fundet adgang til at kritisere udførelsen af disciplinærsager.⁸⁹

Om efterforskning i anledning af klager om adfærd eller strafbare forhold i tjenesten henvises til det tidligere anførte.⁹⁰

I praksis er det interne disciplinærsystem nok lige så vigtig en integritetsmekanisme, som det almindelige straffesystem er. Det er velkendt, at det interne disciplinærsystem kan sanktionere tjenesteforseelser hårdere end det almindelige straffesystem, når tjenesteforseelserne har betydning for politiets evne til at fungere som borgernes værn mod forbrydelser. Et eksempel er FOB 1999.239 hvor et banalt tyveri førte til en meget lav straf, men en meget hård disciplinær sanktion (afskedigelse). På hjemmesiden www.politi.dk er der nævnt adskillige disciplinærsager inden for politikorpset, hvoraf flere kan ses som forsøg på at sikre politiets integritet.

**SØJLE-
RAPPORTER**

RETSFORFØLGELSE AF KORRUPTION – 5.3.1

I hvilken grad opdager samt undersøger eller efterforsker politiet og anklagemyndigheden korruptionssager (der tænkes især på eksterne forhold!)?

Point 5

Alle retsplejelovens midler i forbindelse med efterforskning,⁹¹ sigtelse og tiltalerejsning kan tages i anvendelse.

De få tilfælde, der har været efterforsket som mulige sager om bestikkelse, er typisk endt med en tiltale for misbrug af stilling i kombination med underslæb, alternativt bedrageri eller mandatsvig.⁹²

Der er dog afsagt enkelte domme om bestikkelse i nyere tid,⁹³ og for tiden er en sag på vej om misbrug af offentlig stilling formentlig i kombination med mandatsvig.⁹⁴

I ét tilfælde har der været tale om domfældelse af en polititjenestemand.⁹⁵

De tilfælde af magtmisbrug, der i øvrigt er forekommet, ligger som regel i bunden af skalaen, f.eks. misbrug af adgang til fortrolige oplysninger for egen nysgerrigheds skyld. Ansættelsesmæssigt vil det normalt kunne afgøres med en disciplinær sanktion og strafferetligt med en bøde. Videregives oplysningerne derimod er sagen straks anderledes alvorlig.⁹⁶

Det er det generelle indtryk, at den primitive form for korruption, som man kan kalde blue collar crime, det vil sige direkte betaling eller let omsættelige forbrugsgoder meget sjældent forekommer i det offentlige. Og er det sket og opdaget, er straffen faldet. Derimod opfattes situationen anderledes af nogle juridiske forskere, når det drejer sig om såkaldte forlystelses-fordele, i det omfang de anses

**POLITIET OG ANKLAGE-
MYNDIGHEDERNE**

for strafbare, kan man også tale om white collar crime.⁹⁷ Det afgørende for om en ydelse er strafbar eller ej er, at den er uberettiget.⁹⁸ Inden for de givne rammer er der ikke mulighed for at forfølge spørgsmålet yderligere her, men henvise til flere artikler om emnet.⁹⁹ Det skal dog bemærkes, at der foruden en strafferetlig anskuelse også findes en forvaltningsretlig. Der findes ikke (trykt) retspraksis om forvaltningsretlige grænser for modtagelse af gaver mv. og næsten ingen ombudsmandspraksis. Forskellen mellem den straffe retlige og den forvaltningsretlige bedømmelse ligger i grundlagets klarhed – klarhedsgrensen.¹⁰⁰

De meget få sager om korruption, som er konstateret – og som vedrører blue collar crime¹⁰¹ – kan skyldes, at der i dag hersker en mere puritansk kultur end tidligere, hvor man nok så mere lempeligt på f.eks. gaver, invitationer o.l.¹⁰² En anden årsag kan være, vi ikke rigtig vil være ved, at det finder sted på det plan – gaver, middage, rejser – som kan kaldes white collar crime.¹⁰³

Til slut bør nævnes at sager om økonomisk kriminalitet typisk behandles af Statsadvokaten for Særlig Økonomisk Kriminalitet (SØK/Bagmandspolitiet), hvor der formodes at være begået en økonomisk forbrydelse

- af et betydeligt omfang,
- som led i organiseret kriminalitet,
- ved anvendelse af særlige forretningsmetoder eller
- som på anden måde er af særlig kvalificeret karakter.¹⁰⁴

SØK er en del af anklagemyndigheden, den overordnede myndighed er således rigsadvokaten. Der er ca. 100 ansatte, heraf er en fjerdedel jurister, godt halvdelen polititjenestemænd og resten er bl.a. administrativt personale samt tre revisorer. Det usædvanlige ved SØK er, at man (som statsadvokatur) selv efterforsker de sager, man behandler som anklagemyndighed.

Af årsberetningen for 2010 fremgår, at SØK i stedet for som tidligere at behandle et begrænset antal store enkelstående sagskomplekser i dag har en langt bredere platform af sager om det, som samlet set kan kaldes virksomhedskriminalitet. Sager hvori spørgsmål om korruption indgår, vil typisk blive behandlet i en politikreds, hvis forholdet er begået i Danmark. Men skulle sagen have et omfang, som kan matche SØK- "målgruppen", kan efterforskning og tiltalespørgsmål blive en relevant opgave.

Ved tilsvarende kriminalitet begået i udlandet af danskere eller danske virksomheder, vil udgangspunktet derimod være SØK, som i øvrigt er en institution med mange internationale kontakter og tilsvarende erfaringer. Sager om korruption eller lignende forhold efterforskes efter samme metoder som straffesager i almindelighed: på baggrund af eksterne undersøgelser, anmeldelser, medieomtale, og ved hjælp af afhøringer, retshjælp fra andre landes politi samt egentligt samarbejde på internationalt plan om efterforskning - med fordeling af opgaver herunder den videre brug af resultaterne. Sidstnævnte vil typisk foregå med andre lande i EU. Som samarbejdskanaler kan f.eks. nævnes Europol og Eurojust.

SØK har gennem de senere år behandlet en række sager af korruptionsagtig karakter. Mest kendt er nok sagerne om danske virksomheders betaling til den irakiske regering som et udslag af FN's Oil-for-Food Programme. 13 ud af 14 sager er i dag afgjort med en samlet frivillig konfiskation af ca. 66 millioner kr. I den 14. sag blev et bilfirma ved retten i Svendborg i begyndelsen af 2011 fundet skyldig i at have betalt penge under bordet til det irakiske styre i 2000 og 2001 og dømt til konfiskation af 25 millioner kr. Retten fastslår i dommen, at betalingerne var i strid med lovgivningen om handelsembargo mod Irak og olie-for-mad programmet. I hvert fald – siger dommen - har bilfirmaet gjort sig skyldig i uagtsom overtrædelse af loven. Dommen er anket til Østre Landsret, sagen er dermed ikke endelig afgjort endnu. I ingen af disse sager har der været tale om straf, da den side af sagerne var forældet.

I øvrigt vurderes det nu generelt, at den normale frist for forældelse af straffelovsovertrædelser på fem år, som afbrydes når retsskridt iværksættes, må anses for tilstrækkelig. I de nævnte tilfælde var forholdene begået inden straffeloven blev ændret/forbedret i 2005.

En anden sag blev rejst mod en dansk farmaceutisk virksomhed på baggrund af et samarbejde med engelsk politi. Her var der tale om betaling af returkommission til to hollandske konsulenter i forbindelse med indgåelse af en kontrakt med UNDP om levering af medicinalvarer til bekæmpelse af aids i den Demokratiske Republik Congo. Den danske virksomhed vedtog at slutte sagen med frivillig betaling af bøde samt konfiskation på i alt 22 millioner kr.

I det videre forløb kan man overveje, om relevante strafferammer er tilstrækkelige og om gerningsindholdet i straffelovens § 122 bør udvides. Det kunne blandt andet ske ved at gøre § 122 (yderbestemmelsen) symmetrisk med § 144 (nyder/modtagerbestemmelsen). Derved undgår man, at den forunderlige situation opstår, hvor giveren er straffri, mens modtageren straffes. Dette system findes bl.a. i Norge, Sverige og Finland, mens Island har samme ordning som Danmark.

SØJLE- RAPPORTER

1. Grundlovens § 71, stk. 3.
2. Reguleret ved Grundlovens § 72.
3. Hhv. i Grundlovens § 79 og § 80
4. § 3 i Danmarks Riges Grundlov
5. Politireformen år to. Befolkningens og samarbejdspartnerne syn på politiet i november/december 2008. Af Flemming Balvig, Lars Holmberg & Maria Pi Højlund Nielsen (April 2009, Københavns Universitet/Rigspolitiet). www.politi.dk/NR/rdonlyres/
6. Politireformen år to, side 9-10. På side 12 oplyses, at der i 2010 vil blive gennemført endnu en undersøgelse, men resultatet heraf synes endnu ikke at foreligge (august 2011).
7. Interview af Finn Kittelmann med politimester Niels Pallesen, 23. juni 2011, der blev cand.jur. i 1977 og uddannet til advokat 1977 – 1980. Herefter var Niels Pallesen ansat i Justitsministeriet i en årrække, senest som kontorchef i 1. kontor, indtil han i 1993 blev udnævnt til politimester hos Rigspolitichefen. Her har Niels Pallesen bl.a. haft ansvaret for indkøb til politiet (køretøjer, materiel m.m., samt indgåelse af lejemål og opførelse af nye politigårde m.v. – et budget på mere end 2 mia. kr. pr. år). Siden 2010 har Niels Pallesen været udlånt til Københavns Politi, hvor han – ud over administrativt arbejde – har det overordnede ansvar for behandlingen af sager om overtrædelse af straffelovens Kap 16, som bl.a. vedrører misbrug af stilling, bestikkelse m.v.
8. Interview af Finn Kittelmann med lektor, ph.d. Trine Baumbach, Juridisk Fakultet, Københavns Universitet, 28. juni 2011. Trine Baumbach blev cand.jur. i 1994 og har efterfølgende arbejdet som politifuldmægtig, dommerfuldmægtig, juridisk konsulent hos Folketingets Ombudsmand samt som sekretariatschef i Institut for Menneskerettigheder.
9. Se søjle rapport om Domstolene indikator 3.2.2.
10. § 144: Den, der i udøvelse af dansk, udenlandsk eller international offentlig tjeneste eller hverv, uberettiget modtager, fordrer eller lader sig tilsige en gave eller anden fordel, straffes med bøde eller fængsel indtil 6 år.
11. Organisationen er nærmere beskrevet i retsplejelovens kapitel 10 (om anklagemyndigheden) og i kapitel 11 (om politimyndigheden).
12. Retsplejelovens § 110, stk. 1 og 2.
13. Retsplejelovens § 104.
14. Se uddybende om kompetencefordelingen i retsplejelovens § 109 samt kommentarerne/noterne hertil i Karnovs Lovsamling (2007).
15. Se nærmere i retsplejelovens § 98.
16. Retsplejelovens § 95.
17. Retsplejelovens § 99, stk. 2.
18. Retsplejelovens § 101, stk. 2 samt note 475 i Karnovs Lovsamling (2007).
19. Se Grundlovens § 45 & § 46.
20. Grundlovens § 3.

POLITIET OG ANKLAGE- MYNDIGHEDERNE

21. Fjerde bog. Strafferetsplejen
22. Henrik Stevnsborg, *Politi 1682-2007, Samfundslitteratur 2009, side 186-187.*
23. Lov nr. 444 af 6. juni 2004 om politiets virksomhed og organisation med senere ændringer.
24. Politilovens § 1.
25. Bekendtgørelse nr. 978 af 21. september 2004 om politiets anvendelse af visse magtmidler.
26. Bekendtgørelse nr. 511 af 20. juni 2005 om politiets sikring af den offentlige orden og beskyttelse af enkeltpersoners og den offentlige sikkerhed mv. samt politiets adgang til at iværksætte midlertidige foranstaltninger - <http://www.politi.dk/da/loveogrettigheder/politibekendtgørelsen/>
27. Henriks Stevnsborg, *Politi 1682-2007, side 187-190.*
28. Retsplejelovens § 111 - § 115.
29. Niels Pallesen
30. Se Politireformen år to.
31. Trine Baumbach
32. Niels Pallesen der er medlem af politiets bedømmelseskommision
33. Trine Baumbach.
34. Niels Pallesen.
35. Niels Pallesen
36. Citat fra leder i Dansk Politi 18. november 2009: "Politiet kan nemlig ikke påberåbe sig, at vi har været udsat for besparelser. Sammenlignet med så mange andre har vi faktisk fået lidt ekstra til driften. Alligevel er netop samme drift kuldsejlet flere steder."
37. Trine Baumbach.
38. Niels Pallesen.
39. Forvaltningslovens kapitel 2.
40. Se i det hele retsplejelovens § 105.
41. Tjenestemandsløvens kapitel 2.
42. Ud fra en analogislutning.
43. Retsplejelovens § 98, stk. 1.
44. Retsplejelovens § 108.
45. Retsplejelovens § 108.
46. Retsplejelovens § 98, stk. 1.
47. Straffeloven 13. kapitel: Forbrydelser mod statsforfatningen og de øverste statsmyndigheder, terrorisme m.v.
48. Straffelovens § 118 a.
49. Trine Baumbach.
50. Retsplejelovens § 98, stk. 3. Se endvidere Karnovs Lovsamling (2007) noterne 465-467.
51. Tjenestemandsløven – lov bekendtgørelse nr. 488 af 6. maj 2010.
52. www.justitsministeriet.dk – karriereportalen, fuldmægtig i politi og anklagemyndighed samt "Karriere som anklager" - <http://www.justitsministeriet.dk/fileadmin/downloads/Karriereportal/brochure12.pdf>.
53. Se retsplejelovens § 95, § 101, stk. 2, § 104, stk. 1 samt – især – § 105, stk. 1.
54. Som udtrykt på rådgivningsgruppens møde den 11. august 2011.
55. Ifølge Grundlovens § 46, stk. 2, må ingen udgift må afholdes uden hjemmel i den af folketinget vedtagne finanslov eller i en af folketinget vedtaget tillægsbevillingslov eller midlertidig bevillingslov.
56. Niels Pallesen
57. Trine Baumbach
58. Bekendtgørelse nr. 937 af 16. september 2004 om fremgangsmåderne ved indgåelse af offentlige vareindkøbskontrakter, offentlige tjenesteydelseskontrakter og offentlige bygge- og anlægskontrakter.
59. Niels Pallesen
60. www.politi.dk.
61. www.rigsadvokaten.dk.
62. Retsplejelovens kapitel 3 a.
63. Retsplejelovens § 1021 h. Rigsadvokaten afgiver en årlig beretning om behandlingen af de i kapitel 93 b og kapitel 93 c nævnte sager til Folketinget og justitsministeren. Beretningen skal offentliggøres. I øvrigt er reglerne ændret

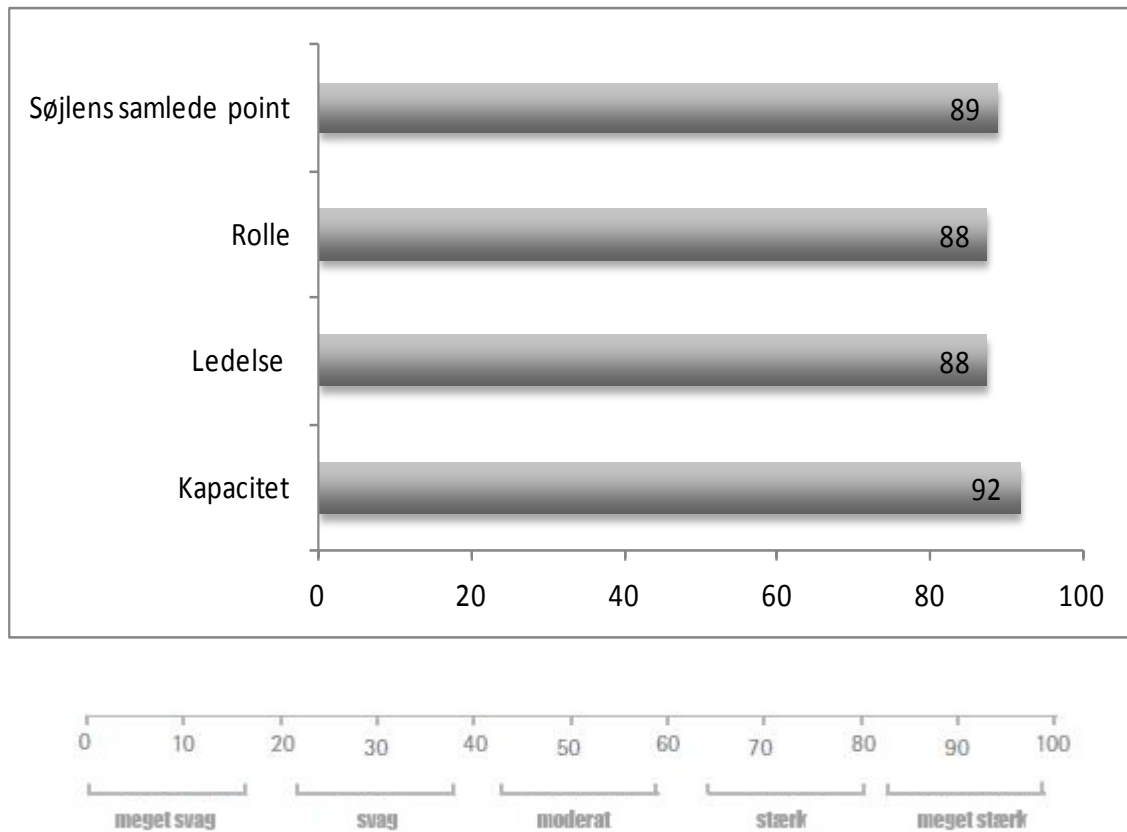
- og klager behandles i dag af Den Uafhængige Politiklagemyndighed, jf. note 549 nedenfor.
64. Se om kredsrådet og om det kriminalitetsforebyggende samarbejde retsplejelovens §§ 111 – 115 samt om f.eks. redegørelsen fra Midt- og Vestsjællands Politi – www.politi.dk. Særligt siger § 113: Politidirektøren udarbejder hvert år en plan for samarbejdet mellem politiet og kommunerne, andre offentlige myndigheder, interesseorganisationer, foreninger m.v. i politikredsen. Samarbejdsplanen offentliggøres af politidirektøren efter forudgående drøftelse i kredsrådet.
65. Offentlighedslovens § 2, stk. 2 og 3.
66. Rigsadvokatens meddelelse 4-2010 – www.rigsadvokaten.dk.
67. Nærmere beskrevet under 5.3.1.
68. Retsplejelovens kapitel 3 a.
69. Grundlovens § 65 og retsplejelovens kapitel 2.
70. Trine Baumbach
71. Om tiltalerejsning se retsplejelovens kapitel 77.
72. Forvaltningslovens kapitel 6.
73. Se retsplejelovens § 749 samt §§ 721 og 722; Niels Pallesen
74. Lovbekendtgørelse nr. 688 af 28. juni 2004 om erstatning fra staten til ofre for forbrydelser med senere ændringer.
75. Retsplejelovens kapitel 89 om påtale af borgerlige krav under straffesager (adhæsiionsproces).
76. Retsplejelovens kapitel 31.
77. Retsplejelovens kapitel 66 a.
78. Se retsplejelovens kapitel 11 a; kapitel 93 b (Behandling af klager over politipersonalet) samt kapitel 93 c (Straffesager mod politipersonale).
79. 1. Efter lovforslaget oprettes en ny uafhængig myndighed: Den Uafhængige Politiklagemyndighed (Politiklagemyndigheden), og lovforslaget indebærer, at et politiklageråd vil få det overordnede ansvar for Politiklagemyndighedens virksomhed. Forslaget til retsplejelovens § 118 har følgende ordlyd: "§ 118. Den Uafhængige Politiklagemyndighed (Politiklagemyndigheden) er en selvstændig myndighed, der ledes af Politiklagerådet og en direktør. Stk. 2. Politiklagemyndigheden behandler klager over politiet, jf. kapitel 93 b, og efterforsker straffesager mod politipersonale, jf. kapitel 93 c. Stk. 3. Politiklagemyndigheden udøver sine funktioner i fuld uafhængighed." 2. Politiklagemyndigheden overtager bl.a. statsadvokaternes opgaver efter retsplejelovens kapitel 93 b med at undersøge og træffe afgørelse i sager om politipersonalets adfærd i tjenesten (adfærdsklager). Med henblik på at Politiklagemyndigheden skal være uafhængig, vil dens afgørelser i konkrete adfærdsklagesager ikke kunne påklages til Justitsministeriet eller nogen anden administrativ myndighed. Det følger således af den foreslåede § 1019 m, at Politiklagemyndighedens afgørelser i sager om adfærdsklager ikke kan indbringes for anden administrativ myndighed. I princippet ville der ikke være noget til hinder for at etablere en politiklageordning, hvor Politiklagemyndighedens afgørelser i adfærdsklagesager kunne påklages til politiet eller anklagemyndigheden, men dette ville i givet fald betyde, at Politiklagemyndigheden ikke ville have den tilsigtede uafhængighed. En sådan ordning ville ikke varetage formålet med lovforslaget, nemlig at behandlingen af adfærdsklager sker uafhængigt af politiet og anklagemyndigheden. Der vil imidlertid være mulighed for at klage over Politiklagemyndighedens afgørelser til Folketingets Ombudsmand, idet ombudsmandens virksomhed i henhold til ombudsmandsloven omfatter alle dele af den offentlige forvaltning, og Politiklagemyndighedens afgørelser vil også kunne indbringes for domstolene. 3. Den nye myndighed skal efter lovforslaget endvidere overtage statsadvokaternes opgave efter retsplejelovens kapitel 93 c med at efterforske strafbare forhold begået af politipersonale i tjenesten samt sager om personer, der er afgået ved døden eller er kommet alvorligt til skade som følge af politiets indgriben, eller mens den pågældende var i politiets varetægt. Det vil efter lovforslaget fortsat være den almindelige anklagemyndighed (statsadvokaterne og Rigsadvokaten), der tager stilling til tiltalspørgsmålet og i givet fald møder i retten som anklager. Der henvises i øvrigt til pkt. 3.2 i lovforslaget og side 202-203 i betænkning nr. 1507 om behandling af klager over politiet. Retsudvalget 2009-10n L 88 Svar på Spørgsmål 4
80. Om statsadvokaternes funktioner se retsplejelovens § 101.
81. Bøger om Edderkoppe-sagen: <http://www.saxo.com/dk/subject/edderkoppesagen.aspx>
82. Straffelovens § 155.
83. Ifølge Niels Pallesen
84. www.rigsadvokaten.dk: "Set i lyset af de oplysninger, der foreligger om det samlede hændelsesforløb, kan det dog ikke undgå at forekomme påfaldende, at ingen af de tilstedeværende Polititjenestemænd ifølge deres forklaringer har set nogen form for halsgreb."
85. Tjenestemandenslovens § 10. Se endvidere samme lovs § 17: "En tjenestemand kan kun have beskæftigelse ved siden af sin tjenestemandsstilling, for så vidt og i det omfang det er foreneligt med den samvittighedsfulde udøvelse af de til tjenestemandsstillingen knyttede pligter og med den for stillingen nødvendige agtelse og tillid."
86. Niels Pallesen
87. God adfærd i det offentlige – Juni 2007 - www.perst.dk.

88. Niels Pallesen; Se om resultatet af gennemførte disciplinærsager: <http://www.politi.dk/da/ompolitiet/disciplinaersager>.
89. Se om resultatet af gennemførte disciplinærsager: <http://www.politi.dk/da/ompolitiet/disciplinaersager>.
90. Under 5.2.3 samt noterne 79 og 80.
91. Se bl.a. retsplejelovens kapitel 76 – Almindelige bestemmelser om efterforskning; kapitel 71 – Indgreb i meddelelseshemmeligheden etc. samt kapitel 73 om ransagning.
92. Straffelovens § 155 (misbrug af offentlig stilling); § 278 (underslæb); § 279 (bedrageri) samt § 280 (mandatsvig); Niels Pallesen
93. Trine Baumbach, Korruption - kan det betale sig?, i Ulrika Andersson m.fl. (red.), Festskrift till Per Ole Träskman, 2011, s. 47-59. side 57.
94. Niels Pallesen
95. I TfK 2003.100 Ø blev en polititjenestemand idømt 60 dages betinget fængsel for overtrædelse af § 144 ved under udøvelse af indrejsekontrol på to krydstogtskibe i 1998-99 at have modtaget ikke under 9 kartoner cigaretter. Tiltalte blev endvidere dømt for overtrædelse af toldloven.
96. Niels Pallesen
97. Se i det Trine Baumbach, Korruption – kan det betale sig? i Ulrika Andersson m.fl. (red.), Festskrift till Per Ole Träskman, 2011, s. 47-59. Og særligt om retspraksis og forskellen mellem "blue collar crime" og "white collar crime" afsnittene "Dansk praksis" samt "Analyse og perspektiv".
98. Se straffelovens § 144.
99. Der henvises til note 100 samt til UfR2010B.333, "Uberettigede" gaver til offentligt ansatte – en forvaltningsretlig og strafferetlig analyse af lektor, ph.d. Sten Bønsing og professor Lars Bo Langsted, Juridisk Institut, Ålborg Universitet.
100. Der henvises til note 571 af Bønsing og Langsted.
101. Se Trine Baumbach, Korruption kan det betale sig? s. 57-59.
102. Niels Pallesen
103. Trine Baumbach
104. Se årsberetning fra SØK 2010: <http://www.politi.dk/NR/rdonlyres/3A802F56-B6DA-4B8D-9DB7-69E222431FE0/0/5%C3%98K%C3%85rsberetning2010.pdf>. I øvrigt er afsnittet bl.a. baseret på interview af Finn Kittelmann med statsadvokat Jens Madsen og vicesstatsadvokat Hans Jakob Folker, 3. oktober 2011, begge SØK. Overvejelser vedr. udvidelser af relevante strafferammer og gerningsindhold i straffelovens § 122 er udtryk for interviewerens egen opfattelse.

5.6 VALGENHEDEN

Status: Meget stærk institution.

Sammenfatning:



SØJLE-
RAPPORTER

VALGENHEDEN

Den danske ValgEnheden hører ind under Indenrigs- og Sundhedsministeriets kommunaljuracentre og er således ikke en juridisk selvstændig institution.¹ I praksis fungerer ValgEnheden dog uafhængigt af ministeriet, og der er ingen eksempler på uberettiget indblanding fra henholdsvis ministeren eller eksterne aktørers side.

ValgEnheden står til ansvar over for Folketinget og Rigsrevisionen, der er ansvarlige for statsadministrationens overordnede regnskab.² Rigsrevisionen påpegede nogle år tilbage, at det var problematisk, at kun en enkelt medarbejder kendte edb-programmet hvori valgopgørelsen blev foretaget, hvilket foranledigede Indenrigs- og Sundhedsministeriet³ i 2008 til at uddelegere valgopgørelsen til Danmarks Statistik.

Det er studiets vurdering, at ValgEnheden har tilstrækkelige ressourcer til at gennemføre den overordnede koordinering af valg, fordi der er konsensus om, at det ikke er et område, hvor der skal spares. Menneskelige ressourcer vurderes også til at være tilstrækkelige. I forhold til tekniske ressourcer, er der ydret bekymring om, at selve valgopgørelsen ikke foregår i ValgEnheden, men i stedet er uddelegeret til Danmarks Statistik, der kritiseres for at være for langsom med publikationer af mere detaljerede valgopgørelser.

ValgEnheden er i høj grad gennemsigtig. Lokale valgresultater offentliggøres så snart de er talt sammen og godkendt af valgbestyrelserne. Alle dele af valgbehandlingen er offentlig tilgængelig, og massemedierne har adgang til valgstedernes lokale resultater på samme tid som Danmarks Statistik, der står for den officielle opgørelse af stemmerne. I praksis giver det medierne mulighed for at lave en valgopgørelse simultant med Danmarks Statistik, og medierne fungerer dermed som en ekstra kontrolinstans af valgresultatet.

Valgenheden er underlagt samme bestemmelser som andre offentlige ansatte. Enheden har ikke udviklet et egentligt adfærdskodeks, men beror på en praksiskultur, hvor medarbejdere agerer med høj integritet. Derudover sikrer Valgenheden valgadministrationens integritet ved at udgive en vejledning om afholdelse af valg, der udgives op til alle valg og folkeafstemninger. Heri redegøres for love og praksisser, og hvordan kommuner, valgbestyrelser, valgstyrelser og tilforordnede vælgere samt andre aktører på valgområdet skal forholde sig til forskellige problematikker. Der har ikke været eksempler på uetisk eller korrupt handling i Valgenheden.

Valgstyrelserne og de tilforordnede vælgere er som regel medlemmer af politiske partier, hvilket ifølge valgkonsulenten, der er den overordnede i Valgenheden, til tider vækker undren i andre lande, fordi partimedlemmer dermed i princippet har lettere incitament til at snyde. Det er dog dette studies vurdering, at det ikke er et reelt problem i praksis, eftersom partimedlemmer altid placeres sammen med medlemmer fra andre partier og dermed holder hinanden i skak.

Valgenheden administrerer også loven om partistøtte til de politiske partier og forestår herunder udbetaling af den statslige partistøtte. Det sker efter en fast takst, der reguleres hvert år. Politiske partier har lige adgang til sendetid på nationale tv-stationer, og det er ikke tilladt at reklamere med politiske budskaber op til et valg. Inden valgperioden har politiske partier dog mulighed for at reklamere på kommercielle tv-stationer og der er derfor risiko for en skævvridning, hvor ressourcestærke partier får mere sendetid end små partier.

STRUKTUR OG ORGANISERING

Danmarks valgsystem er et proportionalt repræsentativt flertalsvalgssystem, hvor mandatfordelingen foregår på to overordnede niveauer; i storkredsene og nationalt. Af de i alt 175 mandater fordeles 135 som kredsmandater efter befolkningstal, antal stemmeberettiget og befolkningstæthed i kredsene, hvilket opgøres hvert femte år. De resterende 40 er tillægsmandater.⁴

Valgenheden er den centrale administrator og koordinator af folketingsvalg, kommunale og regionale valg, valg til Europa-Parlamentet og folkeafstemninger. Valghandlingen afholdes lokalt i Danmark, og det er derfor kommunerne, der afvikler selve valget og står for den egentlige kontrol af valgene. Men det er Valgenheden, der er den øverst ansvarlige for, at valg udføres og opgøres korrekt. Derudover har valgenheden til opgave at behandle valgklager, der vedrører kommunalvalg og regionalvalg, og valgenheden er således med til at sikre, at snyd og uregelmæssigheder bliver opdaget.⁵

Valgenheden har konkret fem hovedansvarsområder: 1) at forberede forslag til lovændringer (lovforslag) og udstede permanente regler (bekendtgørelser) og vejledninger for hele valgadministrationen, 2) at fordele kreds- og tillægsmandater til de forskellige hovedområder og storkredse hvert femte år, 3) at modtage anmeldelser fra nye partier, der ønsker at deltage i folketingsvalg eller Europa-Parlamentsvalg, 4) at udgive vejledninger til gennemførelse af aktuelle valg og afstemninger til relevante myndigheder, 5) at udregne mandatfordelingen og foretage kandidatudvælgelsen efter Europa-Parlamentsvalg og folketingsvalg samt at udregne resultater af folkeafstemninger. Den tekniske opgørelse af folketingsvalg, Europa-Parlamentsvalg og folkeafstemninger er som nævnt uddelegeret til Danmarks Statistik, men det er stadig Indenrigs- og Sundhedsministeriet, der har det endelige ansvar.⁶

Derudover er Valgenheden ansvarlig for at administrere den statslige partistøtte til politiske partier og udregne de årlige satser for den kommunale og regionale partistøtte, ligesom Valgenheden sekretariatsbetjener Valgnævnet og Valgbarhedsnævnet, der begge er uafhængige organer.⁷ Valgnævnet godkender navne på nye politiske partier, der ønsker at deltage i folketingsvalg og valg til Europa-parlamentet; samt behandler ansøgninger om valgret for udlandsdanskere. Valgbarhedsnævnet træffer afgørelse i spørgsmål om fortabelse af valgbarhed for medlemmer af kommunale og regionale råd samt andre offentlige hverv, der er betinget af, at medlemmet er valgbar til et kommunalt eller regionalt råd.⁸

RESSOURCER (PRAKSIS) - 6.1.1

I hvilket omfang har Valgenheden tilstrækkelige ressourcer til at opnå tilsigtede målsætninger i praksis?

Point: 5

Det er vurderingen, at Valgenheden har tilstrækkelige ressourcer til at udfylde sin rolle som valgadministrator og koordinator.⁹ De største økonomiske udskrivninger ligger hos kommunerne, der afholder selve valghandlingen. Også her er det vurderingen, at ressourcerne er tilstrækkelige, og at der er en generel accept af, at afholdelse af valg "koster, hvad det koster".¹⁰ I nærværende studie er det dog alene centraladministrationen, der er under undersøgelse, ikke kommunerne.

Det er Folketinget, der bestemmer det generelle budget for Indenrigs- og Sundhedsministeriet, som Valgenheden hører under, og Rigsrevisionen kontrollerer ministeriets regnskab.

Valgenheden består af fem fastansatte medarbejdere med en valgkonsulent som afdelingens overordnede leder.¹¹ Når der udskrives valg frigives ansatte fra andre afdelinger i ministeriet til at assistere i gennemførelsen af valget.¹² Midlertidige valgmedarbejdere udpeges inden valget udskrives og får udleveret en vejledning om valget, en FAQ (frequently asked questions) og en valglov. Derudover afholdes et dagligt møde under hele valgperioden, hvor problemstillinger vendes.¹³ Det er studiets vurdering, at de menneskelige ressourcer er tilstrækkelige til at administrere valg.

Selve opgørelsen af valgresultatet og valgstatistikker er uddelegeret til Danmarks Statistik. Oprindeligt var der kun en enkelt medarbejder, der kendte edb-programmet, hvori valgopgørelsen blev foretaget, men efter kritik fra Rigsrevisionen blev systemet lavet om i 2008, så Danmarks Statistik i dag er ansvarlig for valgopgørelsen.¹⁴ Professor Jørgen Elklit havde gerne set, at opgørelsen fortsat lå internt i ministeriet, men anerkender også, at det var et fornuftigt valg at uddelegere opgørelsen under omstændighederne.¹⁵ Han kritiserer dog, at de endelige valgpublikationer fra Danmarks Statistik er for lang tid undervejs.¹⁶

SØJLE- RAPPORTER

UAFHÆNGIGHED (LOV) – 6.1.2

I hvilket omfang fastlægger loven Valgenhedens uafhængig?

Point: 4

Valgenheden hører under Sundheds- og Indenrigsministeriet og er derfor ikke en juridisk uafhængig institution. I Danmark gennemføres valg således af regeringen, men Valgenheden er en administrativ selvstændig enhed, der i samarbejde med kommunerne er ansvarlig for valghandlingen.¹⁷ Derudover skal det understreges, at valg i Danmark ikke gennemføres af valgenheden, men af kommunerne. Det er altså de kommunale valgbestyrelser, der er ansvarlige for tilrettelæggelse, gennemførelse og optælling af valget. Uafhængigheden i det danske valgsystem er derfor sikret ved decentraliseringen af ansvaret for valgets korrekte gennemførelse til kommunale valgbestyrelser. Nærværende studie har derfor ikke fundet anledning til afgørende kritik af valgenhedens uafhængighed.

Valgenheden er ikke skrevet ind i Danmarks Riges Grundlov, men hører under Indenrigs- og Sundhedsministeriets ansvarsområder og administreres i praksis af Valgenheden.¹⁸

Embedsmænd i Valgenheden er underlagt samme rettigheder og pligter som embedsmænd i andre offentlige embeder.¹⁹ I "Statens personale- og ledelsespolitik" fra 2003 klargøres det, at statens offentlige institutioner, herunder Valgenheden, skal ansætte personale ud fra professionelle kriterier med omtanke for mangfoldighed. Dokumentet fastslår, at ansatte af begge køn, forskellige aldre og etniske og sociale baggrunde er en gevinst for de offentlige institutioner, og derfor skal institutionerne søge at fremme mangfoldigheden i personalets sammensætning.²⁰

Valgkonsulenten afskediges og ansættes efter samme procedurer som i resten af den offentlige sektor og der er ikke tale om en udnævnelse (se søjlerapporten om den offentlige sektor).²¹

VALGENHEDEN

UAFHÆNGIGHED (PRAKSIS) – 6.1.3

I hvilken grad er Valgenheden uafhængig i praksis?

Point: 5

I praksis fungerer Valgenheden uafhængigt, og der er ingen eksempler på unødigt indblanding fra eksterne aktører.²² "Der er aldrig en eneste indenrigsminister der har blandet sig i noget"²³ og der eksisterer en stor respekt for enhedens selvstændighed. Der er derfor ikke fundet anledning til at problematisere, at Valgenheden hører under Sundheds- og Indenrigsministeriet.²⁴ Der har været tale om at separere enheden fra ministeriet, men eftersom Valgenhedens placering aldrig har givet anledning til problemer vurderes det at være en skinproblematik og ikke et reelt problem.²⁵

Valgenheden nyder stor tillid i regeringen og befolkningen, og det er den generelle opfattelse, at enheden er selvstændig, uafhængig og ansvarlig.²⁶ Der er ingen eksempler på embedsmænd, der er blevet utidigt fyret, hvilket understreges af det faktum, at den forrige valgkonsulent var i stillingen i 20 år.²⁷

Der er ingen reguleringer, der forbyder embedsmænd i Valgenheden at være medlem af et politisk parti, men de ansatte er meget bevidste om at værne om Valgenhedens omdømme som selvstændig enhed uden partipolitisk tilhørsforhold. Derfor hersker der en stærk selvjustits blandt embedsmændene i Valgenheden, der afholder dem fra at ytre sig offentligt om deres politiske ståsted.²⁸

GENNEMSIGTIGHED (LOV) – 6.2.1

I hvilken grad sikrer bestemmelser, at offentligheden kan få adgang til relevant information om Valgenhedens aktiviteter og beslutninger?

Point: 5

Valgenheden er ligesom andre offentlige institutioner underlagt offentlighedsloven, som blev vedtaget i 1985.²⁹ Enhver kan, med visse undtagelser,³⁰ forlange indsigt i alle dokumenter, der er indgået til eller oprettet af Valgenheden.³¹ Dermed sikrer offentlighedsloven åbenhed i Valgenheden. Se desuden rapport om den offentlige sektor.

Derudover er der helt fastlagte rutiner og regler for offentliggørelse af valgresultater, og efterhånden som Danmarks Statistik modtager optællinger fra de forskellige valgsteder, bliver de offentliggjort på deres hjemmeside³² og videregives samtidig til massemedierne.³³ Valgresultaterne kan offentliggøres, når valgbestyrelsen har godkendt valgresultatet.³⁴ "Vejledning om afholdelse af folketingsvalg" fastlægger, at offentliggørelse af valgresultater ikke kan begrænses til enkelte medier,³⁵ og der er således ingen medier, der har fortrinsret til valgresultater.³⁶

GENNEMSIGTIGHED (PRAKSIS) – 6.2.2

I hvilket omfang offentliggøres Valgenhedens rapporter og beslutninger i praksis?

Point: 5

Det er vurderingen, at Valgenheden i praksis er gennemsigtig. Professor Jørgen Elklit mener, at man skal vide, hvad man leder efter, men informationerne er offentligt tilgængelige.³⁷

I praksis følges reglerne om offentliggørelse af aktuelle rapporter og valgresultater, og ud over Danmarks Statistiks opgørelse, der sker umiddelbart efter, at de har modtaget valgresultatet fra

valgbestyrelserne, producerer massemedierne deres egne opgørelser. De får nemlig valgresultaterne fra valgbestyrelserne i opstillingskredsene, når stemmerne er talt op på valgdagen og dagen efter, når fintællingen er foretaget.³⁸ Mediernes adgang til valgresultaterne direkte på valgstederne er en ekstra kontrolmekanisme, hvor uregelmæssigheder ville kunne blive opdaget. Optællingen er desuden offentlig tilgængelig, så der er rig mulighed for at kontrollere, at alt går rigtigt til.³⁹ Der er således fuld gennemsigtighed i praksis i forbindelse med valgresultater.

Indberetninger til Valgbarhedsnævnet offentliggøres på <http://valg.im.dk/Valgmyndigheder.aspx> og er også tilgængelig på www.retsinformation.dk. Valgnævnets (positive) afgørelser i ansøgninger om godkendelse af nye partinavne til deltagelse i folketingsvalg og Europa-Parlamentsvalg fremgår af partinavneregistret, som er tilgængeligt på ministeriets valghjemmeside: <http://valg.im.dk/Partier-kandidater/partinavne.aspx>.

ANSVARLIGHED (LOV) – 6.2.3

I hvilket omfang sikrer bestemmelser, at Valgenheden skal rapportere og stå til ansvar for dens handlinger?

Point: 5

Valgenheden står til ansvar over for Folketinget og Rigsrevisionen, der er ansvarlig for statsadministrationens overordnede regnskab.⁴⁰ Det er Rigsrevisionen, der påpeger svagheder og problemstillinger omkring Valgenheden og ministeriets administration som helhed.⁴¹

Alle vælgere, og dermed også politiske partier og opstillede kandidater, har ifølge folketingsvalgloven⁴² ret til at klage inden syv dage efter valget er afholdt.⁴³ Samtlige klager fremlægges i Folketinget, der efterfølgende skal tage stilling til, om valget kan godkendes, eller om der er grundlag for omtælling i en eller flere opstillingskredse eller i sidste instans et omvalg.⁴⁴

ANSVARLIGHED (PRAKSIS) – 6.2.4

I hvilket omfang skal Valgenheden rapportere og stå til ansvar for sine handlinger i praksis?

Point: 5

Hvor den offentlige administration tidligere har været kendetegnet ved at være styret af regler og love, er det i dag i høj grad op til ledelsen at skabe rammerne for at kunne efterleve offentlige institutioners mål. Medarbejderne skal selvfølgelig stadigvæk efterleve regler og love, men det er ledelsen, der har det overordnede ansvar for at sikre, at det også sker i praksis.⁴⁵

Valgenhedens rapporter vurderes til at være af absolut tilfredsstillende karakter, og de giver et fyldestgørende overblik over Valgenhedens aktiviteter.⁴⁶ Samtidig offentliggøres klager og deres afgørelser (som nævnt ovenfor), hvilket gør det muligt for offentligheden at gå Valgenheden og nævnene efter i sømmene.

Valgenheden besvarer jævnligt spørgsmål fra politiske partier og indgår i dialog med medierne og offentligheden.⁴⁷

INTEGRITET (LOV) – 6.2.5

I hvilket omfang sikrer bestemmelser integritet i Valgenheden?

Point: 3

Valgenhedens ansatte følger principperne i vejledningen "God adfærd i det offentlige 2007".⁴⁸ Dette kodeks er ment som inspiration og den enkelte offentlige myndighed kan på baggrund af denne vedtage sine egne regler. Valgenheden har ikke vedtaget sit eget adfærdskodeks og følger derfor de generelle bestemmelser for offentlige ansatte.⁴⁹

"God adfærd i det offentlige 2007" klarlægger reglerne for offentlige ansatte med hensyn til ytringsfrihed, tavshedspligt, habilitet, modtagelse af gaver, bibeskæftigelse, ansættelsesretligt ansvar samt ansattes reaktionsmuligheder ved sanktioner i et ansættelsesforhold.

Der eksisterer ingen love, regler eller kodekser, der kræver, at ansatte i Valgenheden er politisk uafhængige. Det er således tilladt for ansatte i Valgenheden at være medlem af politiske partier. Ansatte er heller ikke pålagt at skrive under på erklæringer, kontrakter eller lignende, hvori de lover at agere med integritet og ansvarlighed.⁵⁰

INTEGRITET (PRAKSIS) – 6.2.6

I hvilket omfang er Valgenhedens integritet sikret i praksis?

Point: 4

Som nævnt oven for bliver ansatte ikke bedt om at underskrive en adfærdserklæring, ligesom der ikke er nogen særlig integritetsfremmende træning af medarbejdere.⁵¹ Der har ikke været eksempler på korrump eller uetisk adfærd i Valgenheden,⁵² og der har således ikke været hændelser, der har givet anledning til at indføre en større fokus på integritet. Valgkonsulenten siger, at *"generelt har vi et system der fungerer godt, måske ser det naivt ud udefra, men det virker. Det er klart, at kommer der meldinger om meget snyd, så vil vi se på det igen."*⁵³ Integritetssystemet i Valgenheden bygger derfor på en praksiskultur baseret på tillid og selvjustits, og eftersom det ikke har givet anledning til problemer ser de implicerede ingen årsag til at ændre på reglerne. Det vidner om en høj integritet i praksis hos medarbejderne i Valgenheden. Denne konklusion kunne med fordel undersøges nærmere, men der foreligger på nuværende tidspunkt ingen relevante undersøgelser eller rapporter, som nærmere kan belyse dette emne.

KAMPAGNE REGLER – 6.3.1

Regulerer Valgenheden kandidater og politiske partiers finansiering effektivt?

Point: 4

Valgloven fastlægger ingen regler for, hvor mange penge, der må spenderes på en valgkamp, og hvor lang tid en valgkamp må vare. Den eneste eksisterende bestemmelse er, at valgstyrere og tilfornordnede vælgere ikke må bære politiske badges eller på anden vis tilkendegive politisk tilhørsforhold på valgstederne.⁵⁴ Endvidere findes mere ordensmæssige bestemmelser i vejlovgivningen⁵⁵ om opsætning af valgplakater.

Politiske partier, der har modtaget mere end 1.000 stemmer ved sidste folketingsvalg, modtager efter ansøgning et fast støttebeløb per vælger, der stemte på partiet ved det seneste folketingsvalg (tilsvarende skal kandidatlistor til kommunalvalg have fået mindst 100 stemmer og kandidatlistor til regionalrådsvalg

mindst 500 stemmer ved sidste kommunal- og regionalrådsvalg for at være berettigede til lokal partistøtte). Taksten reguleres årligt.⁵⁶ Støtten udregnes ud fra en takst på 2% fratrukket eller tillagt den årlige satstilpasningsprocent, som kan være negativ. Det førte bl.a. til, at satsen for den kommunale og regionale partistøtte i 2011 ikke steg, men er den samme som i 2010 (mens den statslige partistøtte steg med 50 øre).⁵⁷ Politiske partier skal ikke offentliggøre navnene på private bidragsydere, medmindre støttebeløbet overstiger DKK 20.000 (USD 3,851) til partiets Landsorganisation. Landsorganisationen aflægger årligt regnskab til Folketinget, hvor der redegøres for indtægter og udgifter. Partiernes lokalforeninger og de enkelte kandidater skal kun aflægge regnskab på forespørgsel, men underskriver i forbindelse med ansøgning om offentlige støttemidler en tro- og love-erklæring på at have brugt pengene på politiske formål i Danmark inden for det givne kalenderår.⁵⁸ I denne erklæring redegøres også for eventuelle private bidrag over DKK 20.000 (USD 3,851). Se i øvrigt rapport om politiske partier, hvor denne lovgivning og praksis nærmere diskuteres i afsnit 9.2.1, da studiet finder grund til at kritisere disse forhold. Det er nemlig vurderingen, at disse regler ikke er tilstrækkelige til at sikre reguleringen af kandidater og politiske partiers finansiering effektivt. Derfor har den lovgivningsmæssige mangel også indflydelse på nærværende indikators point, selvom det er loven der er utilstrækkelig og ikke Valghedens regulering i praksis.

Alle registrerede politiske partier har lige adgang til medierne og tildeles lige meget sendetid på DR til at fremlægge deres politiske budskaber. Det er ikke tilladt for politiske partier at reklamere på nationale tv- og radiostationer, men det er tilladt på kommercielle radiostationer.⁵⁹ Der er derfor en risiko for, at mindre politiske partier har mindre adgang til sendetid, eftersom deres kampagnebudget ofte er markant mindre end de større partiers budgetter.⁶⁰ Dog må ingen politiske partier reklamere i tv med politiske budskaber i perioden mellem udskrivelse og afholdelse af valg.⁶¹

VALGADMINISTRATION – 6.3.2

Sikrer Valgheden valgprocessens integritet?

Point: 5

Valgheden er ansvarlig for at udgive en udførlig "Vejledning om afholdelse af valg" til alle kommunal- og valgbestyrelser samt til statsforvaltningerne.⁶² Denne vejledning omhandler lovgivning og fremgangsmåde for valgets gennemførelse og instruktioner til kommunerne om at sikre, at alle stemmeberettigede får mulighed for at stemme. Der er regler for, hvordan der ydes hjælp til stemmeafgivningen til handicappede og andre personer, der har brug for hjælp hertil. Hjælp til stemmeafgivningen ydes af to valgstyrere eller tilforordnede vælgere (myndighedspersoner). Vælgeren har i stedet for den ene myndighedsperson ret til at udpege en personlig hjælper til at yde hjælp med stemmeafgivningen. Ydes hjælpen af to myndighedspersoner, skal det være valgstyrere eller tilforordnede vælgere fra to forskellige partier, der hjælper i stemmesituationen, således at de kan holde hinanden i skak og sikre, at vælgeren ikke udsættes for utilbørlig påvirkning (stemmetryk).⁶³

Vælgerne har gode muligheder for at kontrollere, om de er korrekt registrerede. Valgheden offentliggør i medierne senest ti dage før valgets afholdelse, at valgkortene vil blive sendt ud. Ved denne lejlighed vejledes vælgerne i, at de skal henvende sig til kommunerne, hvis de ikke modtager et valgkort, eller hvis der er fejl på valgkortet. Herefter er det kommunerne, der straks skal sørge for at rette valgkortene og sende dem ud i henhold til valglovens § 22, stk. 1.⁶⁴

Det faktum, at det typisk er politisk aktive medlemmer af partierne, der udpeges som valgstyrere og tilforordnede vælgere har forårsaget undren i andre lande, fordi valgstyrere og tilforordnede vælgere er med til at tælle stemmer op og dermed har lettere adgang til at snyde.⁶⁵ Det vurderes dog ikke at være et reelt problem.⁶⁶ Der er klare regler i lovgivningen for, at valgstyrere og tilforordnede vælgere ikke må forsøge at påvirke de stemmeberettigede, samt at valgstyrere og tilforordnede vælgere ikke må være med til at tælle stemmer op for deres egne partier.⁶⁷ Valgstederne sørger for, at partimedlemmer fra

forskellige partier grupperes, således at der ikke sidder to fra det samme parti ved samme valgbord.⁶⁸ Disse regler efterfølges i praksis, og det har ikke givet anledning til bekymring, at valgstyrere og tilfornødne vælgere har et politisk tilhørsforhold. I stedet vurderes partimedlemmers deltagelse i valghandlingen som en del af en god dansk demokratisk kultur.⁶⁹

Ifølge § 47 i valgloven er det ikke en betingelse, at en stemmeberettiget møder op med et valgkort for at kunne stemme. Såfremt den fremmødte ikke har medbragt sit valgkort, skal et nyt udskrives. Hvis der hersker tvivl om en stemmeberettigedes identitet, kan pågældende blive bedt om at identificere sig selv, men lovgivningen siger udtrykkeligt, at det ikke skal kræves af alle.⁷⁰ Selvom det somme tider debatteres om det ville være fordelagtigt at indføre identifikationskrav, som det er praksis i mange andre lande, har der endnu ikke været anledning til et sådan tiltag.

I forbindelse med nærværende studie er der ikke fundet bekymringer omkring fremmødtes mulighed for at stemme.

Valgheden er ikke ansvarlig for at udbyde valguddannelsesprogrammer. Det er kommunernes opgave. Folkeskolerne er pålagt at undervise om valg på 6.-9. klassetrin og i 10.-klasser, men medierne og de politiske partier og kandidater tilbyder også informationskampagner om valg.⁷¹

Når valghandlingen slutter kl. 20 om aftenen på valgdagen, tælles stemmerne op. Blanke og andre ugyldige stemmesedler tælles også, for at det samlede antal stemmer kan sammenholdes med antal fremmødte og det derved kan kontrolleres, at der ikke forekommer flere eller færre stemmesedler, end der efter valglisten burde være afgivet. Når stemmerne er talt op, videregives resultatet til valgbestyrelsen, der fører stemmeresultaterne ind i valgbogen. Det endelige resultat samt valgbøgerne videregives til Indenrigs- og Sundhedsministeriet og Danmarks Statistik.⁷² Senest dagen efter valgdagen fintælles stemmerne for alle valgstederne af valgbestyrelsen, resultatet sendes til ministeriet og Danmarks Statistik og opbevares, indtil valget er endeligt godkendt af Folketinget. Herefter er det alene valgbøgerne, der gemmes, mens stemmesedler, valglisten m.m. destrueres.⁷³ Det endelige valgresultat gennemgår således adskillige valideringsrunder, og der er derfor mulighed for at eftertjekke resultatet.

Alle stemmeberettigede borgere har mulighed for at klage over valget inden syv dage efter valghandlingen. Disse klager forelægges sammen med valgresultatet for Folketinget, der endeligt skal godkende valget.⁷⁴ Disse klager indeholder sjældent alvorlige oplysninger, der kan skabe tvivl om valgets regelmæssighed. Kun én enkelt gang har valgkonsulenten⁷⁵ oplevet en mere alvorlig klage; det var ved Europa-Parlamentsvalget i 2009, hvor en tilfornødnet vælger ved en fejl havde nummeret et mindre antal stemmesedler og derved havde kompromitteret stemmehemmeligheden, idet samme nummer var anført på de pågældende vælgers valgkort. Efter undersøgelsen af klagen blev stemmesedlerne erklæret gyldige, men det var en meget alvorlig sag.⁷⁶ Der er således flere kanaler, hvorigennem valget valideres, og eftersom der ikke har været uregelmæssigheder, som har ført til et omvalg ved folketingsvalg siden 1920,⁷⁷ finder studiet ikke årsag til bekymringer om det danske valgsystems integritet.

1. http://www.im.dk/Om_ministeriet/Organisationsdiagram%20for%20departementet/Opgavefordelingen_i_dep/Kommunaljura.aspx
2. ACE – Electoral Knowledge Network, Denmark
3. På daværende tidspunkt lå ansvaret for valgopgørelsen pga. en ressortomlægning efter folketingsvalget i 2007 hos Velfærdsministeriet, idet hele indenrigsområdet ved den lejlighed blev udskilt og slået sammen med det tidligere Socialministerium under ovennævnte navn. Ved en ny ressortomlægning i april 2010 blev indenrigsområdet – herunder også valgområdet – igen lagt under Indenrigs- og Sundhedsministeriet.
4. Jørgen Elklit, Nicoline Nyholm Miller & Anne Birte Pade, *The Parliamentary Electoral System in Denmark*, Ministry of the Interior and Social Affairs, 2009.
5. Jørgen Elklit, Nicoline Nyholm Miller & Anne Birte Pade, *The Parliamentary Electoral System in Denmark*, Ministry of the Interior and Social Affairs, 2009; interview af Louise Scheibel Smed med Nicoline Nyholm Miller, valgkonsulent og øverst ansvarlig for valgheden, der fungerer som en uafhængig administrativ enhed under Indenrigs- og Sundhedsministeriet, København d. 13. maj 2011 og interview af Louise Scheibel Smed med Jørgen Elklit, Professor ved Institut for Statskundskab ved Aarhus Universitet, over telefon, d. 13. maj, 2011; <http://valg.im.dk/~media/Filer-valg-dk/Valg/Valgordbog.aspx>
6. Jørgen Elklit, Nicoline Nyholm Miller & Anne Birte Pade, *The Parliamentary Electoral System in Denmark*, Ministry of the Interior and Social Affairs, 2009
7. <http://valg.im.dk/Valgsystemet.aspx>
8. <http://www.sum.dk/Indenrigs/Valg-folkeafstemninger.aspx>, Interview af Louise Scheibel Smed med Nicoline Nyholm Miller, valgkonsulent, København d. 13. maj 2011
9. Interview af Louise Scheibel Smed med Nicoline Nyholm Miller, valgkonsulent, København d. 13. maj 2011 og Interview af Louise Scheibel Smed med Jørgen Elklit, professor ved Aarhus Universitet, over telefonen d. 13. maj, 2011
10. Interview af Louise Scheibel Smed med Nicoline Nyholm Miller, valgkonsulent, København d. 13. maj 2011
11. Stillingen besiddes i øjeblikket af Nicoline Nyholm Miller.
12. Jørgen Elklit, Nicoline Nyholm Miller & Anne Birte Pade, *The Parliamentary Electoral System in Denmark*, Ministry of the Interior and Social Affairs, 2009, Interview af Louise Scheibel Smed med Nicoline Nyholm Miller, valgkonsulent, København d. 13. maj 2011
13. Interview af Louise Scheibel Smed med Nicoline Nyholm Miller, valgkonsulent, København d. 13. maj 2011
14. Interview af Louise Scheibel Smed med Nicoline Nyholm Miller, valgkonsulent, København d. 13. maj 2011; Årsrapport 2007, Danmarks Statistik, <http://www.dst.dk/pukora/epub/upload/12160/helaar.pdf>; Jørgen Elklit, Nicoline Nyholm Miller & Anne Birte Pade, *The Parliamentary Electoral System in Denmark*, Ministry of the Interior and Social Affairs, 2009
15. Danmarks Statistik var i 80'erne involveret i en sag, hvor de ikke ville lave de bestilte statistikker fordi de mente betalingen var for dårlig.
16. Interview af Louise Scheibel Smed med Jørgen Elklit, professor ved Aarhus Universitet, via telefon d. 13. maj, 2011; Jørgen Elklit, Nicoline Nyholm Miller & Anne Birte Pade, *The Parliamentary Electoral System in Denmark*, Ministry of the Interior and Social Affairs, 2009.
17. www.sum.dk; Rafael López-Pintor I, *Electoral Management Bodies as Institutions of Governance*, Bureau for Policy Development, United Nations Development Programme
18. Jørgen Elklit, Nicoline Nyholm Miller & Anne Birte Pade, *The Parliamentary Electoral System in Denmark*, Ministry of the Interior and Social Affairs, 2009; *Parliamentary Election Act of Denmark*, Miller; Nicoline Nyholm, Ministry of Social Welfare and Folketinget, *The Parliament of Denmark*, 2009
19. Interview af Louise Scheibel Smed med Nicoline Nyholm Miller, valgkonsulent, København d. 13. maj 2011
20. *Statens personale- og ledelsespølitik fra 2003*, personalestyrelsen, Finansministeriet.
21. Interview af Louise Scheibel Smed med Nicoline Nyholm Miller, valgkonsulent, København d. 13. maj 2011
22. Interview af Louise Scheibel Smed med Nicoline Nyholm Miller, valgkonsulent, København d. 13. maj 2011; Interview af Louise Scheibel Smed med Jørgen Elklit, professor ved Aarhus Universitet, via telefon d. 13. maj, 2011
23. Interview af Louise Scheibel Smed med Jørgen Elklit, professor ved Aarhus Universitet, via telefon d. 13. maj, 2011
24. Interview af Louise Scheibel Smed med Jørgen Elklit, professor ved Aarhus Universitet, via telefon d. 13. maj, 2011; Interview af Louise Scheibel Smed med Nicoline Nyholm Miller, valgkonsulent, København d. 13. maj 2011
25. Interview af Louise Scheibel Smed med Nicoline Nyholm Miller, valgkonsulent, København d. 13. maj 2011; Interview af Louise Scheibel Smed med Jørgen Elklit, professor ved Aarhus Universitet, via telefon d. 13. maj, 2011
26. Interview af Louise Scheibel Smed med Nicoline Nyholm Miller, valgkonsulent, København d. 13. maj 2011; Interview af Louise Scheibel Smed med Jørgen Elklit, professor ved Aarhus Universitet, via telefon d. 13. maj, 2011; *Government – Citizen connections in the Danish Health Care Sector*, Public Management Committee, OECD 1999; Jens Peter Christensen, "Samspillet mellem politikere og embedsmænd – jura, etik og anstændighed" i *Etik, ansvar og værdier i den offentlige sektor – en debatbog*, Finansministeriet Juni 2000; *Baggrundsrapport E-valg – et valg for fremtiden?* Teknologirådet 2011.
27. Interview af Louise Scheibel Smed med Nicoline Nyholm Miller, valgkonsulent, København d. 13. maj 2011.
28. Interview af Louise Scheibel Smed med Nicoline Nyholm Miller, valgkonsulent, København d. 13. maj 2011.

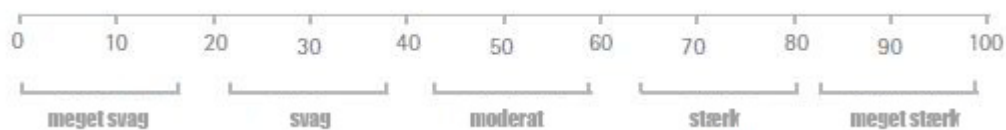
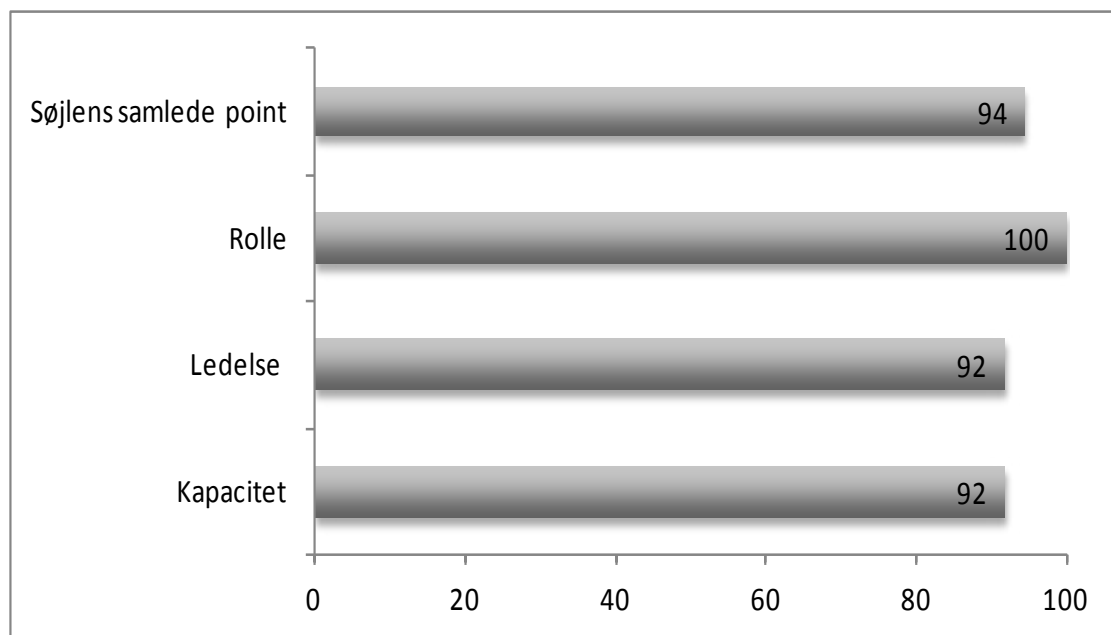
29. Finn Laursen, Torben M. Andersen & Detlef Jahn, *Sustainable Governance Indicators 2011, Denmark Report; Offentlighedsloven*, <https://www.retsinformation.dk/Forms/R0710.aspx?id=59474#K2>
30. *Undtaget er interne arbejdsdokumenter, referater af lukkede møder, visse typer af brevveksling, oplysninger om enkeltpersoners private forhold samt tilfælde, hvor det f.eks. skønnes at være til fare for statens sikkerhed og udenrigspolitiske interesser.*
31. Bekendtgørelse nr. 447 af 6. maj 1992, "Instruks for rigsrevisor".
32. <http://www.dst.dk/valg/index.htm>
33. Jørgen Elklit, Noline Nyholm Miller & Anne Birte Pade, *The Parliamentary Electoral System in Denmark*, Ministry of the Interior and Social Affairs, 2009.
34. Vejledning om afholdelse af valg (nr.78 af 26 august 2010), Indenrigs- og Sundhedsministeriet.
35. Vejledning om afholdelse af valg (nr.78 af 26. august 2010), Indenrigs- og Sundhedsministeriet.
36. Jørgen Elklit, Noline Nyholm Miller og Anne Birte Pade, *The Parliamentary Electoral System in Denmark*, Ministry of the Interior and Social Affairs, 2009.
37. Interview af Louise Scheibel Smed med Jørgen Elklit, professor ved Aarhus Universitet, via telefon d. 13. maj, 2011
38. Jørgen Elklit, Noline Nyholm Miller og Anne Birte Pade, *The Parliamentary Electoral System in Denmark*, Ministry of the Interior and Social Affairs, 2009
39. Vejledning om afholdelse af valg (nr.78 af 26 august 2010), Indenrigs- og Sundhedsministeriet
40. ACE – Electoral Knowledge Network, Denmark
41. www.rigsrevisionen.dk
42. Lov om valg til Folketinget § 87, stk. 1.
43. Lov om valg til Folketinget, § 88.
44. Lov om valg til Folketinget § 88-90; Interview af Louise Scheibel Smed med Noline Nyholm Miller, valgkonsulent, København d. 13. maj 2011
45. Henrik Otbo, "Ledelse og værdier – ansvarlig håndtering af offentlige midler" i Etik, ansvar og værdier i den offentlige sektor – en debatbog, Finansministeriet Juni 2000
46. Interview af Louise Scheibel Smed med Jørgen Elklit, professor ved Aarhus Universitet, via telefon d. 13. maj, 2011
47. Interview af Louise Scheibel Smed med Noline Nyholm Miller, valgkonsulent, København d. 13. maj 2011
48. Udarbejdet af personalestyrelsen under Finansministeriet, KL og Danske Regioner, 2007
49. Interview af Louise Scheibel Smed med Noline Nyholm Miller, valgkonsulent, København d. 13. maj 2011
50. Interview af Louise Scheibel Smed med Noline Nyholm Miller, valgkonsulent, København d. 13. maj 2011; Interview af Louise Scheibel Smed med Jørgen Elklit, professor ved Aarhus Universitet, via telefon d. 13. maj, 2011,
51. Interview af Louise Scheibel Smed med Noline Nyholm Miller, valgkonsulent, København d. 13. maj 2011
52. Interview af Louise Scheibel Smed med Noline Nyholm Miller, valgkonsulent, København d. 13. maj 2011; Interview af Louise Scheibel Smed med Jørgen Elklit, professor ved Aarhus Universitet, via telefon d. 13. maj, 2011.
53. Interview af Louise Scheibel Smed med Noline Nyholm Miller, valgkonsulent, København d. 13. maj 2011
54. Jørgen Elklit, Noline Nyholm Miller og Anne Birte Pade, *The Parliamentary Electoral System in Denmark*, Ministry of the Interior and Social Affairs, 2009
55. Se lov nr. 379 af 2. maj 2011 (www.retsinformation.dk).
56. Lov om økonomisk støtte til politiske partier § 2 stk. 1 <https://www.retsinformation.dk/Forms/R0710.aspx?id=10812>. Se også <http://valg.im.dk/Valg/Partistoette.aspx>.
57. Interview af Louise Scheibel Smed med Noline Nyholm Miller, valgkonsulent, København d. 13. maj 2011
58. Jørgen Elklit, Noline Nyholm Miller og Anne Birte Pade, *The Parliamentary Electoral System in Denmark*, Ministry of the Interior and Social Affairs, 2009
59. Jørgen Elklit, Noline Nyholm Miller og Anne Birte Pade, *The Parliamentary Electoral System in Denmark*, Ministry of the Interior and Social Affairs, 2009
60. Interview af Louise Scheibel Smed med Jørgen Elklit, professor ved Aarhus Universitet, via telefon d. 13. maj, 2011
61. § 76 stk. 3 i Bekendtgørelse af lov om radio- og fjernsynsvirksomhed der blev vedtaget af Folketinget 16. december 2004 og trådte i kraft 1. januar 2005. Der blev i 2009 tilføjet visse ændringer.
62. Jørgen Elklit, Noline Nyholm Miller og Anne Birte Pade, *The Parliamentary Electoral System in Denmark*, Ministry of the Interior and Social Affairs, 2009; Vejledning om afholdelse af valg (nr.78 af 26 august 2010), Indenrigs- og Sundhedsministeriet
63. Vejledning om afholdelse af valg (nr.78 af 26 august 2010), Indenrigs- og Sundhedsministeriet; Interview af Louise Scheibel Smed med Noline Nyholm Miller, valgkonsulent, København d. 13. maj 2011
64. Vejledning om afholdelse af valg (nr.78 af 26 august 2010), Indenrigs- og Sundhedsministeriet
65. Interview af Louise Scheibel Smed med Noline Nyholm Miller, valgkonsulent, København d. 13. maj 2011 Interview af Louise Scheibel Smed med Noline Nyholm Miller, valgkonsulent, København d. 13. maj 2011; Interview af Louise Scheibel Smed med Jørgen Elklit, professor ved Aarhus Universitet, over telefonen d. 13. maj, 2011

- 66. Vejledning om afholdelse af valg (nr.78 af 26. august 2010), Indenrigs- og Sundhedsministeriet
- 67. Vejledning om afholdelse af valg (nr.78 af 26. august 2010), Indenrigs- og Sundhedsministeriet
- 68. Interview af Louise Scheibel Smed med Nicoline Nyholm Miller, valgkonsulent, København d. 13. maj 2011, Interview af Louise Scheibel Smed med Jørgen Elklit, professor ved Aarhus Universitet, over telefonen d. 13. maj, 2011
- 69. Vejledning om afholdelse af valg (nr.78 af 26 august 2010), Indenrigs- og Sundhedsministeriet
- 70. ACE – Electoral Knowledge Network, Denmark
- 71. Jørgen Elklit, Nicoline Nyholm Miller og Anne Birte Pade, *The Parliamentary Electoral System in Denmark*, Ministry of the Interior and Social Affairs, 2009; Vejledning om afholdelse af valg (nr.78 af 26 august 2010), Indenrigs- og Sundhedsministeriet
- 72. Jørgen Elklit, Nicoline Nyholm Miller og Anne Birte Pade, *The Parliamentary Electoral System in Denmark*, Ministry of the Interior and Social Affairs, 2009; Vejledning om afholdelse af valg (nr.78 af 26 august 2010), Indenrigs- og Sundhedsministeriet
- 73. Jørgen Elklit, Nicoline Nyholm Miller og Anne Birte Pade, *The Parliamentary Electoral System in Denmark*, Ministry of the Interior and Social Affairs, 2009; Vejledning om afholdelse af valg (nr.78 af 26 august 2010), Indenrigs- og Sundhedsministeriet
- 74. Der har været ansat som valgkonsulent siden d. 1. juli 2007.
- 75. Interview af Louise Scheibel Smed med Nicoline Nyholm Miller, valgkonsulent, København d. 13. maj 2011
- 76. Jørgen Elklit, Nicoline Nyholm Miller og Anne Birte Pade, *The Parliamentary Electoral System in Denmark*, Ministry of the Interior and Social Affairs, 2009; Arend Lijphart, *Electoral Systems and Party Systems. A Study of Twenty-Seven Democracies 1945-1990*, Oxford, Oxford University Press 1994.

5.7 FOLKETINGETS OMBUDSMAND

Status: meget stærk institution.

Sammenfatning:



SØJLE- RAPPORTER

FOLKETINGETS OMBUDSMAND

Folketingets Ombudsmand er en institution, der gennem mere end 50 år på en række væsentlige punkter i betydeligt omfang har bidraget til udviklingen af forvaltningsretten i Danmark, og som har ydet borgerne en god, virkningsfuld beskyttelse mod myndigheders fejlgreb samt markeret sig som et internationalt forbillede.

I forbindelse med den seneste revision af Grundloven i 1953 blev kontrollen med den offentlige sektor (forvaltning) styrket på to områder: Ifølge Grundlovens § 63, stk. 2 kan retssager vedrørende den offentlige forvaltning ved lov henlægges til én eller flere forvaltningsdomstole. Denne bemyndigelse er aldrig udnyttet.

En anden bestemmelse i Grundloven har derimod fået en afgørende betydning for den offentlige forvaltning og for udviklingen af den retlige regulering heraf (forvaltningsretten). Ved Grundlovens § 55 blev følgende fastsat: *"Ved lov bestemmes, at folketinget vælger en eller to personer, der ikke er medlemmer af folketinget, til at have indseende med statens civile og militære forvaltning"*.

Herefter blev loven om en ombudsmandsinstitution vedtaget, og Folketingets første ombudsmand¹ begyndte sit arbejde i 1955.² Han blev den tredje af sin slags i verden, idet kun Sverige og Finland på det tidspunkt havde en ombudsmand.³

Grundlovens § 3 stadfæster princippet om magtens tredeling – i den lovgivende, den udøvende og den dømmende magt – i overensstemmelse med Montesquieus magtfordelingslære,⁴ hvorved uheldig magtkoncentration i princippet undgås. Ombudsmanden er et organ under Folketinget (ligesom Rigsrevisionen og Folketingets administration) og dermed ikke omfattet af dette princip. Institutionen er

derved blevet en nyskabelse i forhold til hidtidige begreber om, hvad der kendetegner en demokratisk retsstat.

Folketingets Ombudsmand vælges af Folketinget og skal kontrollere statslige og kommunale myndigheder samt andre offentlige forvaltningsmyndigheder. Ombudsmanden kan behandle klager over de nævnte myndigheders afgørelser, kan tage sager op på eget initiativ og kan iværksætte en generel undersøgelse af en myndigheds sagsbehandling. Ombudsmanden kan også inspicere de nævnte myndigheder og deres tjenesteder.⁵

Sammenfattende må det konkluderes, at Folketingets Ombudsmand er en veldrevet institution, der står respekt om, hvis afgørelser i vid udstrækning bliver fulgt og som i kraft af sine afgørelser i betydeligt omfang har bidraget til udvikling af dansk forvaltningsret og – praksis gennem de sidste 50 år. Bortset fra, at adgangen til aktindsigt m.v. ikke er lovreguleret,⁶ ses der efter det foreliggende ikke at været forhold, som bør give anledning til kritik.⁷

STRUKTUR OG ORGANISATION

Ombudsmanden afgør selv om en klage giver anledning til en undersøgelse.⁸ Enhver kan klage til ombudsmanden. En klage skal være navngivet og indgivet inden et år efter, at forholdet er begået.⁹ En klage kan ikke indgives, før en evt. administrativ klageadgang er udtømt.¹⁰

De myndigheder, der er omfattet af ombudsmandens virksomhed, er forpligtet til at give de oplysninger og udlevere de dokumenter, som ombudsmanden har brug for. Efter anmodning skal myndigheden afgive en skriftlig udtalelse om juridiske temaer, faktiske omstændigheder, praksis og dennes juridiske baggrund. Ombudsmanden skal tage stilling til om gældende ret er overholdt, og hvorvidt god forvaltningsskik er iagttaget. Afgørelsen er ikke bindende. Ombudsmandens muligheder for reaktion er at *”frem sætte kritik, afgive henstilling samt i øvrigt fremsætte sin opfattelse af en sag”*.¹¹

Ombudsmandens virksomhed vil næsten udelukkende være rettet mod offentlige institutioner som sådan, men kan undtagelsesvis rette sig mod bestemte ansatte.¹²

Ombudsmandens virksomhed omfatter ikke domstolene¹³ eller domstolslignende nævn, selvom de sidstnævnte organisatorisk må betragtes som en del af den offentlige forvaltning.¹⁴

Ombudsmanden udøver sit hverv uafhængigt af Folketinget.¹⁵ Det er meget vigtigt at bevare institutionens neutralitet. Et afgrænsningsproblem har tidligere kunnet opstå, hvis Folketinget også er gået ind i en sag og f.eks. kaldt en minister i samråd. Denne situation må i dag som hovedregel betragtes som en orientering af Folketinget, og ombudsmanden behøver i så fald ikke at trække sig.¹⁶

Borgere kan i almindelighed ikke anlægge sag mod ombudsmanden. Har ombudsmanden imidlertid udtalt kritik af en navngiven person og ikke blot et forvaltningsorgan, kan den pågældende have en berettiget interesse i at få en endelig afgørelse ved domstolene. Den situation er der taget højde for i ombudsmandslovens § 25.¹⁷

Institutionen Folketingets Ombudsmand er et relativt lille embede med omkring 85 ansatte, hvor løn og karrieremuligheder må anses for tilfredsstillende. Meget af institutionens funktion og effektivitet bygger på ombudsmandens egen autoritet. I kraft af stillingens unikke karakter som en art erstatning for egentlige forvaltningsdomstole samt embedets størrelse, vil fokus ikke sjældent rette sig mod ombudsmanden personligt.

Således vil Tamil-sagen nok i mange år frem i tiden være forbundet med – blandt andre – den nuværende ombudsmand. Sagen fik for nylig et opkog pga. en biografi om en afdød chefredaktør, hvoraf fremgår at ombudsmanden skulle have været kilde til en række fortrolige oplysninger om sagens rette sammenhæng, som så var blevet viderebragt i Weekendavisen. Den sag skal ikke følges videre her, idet der henvises til Alex Frank Larsens kronik i Politiken d. 18. juni 2011 samt yderligere kilder i noten.¹⁸

Til brug for undersøgelsen er gennemgået relevant lovgivning samt en række artikler, dels af faglig og dels af nyhedsmæssig karakter. Endvidere er Folketingets Ombudsmand, professor, dr.jur. Hans Gammeltoft-Hansen¹⁹ samt professor, dr.jur. Karsten Revsbech²⁰ blevet interviewet.

RESSOURCER (PRAKSIS) - 7.1.1

I hvilket omfang har ombudsmanden eller den instans, der er i stedet herfor, tilstrækkelige ressourcer til at opnå sine mål i praksis?

Point: 5

Det må konstateres, at Folketingets Ombudsmand har de ressourcer, der er nødvendige til en forsvarlig drift af embedet. Dette er tilkendegivet af såvel ombudsmand Hans Gammeltoft-Hansen²¹ samt af professor Karsten Revsbech, Århus Universitet.²² Da Hans Gammeltoft-Hansen i 1987 første gang blev valgt som Folketingets Ombudsmand, sagde Svend Jacobsen, daværende formand for Folketinget: *"Vi vil ikke høre ude i byen, at du ikke har midler nok til at udføre opgaven som ombudsmand, men så er det også dit eget ansvar!"*. Gennem årene er der også sket rationaliseringer, og rammebevillinger er indført. Antallet af sager er tredoblet i Hans Gammeltoft-Hansens tid; alene i forhold til 2009 er der sket en stigning på 20%.

Folketingets Ombudsmand har gode medarbejdere. Stedet er et anerkendt og attraktivt arbejds- og uddannelsessted for jurister. Mulighederne for en pæn karriere er også til stede, men især i et internt forløb. Der er ikke så mange, der søger ud af huset, selv om de har en baggrund, der gør dem velegnede til stillinger med behov for et solidt kendskab til offentlig ret – og orlovsordningerne er lempelige. På den anden side betyder det, at chefstillingerne ved embedet normalt ikke bliver besat med eksterne ansøgere.²³ Der er god adgang til kompetenceudvikling bl.a. gennem efteruddannelse samt adgang til at undervise.

UAFHÆNGIGHED (LOVGIVNING) - 7.1.2

I hvilket omfang er ombudsmanden uafhængig i medfør af loven?

Point: 4

Hjemlen til at etablere en ombudsmandsinstitution fremgår som nævnt af Grundlovens § 55.²⁴ I lov om Folketingets Ombudsmand er de nærmere vilkår for ombudsmandens virksomhed fastlagt.²⁵ Ombudsmanden vælges således af Folketinget – "efter hvert folketingsvalg samt ved embedsledighed"²⁶ – til at kontrollere statslige og kommunale myndigheder samt andre offentlige forvaltningsmyndigheder. Det vil sige, at ombudsmanden ikke er en del af den offentlige forvaltning og dermed uafhængig af de institutioner, der skal overvåges, herunder ministrene (og det er vigtigt!). Valget kan ske ved almindeligt flertal, og Folketingets Ombudsmand er da heller ikke altid blevet valgt ved enstemmighed. Principielt er der tale om en tidsbegrænset stilling med mulighed for at blive afskediget (uden varsel, jf. § 6) og uden noget krav på anden begrundelse end, at ombudsmanden ikke længere nyder Folketingets tillid.²⁷ Omvendt har Folketinget ingen instruktionsbeføjelser – *"ombudsmanden er i udøvelsen af sit hverv uafhængig af Folketinget"*²⁸ – men Folketinget kan altså når som helst skille sig af med ombudsmanden. Der er således en meget stor forskel på den situation, en ombudsmand befinder sig i,²⁹ og så på en dommers, der kun kan afsættes ved dom.³⁰

Folketingets Ombudsmand skal have bestået juridisk kandidateksamen.³¹ Ombudsmanden antager og afskediger selv sine medarbejdere. Disses antal og løn fastsættes i overensstemmelse med reglerne i Folketingets forretningsorden.³²

Ombudsmandens afgørelser, udtalelser m.v. kan i et vist omfang prøves ved domstolene.³³ Bestemmelsen er dog kun beregnet til den sjældne situation, hvor kritik er rettet mod en bestemt person og ikke blot et forvaltningsorgan. Her kan der være et særligt behov for at få en definitiv afgørelse fra en domstol.³⁴

UAFHÆNGIGHED (PRAKSIS) – 7.1.3

I hvor stort et omfang er ombudsmanden uafhængig i praksis?

Point: 5

Der bør ikke herske tvivl om, at Folketingets Ombudsmand er en fuldstændig uafhængig institution, og der er heller ikke fundet belæg for at hævde det modsatte.³⁵

Det er aldrig sket, at en ombudsmand er blevet afskediget³⁶ eller ikke er blevet genvalgt af Folketinget efter et valg. Det anses i øvrigt for en betydelig styrke ved embedet, at ombudsmandens samlede periode ikke er tidsbegrænset af andet end pensionsalderen på 70 år. Derved gives der ombudsmanden mulighed for i højere grad til i bred forstand at yde et systematisk og målrettet bidrag til udvikling af forvaltningsret og – praksis, samt at sætte et personligt præg på embedet i det hele, hvilket også er et af formålene med institutionen.³⁷

Det er svært at sige, om det kan få konsekvenser at klage til ombudsmanden – for klageren. Principielt er svaret nej, men at en evt. klager i form af en offentlig ansat kunne blive holdt "i erindring" kan ikke ganske afvises.³⁸

GENNEMSIGTIGHED (LOVGIVNING) – 7.2.1

I hvilket omfang findes der bestemmelser i loven, der skal sikre, at offentligheden kan opnå relevant information vedrørende ombudsmandens aktiviteter og beslutningsproces?

Point: 3

Ombudsmandes aktiviteter beskrives bl.a. i en beretning, der afgives til Folketinget hvert år inden udgangen af september det følgende år.³⁹ September er sat som deadline af hensyn til afviklingen af den restance af sager, der altid vil være ved årets udgang.

Sagsbehandlingstiden er i gennemsnit fem måneder.

Når en beretningssag er afgjort, lægges den med det samme på hjemmesiden, ligesom den kan findes på Retsinformation.⁴⁰ Som en konsekvens af denne umiddelbare tilgængelighed udgives ikke længere den store lyseblå "Folketingets Ombudsmands beretning" (på godt 800 sider det sidste år, 2008). I stedet udgives en mindre beretning (på godt 100 sider) med en indlagt cd omfattende de sager, der også kan findes på hjemmesiden.⁴¹

Ombudsmanden har tavshedspligt med hensyn til de forhold, som ombudsmanden bliver bekendt med under udøvelsen af sin virksomhed, såfremt hemmeligholdelse ifølge sagens natur er påkrævet. Den samme forpligtelse gælder ombudsmandens personale.⁴²

Der er ingen pligt for ombudsmanden eller det overordnede personale til særligt at afgive oplysninger om personlige værdier – aktiver eller passiver. Også i denne sammenhæng er der tale om almindelige og generelle forhold ved offentlig ansættelse.

Folketingets Ombudsmand er ikke en offentlig forvaltningsmyndighed, og derfor er sagsbehandlingen hverken omfattet af forvaltningsloven, offentlighedsloven eller persondataloven.⁴³ Selv om der i praksis

handles som disse love gjaldt for embedet (som beskrevet i næste afsnit), må det principielt anses for en mangel, at vigtige retssikkerhedsgarantier (f.eks. adgang til partsaktindsigt og dokumentoffentlighed som disse regler rummer) ikke er lovreguleret.

GENNEMSIGTIGHED (PRAKSIS) – 7.2.2

I hvor stort omfang er der i praksis gennemsigtighed i ombudsmandens aktiviteter og beslutningsprocesser?

Point: 5

Den årlige beretning, den omfattende hjemmeside,⁴⁴ pressemeddelelserne (der vel i gennemsnit kommer et par gange om måneden) og ombudsmandens nyhedsservice (med omkring 2000 abonnenter) er et udtryk for gennemsigtighed.⁴⁵ Både årsberetningen og hjemmesiden rummer omfattende statistiske oplysninger.⁴⁶

Oveni skal lægges ombudsmandens almindelige oplysningsvirksomhed med bl.a. en række aftenmøder rundt omkring i landet med foredrag og diskussion over det efterfølgende kaffebord – en typisk dansk tradition.

Ombudsmanden kan ikke træffe nogen form for bindende afgørelse i en sag. Reaktionsmidlerne er at henstille, udtale kritik og i øvrigt at udtale sin opfattelse af sagen. Der er ikke mulighed for at inddrage særlig faglig ekspertise, som f.eks. en domstol kan i form af syn og skøn. Det er ombudsmanden og dennes opfattelse af en sag, som nyder Folketingets tillid og dermed er basis for ombudsmandens autoritet – og ikke eventuelle særligt faglige eksperter. Det betyder til gengæld, at nogle sager må slutes, fordi den nødvendige fagkundskab ikke er til stede.⁴⁷

På ét område er der dog adgang til særlig faglig ekspertise: Det drejer sig om den specielle funktion som national præventiv mekanisme i forhold til FN's anti-torturkonvention, der er blevet henlagt til Folketingets Ombudsmand. Her skal der medvirke lægelig ekspertise, som hentes hos Rehabiliteringscentret for Torturofre.

Ombudsmanden er ikke forpligtet til at meddele nærmere om sine formueforhold, bortset fra at lønnens størrelse er omfattet af aktindsigt. På den måde er ombudsmanden stillet som embedsmænd i almindelighed.⁴⁸

I praksis er der adgang til indsigt i oplysninger og sager (aktindsigt) hos Folketingets Ombudsmand i et omfang, der ses at svare til reglerne i forvaltningsloven, offentlighedsloven samt persondataloven.⁴⁹ Der er ikke fundet belæg for at kritisere den fremgangsmåde, som følges ud fra dette parallelle regelsæt.

ANSVARLIGHED (LOVGIVNING) – 7.2.3

Til hvilken grad findes der bestemmelser, som skal sikre, at ombudsmanden er forpligtet til at rapportere om og være ansvarlig for sine handlinger?

Point: 5

Den årlige beretning til Folketinget er offentlig og tilgængelig på hjemmesiden. I forbindelse med offentliggørelsen finder en offentlig høring sted. Her er medlemmer af Folketingets Retsudvalg til stede som spørgere, og her er der mulighed for at komme med kritiske bemærkninger og i det hele taget holde ombudsmanden faktisk ansvarlig.⁵⁰

Der er to former for adgang til at få prøvet ombudsmandens afgørelser ved domstolene. For det første er der den direkte adgang i ombudsmandslovens § 25.⁵¹ Her vil der typisk være tale om, at den person,

der konkret er blevet kritiseret e.l., føler sig fejlbedømt og forurettet. Det er altså et spørgsmål om ansvarlighed.

En form for indirekte ansvar kan opstå i sager, hvor ombudsmandens retsopfattelse afprøves ved domstolene. En sådan sag verserede for nogle år siden og endte i Højesteret. Her blev ombudsmandens retsopfattelse ikke accepteret. Sagen drejede sig om, hvorvidt en af en myndighed besluttet – men senere med den pågældende aftalt – afskedigelse af en offentlig ansat var undergivet forvaltningslovens regler om partshøring, begrundelse etc. Og Højesteret kom altså til et andet resultat end ombudsmanden, der anser det som en opgave at være på forkant med retsudviklingen, hvilket kan føre til en ændret afgørelse i retten.⁵²

Endelig kan det ske, at den, der har indbragt en sag for ombudsmanden og fået medhold, søger erstatning ved domstolene, som på den måde kommer til at forholde sig til ombudsmandens afgørelse.⁵³

Folketingets Ombudsmand har ingen intern whistleblower-ordning. Embedet har en størrelse, hvor det ikke skønnes nødvendigt (ca. 85 ansatte). I øvrigt henvises til søjlerapport om Den Offentlige Sektor, hvor forholdets retlige karakter er nærmere behandlet under indikator 4.2.3 (om ytringsfrihed og meddeleret). Eksternt gælder reglen om, at en henvendelse eller klage ikke må være anonym.⁵⁴ Det er helt anderledes i Sverige, hvor det ligefrem er strafbart at efterforske "whistleblowerens" identitet.⁵⁵

SØJLE- RAPPORTER

ANSVARLIGHED (PRAKSIS) - 7.2.4

I hvor stort omfang aflægger ombudsmanden i praksis rapport og stilles til ansvar for sine handlinger?

Point: 5

I årsberetningen gøres også rede for stabens sammensætning og aktiviteter. På hjemmesiden findes et detaljeret organogram.⁵⁶

I øvrigt ses praksis ikke at afvige fra beskrivelsen i foregående afsnit.

INTEGRITETSMEKANISMER (LOVGIVNING) – 7.2.5

I hvilket omfang findes der bestemmelser med det formål at sikre ombudsmandens integritet?

Point: 5

Som anført tidligere fremgår det af ombudsmandsloven, at ombudsmanden arbejder uafhængigt af Folketinget.⁵⁷ Samtidig er der fastsat en række bestemmelser, som naturligt følger af embedets karakter, vedrørende tavshedspligt og habilitet, samt at ombudsmanden ikke uden tilladelse fra Folketingets Retsudvalg må "have hverv i offentlige eller private virksomheder, foretagender eller institutioner".⁵⁸

Ombudsmanden må heller ikke være medlem af hverken Folketinget, et byråd eller et regionsråd.⁵⁹

Spørgsmålet omkring habilitet er særligt relevant ved et forhold som integritet. Opstår der en situation, hvor der kan være tvivl om ombudsmandens upartiskhed, skal Folketingets Retsudvalg underrettes, hvorefter udvalget så bestemmer, hvem der træder i ombudsmandens sted.⁶⁰

Med ombudsmand Hans Gammeltoft-Hansens egne ord så "arbejder ombudsmanden uafhængigt af Folketinget. Det er også naturligt, at man i den stilling ikke kan være politisk engageret eller deltage i den retspolitiske debat – heller ikke som privatperson. Det ligger i stillingens decorum, men det er ikke lovfæstet. I princippet ville jeg dog godt kunne være medlem af et politisk parti, som alle andre. Embedet eller de ansatte modtager aldrig nogen form for gaver. Vi har således fastlagt endnu snævrere grænser end dem, der fremgår af Personalestyrelsens regler,⁶¹ som vi i øvrigt ikke er omfattet af."

FOLKETINGETS OMBUDSMAND

INTEGRITETSMEKANISMER (PRAKSIS) – 7.2.6

I hvor stort omfang er ombudsmandens integritet sikret i praksis?

Point: 5

Decorum-forpligtelsen sammenholdt med Folketingets adgang til afskedigelse, uden anden begrundelse end manglende tillid, anses for tilstrækkelig sikkerhed,⁶² hvilket skal sammenholdes med det forhold, at de regulerende regler ses overholdt.

UNDERSØGELSE – 7.3.1.

I hvilket omfang er ombudsmanden aktiv og effektiv med hensyn til at behandle klager fra offentligheden?

Point: 5

Sammenlignes ombudsmandens behandlingstider med offentlige forvaltninger generelt, må de anses for forsvarlige og udtryk for en rimelig effektiv sagsbehandling. Der har dog været perioder, hvor der var problemer på grund af en usædvanlig stor tilgang af sager.⁶³

Alle kan klage til ombudsmanden over offentlige myndigheder. Der er ingen formkrav, ud over at klager skal opgive sit navn og indgive klagen inden et år efter, at forholdet er begået. Der kommer mange mundtlige henvendelser, og personalet hjælper gerne med at formulere en skriftlig klage.⁶⁴

I 2009 blev i alt modtaget 4415 klager. 3644 blev afvist, heraf 1748 fordi der stadig var adgang til behandling i det administrative klagesystem (rekurs).⁶⁵

Karsten Revsbech giver udtryk for, at *"ombudsmanden er højt respekteret, og hans afgørelser bliver stort set altid accepteret og fulgt. Interviewsagen --- er en klar undtagelse."*⁶⁶ I gennemsnit er der tale om mindre end ét tilfælde om året, hvor henstillinger ikke bliver fulgt, og kritik ikke accepteret.⁶⁷

Ombudsmanden kan af egen drift tage konkrete sager op til nærmere undersøgelse. Det vil nok især ske ved spørgsmål om krænkelse af en offentlig ansats ytringsfrihed. Ligeledes kan han gennemføre generelle undersøgelser af en konkret myndigheds sagsbehandling.⁶⁸

Endelig kan ombudsmanden undersøge enhver institution eller virksomhed samt ethvert tjenestested, der hører under hans virksomhed. Disse inspektioner vedrører især institutioner, hvor der er tale om frihedsberøvelse – fængsler, psykiatriske hospitaler o.l.⁶⁹

Når ombudsmanden træffer afgørelse i en sag i form af en henstilling, følges den altid op af en anmodning om at blive underrettet om, hvad myndigheden videre foretager sig. Kommer der ikke noget svar, så følger der en rykker. Et eksempel på et sådant forløb er sagen om indsattes adgang til at bruge pc (men ikke internet), som til sidst fik et positivt udfald.⁷⁰

FREMME AF GOD PRAKSIS – 7.3.2

I hvor stort et omfang agerer ombudsmanden aktivt og effektivt for at øge opmærksomheden hos regeringen og offentligheden, hvad angår standarder for god etisk opførsel?

Point: 5

Ombudsmandens virksomhed omfatter alle dele af den offentlige forvaltning, herunder også ministerier, og ministre som øverste forvaltningschefer.⁷¹ Ombudsmandens virksomhed omfatter derimod ikke domstolene eller domstolslignende nævn.⁷²

Udvikling af standarder, f.eks. for god etisk opførsel og optræden i det hele, er også en del af ombudsmandens virksomhed. Der er flere eksempler på, at denne virksomhed har sat sig varige og betydelige spor inden for den offentlige forvaltning i Danmark. Begrebet god forvaltningsskik er et godt eksempel.⁷³ Det bygger på en lang tradition, dvs. en lang række ombudsmandsudtalelser over en længere årrække. Det har ført til, at god forvaltningsskik i dag af nogen betragtes som egentlige retsgrundsætninger på visse områder og dækker i hvert fald generelt normer for korrekt forvaltningsmæssig adfærd – forvaltningens Emma Gad, om man vil.

Som et andet eksempel kan nævnes pligten til at begrunde en forvaltningsafgørelse. I dag er denne pligt fastlagt i forvaltningslovens §§ 22-24, men den har sit udspring i et krav om at leve op til god forvaltningsskik.

Som led i det opsøgende arbejde holder ombudsmanden ca. 50 foredrag om året rundt omkring i landet.⁷⁴

SØJLE- RAPPORTER

FOLKETINGETS OMBUDSMAND

1. Den første ombudsmand i Danmark var professor, dr.jur. Stephan Hurwitz.
2. Protokolsekretær Kristian Hvidt: Før Folketingets ombudsmand – en forhistorie, (www.ombudsmanden.dk/ombudsmanden). www.ombudsmanden.dk/publikationer/foer_ombudsmanden.
3. Ombudsmandens historie – www.ombudsmanden.dk/ombudsmanden/historie.
4. Montesquieu: L'Esprit des Lois, 1748; Lovenes Ånd 1770-71.
5. www.ombudsmanden.dk/ombudsmanden.
6. Nærmede behandlet under "Gennemsigtighed" – 7.2.1./7.2.2.
7. F.eks. SGI Sustainable Governance Indicators 2011 Denmark report side 52.
8. Ombudsmandslovens § 16, stk. 1.
9. Ombudsmandslovens § 13, stk. 1-3.
10. Ombudsmandslovens § 14.
11. Ombudsmandslovens § 22 samt konsulent Jon Andersen: Lov nr. 473 af 12. juni 1996 om Folketingets Ombudsmand – www.ombudsmanden.dk/publikationer/ombudsmandsloven/ (side 9-10).
12. Ombudsmandslovens § 22 samt konsulent Jon Andersen: Lov nr. 473 af 12. juni 1996 om Folketingets Ombudsmand – www.ombudsmanden.dk/publikationer/ombudsmandsloven/ (side 1-2).
13. Ombudsmandslovens § 7, stk. 2.
14. Om afgrænsning af ombudsmandens kompetence i denne forbindelse se artiklen Ombudsmandslovens § 22 samt konsulent Jon Andersen: Lov nr. 473 af 12. juni 1996 om Folketingets Ombudsmand – www.ombudsmanden.dk/publikationer/ombudsmandsloven/ (side 4-5).
15. Ombudsmandslovens § 10.
16. Se artiklen note 662 (side 5-6).
17. Nærmere herom i artiklen note 662 (side 6-7).
18. Stig Andersen: Tøger, 2011; <http://politiken.dk/debat/kroniker/ECE1311270/toegers-falske-fremstilling-af-tamilsagen/>; Bent Falbert "Uanstændigt Tøger", d. 12. juni 2011; Politiken.dk "Ombudsmand var hemmelig kilde i Tamilsag", d. 11. juni 2011, www.ombudsmanden.dk.

- dr.dk/nyheder/politik/2011/06/11/; Kristeligt-dagblad.dk, "Ombudsmands Tamil-rolle er lovlig" d. 12. juni 2011
19. Interview af Finn Kittelmann med Hans Gammeltoft-Hansen, 24. maj 2011, der blev dr.jur. i 1976 på en afhandling om Varetægtsfængsling og i 1977 udnævnt til professor i Retsvidenskab ved Københavns Universitet. Siden 1987 har han været Folketingets Ombudsmand. Blandt en række andre hverv bør nævnes poster som dekan for Det Samfundsvidenskabelige Fakultet ved Københavns Universitet (1977-80), formand for Dansk Flygtningehjælp (1977-84), formand for Statens Musikråd (1983-86), Vice president for International Ombudsman Institute samt formand for Offentlighedskommissionen (2002-09).
 20. Interview af Finn Kittelmann med Karsten Revsbech, 18. maj 2011, der blev dr.jur. i 1987 på afhandlingen "Planer og forvaltningsret" og i 1992 blev udnævnt til professor i Forvaltningsret ved Århus Universitet. Karsten Revsbech har et omfattende juridisk forfatterskab bag sig, især om offentligretlige, herunder kommunalretlige, emner. Blandt en række af tillidsposter bør nævnes: medlemskab af Panelet til evaluering af Folketingets Ombudsmands udtalelser, hvervet som formand for Taksationskommissionen for Nord- og Midtjylland samt posten som formand for Foreningen for Kommunalret og Forvaltningsret i Danmark.
 21. Hans Gammeltoft-Hansen.
 22. Interview med Karsten Revsbech d. 18. maj 2011.
 23. Hans Gammeltoft-Hansen; Karsten Revsbech.
 24. Danmarks Riges Grundlov af 5. juni 1953.
 25. Lov nr. 473 af 12. juni 1998 om Folketingets Ombudsmand med senere ændringer.
 26. Ombudsmandslovens § 1, stk. 1.
 27. Ombudsmandslovens § 3.
 28. Ombudsmandslovens § 10.
 29. Kristeligt-dagblad.dk, "Vogterne skal også vogtes", af Tim Knudsen, 3. november 2010.
 30. Danmarks Riges Grundlov § 64.
 31. Ombudsmandslovens § 2, stk. 2.
 32. Ombudsmandslovens § 26 samt Folketingets forretningsorden kapitel XVII – Folketingets administration og institutioner under Folketinget.
 33. Ombudsmandslovens § 25.
 34. Se konsulent Jon Andersen: Lov nr. 473 af 12. juni 1996 om Folketingets Ombudsmand – www.ombudsmanden.dk/publikationer/ombudsmandsloven/ (side 7).
 35. Hans Gammeltoft-Hansen; Karsten Revsbech. Se dog bl.a. kritik af ombudsmanden i sin egenskab af formand for Offentlighedskommissionen i Kristeligt-dagblad.dk, "Vogterne skal også vogtes", af Tim Knudsen, 3. november 2010.
 36. Ombudsmandslovens § 3.
 37. Ombudsmandslovens § 1. Spørgsmålet om en tidsbegrænsnings hensigtsmæssighed er blevet behandlet på rådgivningsgruppens møde d. 11. august 2011.
 38. Karsten Revsbech.
 39. Ombudsmandslovens § 11, stk. 1. I offentliggjorte sager bl.a. skal der gives oplysning om, hvad den pågældende myndighed eller person har anført til sit forsvar.
 40. www.retsinformation.dk.
 41. Hans Gammeltoft-Hansen.
 42. Ombudsmandslovens § 28. Se endvidere straffelovens §§ 152-152 e om evt. konsekvenser af uberettiget videregivelse eller udnyttelse af fortrolige oplysninger.
 43. Se konsulent Jon Andersen: Lov nr. 473 af 12. juni 1996 om Folketingets Ombudsmand – www.ombudsmanden.dk/publikationer/ombudsmandsloven/ (side 9).
 44. www.ombudsmanden.dk.
 45. Hans Gammeltoft-Hansen.
 46. Karsten Revsbech.
 47. Hans Gammeltoft-Hansen.
 48. Offentlighedslovens § 2, som anvendes analogt hos Folketingets Ombudsmand.
 49. Se "Notat vedrørende indsigter i oplysninger og sager hos Folketingets Ombudsmand efter principperne i persondataloven, forvaltningsloven og offentlighedsloven" af 13. maj 2002. www.ombudsmanden.dk/ombudsmanden/indsigt/.
 50. Hans Gammeltoft-Hansen; Karsten Revsbech.
 51. "Sager der anlægges i den borgerlige retsplejes former mod ombudsmanden i anledning dennes afgørelser, udtalelser mv., kan efter påstand fra ombudsmanden afvises."

52. Hans Gammeltoft-Hansen samt Ufr. 2005.616 H & Ufr. 2005.622 H.
53. Karsten Revsbech.
54. Ombudsmandslovens § 13, stk. 2.
55. Hans Gammeltoft-Hansen.
56. Karsten Revsbech.
57. Ombudsmandslovens § 10, "Ombudsmanden er i udøvelsen af sit hverv uafhængig af Folketinget."
58. Ombudsmandslovens § 29, stk. 2.
59. Ombudsmandslovens § 2.
60. Ombudsmandslovens § 29, stk. 1.
61. Personalestyrelsen, KL og Danske Regioner, God adfærd i det offentlige, juni 2007.
62. Hans Gammeltoft-Hansen.
63. Karsten Revsbech.
64. Hans Gammeltoft-Hansen.
65. www.ombudsmanden.dk.
66. En journalist fra Ekstrabladet klagede over, at den daværende statsminister over en længere periode havde nægtet at give et interview om Irak-krigen, hvilket ombudsmanden i den foreliggende situation kritiserede. Statsministeren udtalte, at han ikke var enig i kritikken, men senere blev interviewet dog gennemført. FOB nr. 07 347 – Statsministerens afslag på at give interview til en journalist. Lighedsgrundsætning. Begrundelse.
67. Hans Gammeltoft-Hansen.
68. Ombudsmandslovens § 17.
69. Ombudsmandslovens § 18 samt artiklen note 662 (side 7-9).
70. Hans Gammeltoft-Hansen og Karsten Revsbech.
71. Ombudsmandslovens § 7, stk. 1.
72. Ombudsmandslovens § 7, stk. 2 og stk. 3, samt artikel af konsulent Jon Andersen: Lov nr. 473 af 12. juni 1996 om Folketingets Ombudsmand – [www.ombudsmanden.dk/publikationer/ombudsmandsloven/afsnit IV](http://www.ombudsmanden.dk/publikationer/ombudsmandsloven/afsnit%20IV). Kompetence over for nævn og råd.
73. Se f.eks. Etik, ansvar og værdier i den offentlige sektor, afsnit 1. "God forvaltningsskik i samspillet med borgerne." Finansministeriet, 2000.
74. Hans Gammeltoft-Hansen.

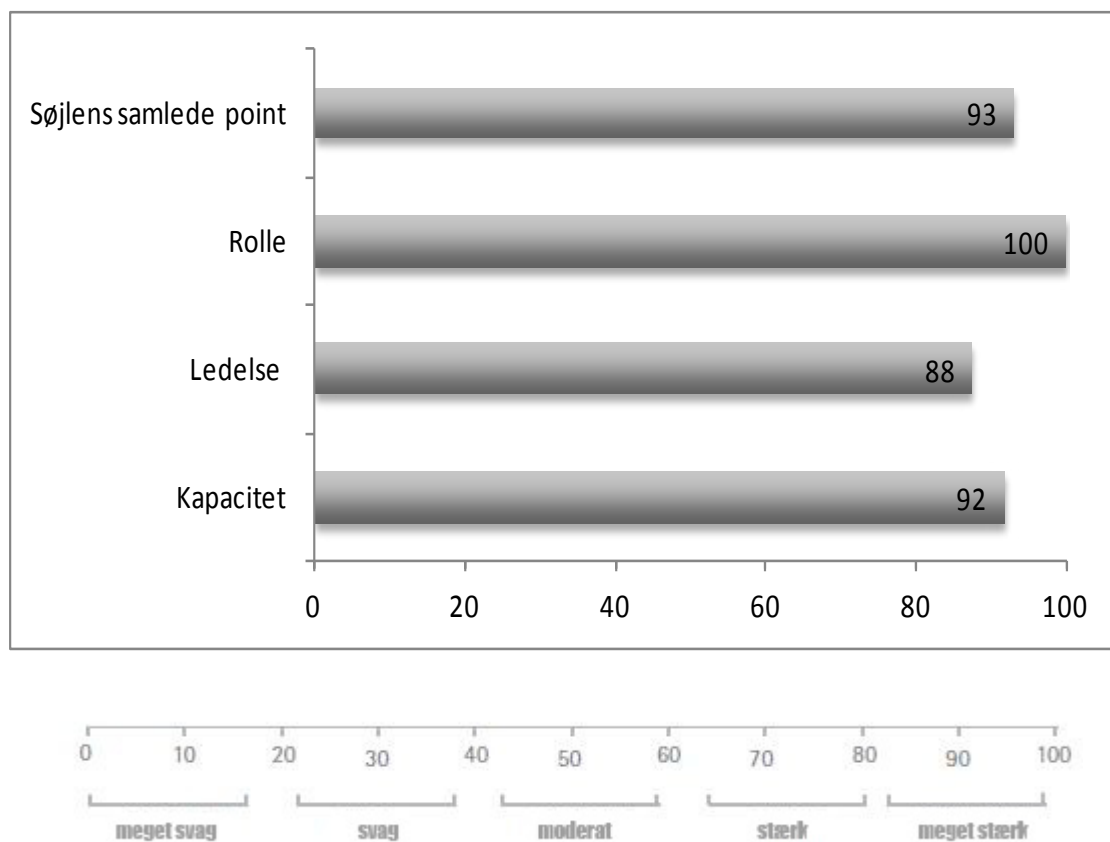
SØJLE- RAPPORTER

FOLKETINGETS
OMBUDSMAND

5.8 RIGSREVISIONEN

Status: Meget stærk institution.

Sammenfatning:



SØJLE- RAPPORTER

RIGSREVISIONEN

Det er konklusionen på denne undersøgelse, at Rigsrevisionen har den fornødne kapacitet og integritet til at være med til at fremme en effektiv og legal statsadministration i Danmark.

Det særlige ved den danske revisionsordning er arbejdsdelingen mellem Statsrevisorerne og Rigsrevisionen. Rigsrevisionen er Folketingets uafhængige kontrolorgan. Institutionen reviderer statens regnskaber. Derudover gennemgår og foretager Rigsrevisionen forvaltningsrevision af regionernes regnskaber, som revideres af private revisorer. Rigsrevisor har ikke ansvar for de kommunale regnskaber.

Rigsrevisionen lægger resultatet af undersøgelserne frem, og derefter er det Statsrevisorerne, som kommenterer på de resultater, Rigsrevisionen har fremlagt. Statsrevisorerne er seks politikere, som er udpeget af Folketinget til at være statsrevisorer for fire år ad gangen. Der er et meget tæt samspil mellem de to institutioner, men samtidig er der en adskillelse mellem revisionens politiske og professionelle led.

Et peer review har konkluderet, at denne arbejdsdeling mellem Statsrevisorerne og Rigsrevisionen er unik i international sammenhæng.¹

Rigsrevisionen samarbejder også tæt med interne revisorer i ministerierne og kommunale revisionsvirksomheder samt med statsautoriserede og registrerede revisorer om den offentlige revision. I praksis betyder det også, at der generelt er meget stor opbakning til Rigsrevisionens konklusioner i forvaltningen, og at anbefalingerne som hovedregel bliver fulgt op og implementeret.

Rigsrevisionen er både ved lov og i praksis uafhængig, forstået på den måde at Rigsrevisor ikke er underlagt instruktioner med hensyn til varetagelsen af revisionsopgaven. Bevillingsmæssigt

og regnskabsmæssigt har institutionen hørt under Folketinget siden 1991. Samtidig bestemmer rigsrevisorloven, at udnævnelse og afskedigelse af Rigsrevisor sker efter en ganske indviklet procedure, der inddrager flere instanser i Folketinget og sikrer en høj grad af politisk opbakning til embedet og den siddende rigsrevisor.²

Der gælder en stærk konsensusnorm for Statsrevisorernes virksomhed.³ De formulerer deres bemærkninger til Rigsrevisionens beretninger i enighed, og Statsrevisorernes anmodninger til rigsrevisor om gennemførelse af større undersøgelser er ligeledes baseret på enighed i statsrevisorkollegiet. Konsensustraditionen yder Rigsrevisionen beskyttelse mod politisering og bidrager dermed til at sikre dens troværdighed som et uafhængigt organ. I 2009 skete der et brud på konsensustraditionen, og Regeringen satte for første gang alvorligt spørgsmålstegn ved Rigsrevisionens arbejde. Det har givet nogle rystelser i systemet. Men det er vurderingen, at Rigsrevisionen alt i alt kom styrket ud af sagen, samt at institutionen mere end nogensinde fremstår som en stærk og uafhængig kontrolinstans, der som sådan spiller en endog meget væsentlig rolle i det danske integritetssystem.

Den største svaghed i forhold til Rigsrevisionen er, at institutionen ikke har udarbejdet et særligt adfærdskodeks for sine ansatte, samt at Rigsrevisionen ikke får de ansatte til at underskrive habilitetsreglerne, hvilket ellers både er international standard samt til krav til almindelige revisorer.

RESSOURCER (PRAKSIS) – 8.1.1

I hvilken grad har Rigsrevisionen i praksis tilstrækkelige ressourcer til at opfylde sine mål?

Point: 5

Rigsrevisor vurderer selv, at institutionen har de fornødne finansielle ressourcer til at gennemføre sit arbejde, hvilket bekræftes af Statsrevisorerne. Rigsrevisionen har dog ikke helt opfyldt alle deres mål på alle områder i 2009. Ét enkelt mål er ikke opfyldt, og en række andre mål er kun delvist opfyldt.⁴

Rigsrevisors indstillinger vedrørende budgetforslag til de årlige bevillingslove samt forslag til personalemæssige rammer afgives til statsrevisorerne, som behandler dem og oversender forslagene med deres bemærkninger til Folketingets formand. Formanden foranlediger forslagene behandlet sammen med Folketingets budget i overensstemmelse med de i Folketingets forretningsorden givne regler.⁵ Siden 1991 har fastlæggelse af Rigsrevisionens budget hørt under Folketinget. Dette er med til at beskytte institutionen mod politisk udsultning af den til enhver tid siddende regeringen.⁶

Rigsrevisionen har, ifølge institutionen selv, de fornødne personelle ressourcer.⁷ I Rigsrevisionen er der ca. 270 medarbejdere med forskellige uddannelser, bl.a. akademisk og revisionsmæssig baggrund. Hovedparten er generalister. Det er de enkelte afdelingers lederes ansvar at definere de ressourcer og kompetencer, de har brug for, samt sørge for, at de har kvalificerede ansatte. Rigsrevisor antager og afskediger selv sine medarbejdere. De ansatte gennemgår hvert år en medarbejdervurdering. Det er via denne proces, at Rigsrevisionen er i stand til at identificere behov for efteruddannelse og nye ansatte. Det førromtalte peer review konkluderede også, at der er en åbenheds- og tillidskultur i institutionen. De ansatte har adgang til alle dokumenter, og der er en meget høj grad af personlig frihed og ansvar i tilrettelæggelse samt udførelse af arbejdet.⁸

UAFHÆNGIGHED (LOVGIVNING) – 8.1.2

I hvilken grad er Rigsrevisionen formelt operationelt uafhængig?

Point: 5

Rigsrevisionen er ikke nævnt i grundloven.⁹ Rigsrevisoren selv er af den holdning, at en forankring i Grundloven ville være at foretrække, da institutionen i princippet kan afskaffes uden en sådan forankring. Men det har dog ikke givet anledning til problemer i praksis, at institutionen kun er nedsat ved lov.¹⁰ Rigsrevisionens virke er reguleret ved rigsrevisorloven.¹¹ Det er præciseret i Rigsrevisorloven, at Rigsrevisoren er uafhængig ved udførelsen af sit hverv. Rigsrevisoren er udnævnt af Folketingets formand med godkendelse af Folketingets Udvalg for Forretningsordenen. Indstilling om udnævnelse og afskedigelse af rigsrevisor foretages af statsrevisorerne til Folketingets formand. Rigsrevisor er i fast stilling, og den førnævnte noget omstændelige procedure gør det vanskeligt at afskedige ham.

Rigsrevisionen er også uafhængig på den måde, at det kun er Statsrevisorerne, som kan bede Rigsrevisionen om at revidere et område.¹² Derudover kan institutionen selv tage initiativet til undersøgelser, og selv beslutte hvordan de vil udføre undersøgelsen.

Institutionen har adgang til al relevant information. Rigsrevisionen har en meget høj grad af formel uafhængighed. Institutionen indgår derfor ikke i den ministerstyrede centraladministration, og den modtager ikke direktiver fra Folketinget. Den uafhængige revision er i lovgivningen knyttet til rigsrevisorembetet ligesom Folketingets Ombudsmand. Rigsrevisionens formelle uafhængighed er bestemt af rigsrevisors lovgivningsmæssige status som uafhængig af både regeringen, administrationen og Folketinget.

UAFHÆNGIGHED (PRAKSIS) – 8.1.3

I hvilken grad er Rigsrevisionen fri fra ekstern indblanding i udførelsen af sit arbejde?

Point: 4

Rigsrevisor er som hovedregel også uafhængig i praksis. Rigsrevisor foretager sig ikke noget, der kompromitterer institutionens uafhængighed, og regeringen på den anden side griber heller ikke på nogen måde ind i institutionens arbejde.

Regeringen stillede imidlertid for nylig spørgsmålstegn ved Rigsrevisors uafhængig i forbindelse med en beretning om private sygehuse.¹³ Denne påstand må betragtes som et enkeltstående tilfælde og skabte som sådan stor opmærksomhed. Flere kilder vurderer, at sagen har skabt yderligere respekt om Rigsrevisorens uafhængighed i og med, at han stod fast på sin vurdering og ikke bøjede sig på trods af et massivt pres fra Regeringen.¹⁴ Rigsrevisor mener selv, at det har været sundt at få systemets soliditet afprøvet i praksis. Hovedparten af respondenterne, i kundeundersøgelser fra 2009, vurderer da også generelt Rigsrevisionens omdømme som solidt, både i offentligheden og i centraladministrationen.¹⁵ Rigsrevisor oplever også selv, at sagen har øget institutionens autoritet, både i befolkningen og hos embedsmændene. Dette bekræftes af de Statsrevisorer, der er blevet interviewet i forbindelse med denne undersøgelse.¹⁶ Samtidig ankes der over, at Rigsrevisor gav efter for ministeriernes pres og efter første udkast om overbetalingen af sygehuse indvilligede i at skrive, at sundhedsloven var overholdt. Dette var i sammenhængen irrelevant og havde, ifølge kilderne, kun til formål at afspore debatten.¹⁷ Rigsrevisor var således udsat for et vis pres fra regeringen og gav også i et vist omfang efter for presset.

Det vurderes dog af dette studie at være en undtagelse fra reglen om ikke-indblanding i Rigsrevisors arbejde.

Det er heller ikke andre eksempler på, at regeringen ellers har forsøgt at blande sig i Rigsrevisionens arbejde, og ingen eksempler på at regeringen har forsøgt at få ansatte afskediget. Det kan dog få alvorlige konsekvenser, hvis Regeringen i fremtidige sager gentager sin kritik af, at Rigsrevisionen politiserer. Det kan alvorligt belaste Rigsrevisionens troværdighed. Man kan derfor også frygte, at Rigsrevisor i fremtiden vil være mere forsigtig i sit valg af emner for større undersøgelser.¹⁸

Det tætte forhold mellem Rigsrevisor og Statsrevisorerne kan også have den skyggeside, at når Statsrevisorerne yder en væsentlig politisk beskyttelse af Rigsrevisionen, er der en risiko for at denne beskyttelse kan skabe en vis afhængighed, f.eks. sådan at Rigsrevisionen nødtigt fremfører synspunkter, der går på tværs af de holdninger, som er fremherskende blandt statsrevisorerne.

GENNEMSIGTIGHED (LOVGIVNING) – 8.2.1

I hvilke grader der bestemmelser, der sikrer offentligheden adgang til relevant information om Rigsrevisionens aktiviteter og beslutninger?

Point: 5

Rigsrevisor er ifølge Rigsrevisorloven forpligtet til at afgive en beretning om bevillingskontrollen ("Reretning om revisionen af statsregnskabet" – "RS-beretningen") samt en årlig beretning til Statsrevisorerne om sin virksomhed. Herudover afgiver Rigsrevisor årligt ca. 18 beretninger om større undersøgelser til Statsrevisorerne. Rigsrevisor er ikke lovgivningsmæssigt forpligtet til at offentliggøre sine beretninger. Statsrevisorerne offentliggør beretningerne. Loven om offentlighed i forvaltningen gælder ikke for Rigsrevisionen. I stedet er Rigsrevisionen omfattet af instruks for Rigsrevisors forhold til offentligheden, der i store træk indeholder de samme regler som offentlighedsloven. Enhver kan, med visse undtagelser,¹⁹ forlange indsigt i alle dokumenter, der er indgået til eller oprettet af Rigsrevisionen,²⁰ Ovennævnte peer review konkluderede, at den danske lovgivning fremmer åbenhed, ved at sikre at dokumenter, der ligger til grund for revisionen, kan begæres udleveret.²¹

GENNEMSIGTIGHED (PRAKSIS) – 8.2.2

I hvilken grad er der gennemsigtighed i Rigsrevisionens aktiviteter og beslutninger i praksis?

Point: 5

I praksis har man som borger nem adgang til alle Rigsrevisionens rapporter, som findes på institutionens hjemmeside. Hjemmesiden er altid opdateret. Rigsrevisionen afgiver hvert år til Statsrevisorerne en beretning om bevillingskontrollen ("Beretning om revisionen af statsregnskabet" – "RS-beretningen"), en virksomhedsberetning samt ca. 18 beretninger om større undersøgelser og ca. 80 notater. Rigsrevisionen sender nyhedsbreve ud ca. 40 gange om året, og derudover kan man som borger læse om Rigsrevisionen på en særlig hjemmeside med oplysninger til borgerne: www.borger.dk. Rigsrevisionens beretninger og notater samt Statsrevisorerne bemærkninger hertil offentliggøres også på Statsrevisorerne hjemmeside: www.ft.dk/statsrevisorerne. Dokumenterne indgår således i Folketingets database over parlamentariske dokumenter.

Rigsrevisionen har fået gennemført flere undersøgelser, der har været med til at skabe åbenhed om institutionens arbejde. I 2009 blev der gennemført en kundeundersøgelse,²² og der er også blevet gennemført et peer review.²³ Institutionen bruger blandt andet også eksterne evalueringer af dens

beretninger. Et panel af seks professorer evaluerer og kvalitetssikrer alle de større undersøgelser for at vurdere den faglige og sproglige kvalitet.²⁴ Det oven for nævnte peer review konkluderede da også, at Rigsrevisionen har en meget høj standard for åbenhed.²⁵

Konklusionen på oven for nævnte kundeundersøgelse fra 2009 var, at kunderne i det store hele var tilfredse med Rigsrevisionens arbejde.²⁶ Hovedparten af respondenterne i denne kundeundersøgelse anfører, at samarbejdet med Rigsrevisionen fungerer godt, tilfredsstillende og tillidsfuldt, samt at Rigsrevisionen lægger meget vægt på et tæt samarbejde samt en åben og gennemsigtig dialog med den institution, der skal revideres.

Der er også gennemsigtighed i forhold til Folketinget. Rigsrevisionen sender altid resultatet af alle undersøgelser til Statsrevisorerne, som herefter afgiver beretningerne med deres egne bemærkninger til Folketinget. Rigsrevisor deltager efter Statsrevisorerens anmodning i samråd med folketingsudvalg og Statsrevisorerne, hvilket der dog yderst sjældent er gjort brug af.²⁷

SØJLE- RAPPORTER

ANSVARLIGHED (LOVGIVNING) – 8.2.3

I hvilken grad er der bestemmelser, der sikrer at Rigsrevisionen rapporterer og bliver stillet til regnskab for sine handlinger?

Point: 5

Rigsrevisionen regnskab revideres af en statsautoriseret revisor efter danske revisionsstandards. Revisorpåtegninger er offentligt tilgængelige. Rigsrevisor aflægger Rigsrevisionens regnskab, som indgår i Folketinget regnskab og revideres sammen med dette.²⁸

ANSVARLIGHED (PRAKSIS) – 8.2.4

I hvilke grad rapporterer Rigsrevisionen og bliver stillet til ansvar for sine handlinger i praksis?

Point: 5

Der foretages hvert år ekstern revision af Rigsrevisionens regnskaber, og Rigsrevisionen udgiver hvert år en rapport om deres virksomhed samt deres regnskaber rettidigt.²⁹ Rigsrevisionen afgiver den årlige rapport til Statsrevisorerne, der, efter at have behandlet den, fremsender rapporten til Folketinget. Den årlige rapport om Rigsrevisionens virksomhed er udførlig, men læsevenlig.³⁰ Det detaljerede årsregnskab er gengivet i rapporten.

RIGSREVISIONEN

INTEGRITETSMEKANISMER (LOVGIVNING) – 8.2.5

I hvilken grad er der mekanismer på plads, som kan sikre Rigsrevisionens integritet?

Point: 3

Rigsrevisionen opererer ikke med et særligt adfærdskodeks.

Rigsrevisionen er omfattet af instruksens regler for inhabilitet.³¹ Disse regler specificerer, hvornår en ansat i Rigsrevisionen er inhabil (f.eks. hvis vedkommende har en særlig personlig eller økonomisk interesse i sagsforholdet).

INTEGRITETSMEKANISMER (PRAKSIS) – 8.2.6

I hvilken grad er Rigsrevisionens integritet sikret i praksis?

Point: 4

Rigsrevisionen har en politik om røking for at mindske risiko for afhængighed af de reviderede virksomheder. Ansatte er også i praksis pålagt at gøre deres foresatte opmærksom på, hvis de har en interessekonflikt i forhold til den instans, der skal revideres. Dermed er det den enkelte ansattes eget ansvar at gøre opmærksom på eventuelle habilitetsproblemer. Personalekontoret sender dog én gang årligt en husker ud til de ansatte.³² Et peer review³³ anbefalede for nogle år siden, at Rigsrevisionen fik sine ansatte til at skrive under på habilitetsreglerne. Det er Rigsrevisionen holdning, at sådanne metoder ville være udanske, og at etisk adfærd i stedet bør fremelskes som en del af embedskulturen, samt ved at offentlige ledere fremstår som gode rollemodeller.³⁴ Denne vurdering deles af en akademisk ekspert,³⁵ som konkluderer, at en sådan erklæring ville være af begrænset værdi. Det er imidlertid dette studies vurdering, at en underskrivelse burde overvejes, da det både er et almindeligt krav til andre revisorer samt en international standard.

**SØJLE-
RAPPORTER**

EFFEKTIV REVISION – 8.3.1

I hvilken grad sikrer Rigsrevisionen effektiv revision af offentlige udgifter?

Point: 5

Alle offentligt finansierede aktiviteter bliver revideret efter de principper, der gælder for den offentlige revision. Inden for revisionsområdet er det Rigsrevisionens ansvar at efterprøve, om regnskaberne fra offentlige virksomheder er rigtige, om bevillingerne er overholdt, og om pengene anvendes i overensstemmelse med love og regler.³⁶ Rigsrevisionen efterprøver også, om forvaltningen af midlerne og driften af de offentlige virksomheder er så effektiv som muligt. Endvidere foretages en vurdering af, hvorvidt der er taget skyldige økonomiske hensyn ved forvaltningen af midler og drift for de virksomheder, der er omfattet af regnskabet. Rigsrevisionen foretager således alle typer af revisioner: finansielle revisioner, juridisk-kritiske (regeloverholdelse) og forvaltningsrevisioner. Alle beretninger og notater (revisioner) bliver udarbejdet samt oversendt til Statsrevisorerne rettidigt.³⁷ Rigsrevisor fokuserer i højere grad end tidligere på at skabe effektivitet i ministerierne, således at forvaltningsrevision er prioriteret på bekostning af den juridisk-kritiske kontrol, der har ansvarsplacering som primært formål.³⁸

Der er derudover, dels gennem samarbejdet med især andre lande i det nordvesteuropæiske område, og dels gennem samarbejde med de private revisororganisationer, en systematisk bestræbelse på at sikre en høj og ensartet faglig standard.³⁹

Det bekræftes fra alle sider, at Rigsrevisionens finansielle revision (årsrevisionen) har en meget høj kvalitet.⁴⁰ De er korrekte, rimelige og velbegrundede. Forvaltningsrevisionen har gennem årene dels fået en større vægt, og dels er der sket en højnelse af beretningernes faglige standard.⁴¹ Et stort mindretal af respondenterne i kundeundersøgelsen fra 2009 vurderer dog, at Rigsrevisionen ikke har en tilstrækkelig klar systematisk fundering af standarder for, hvad reviderterne revideres op imod, samt at Rigsrevisionen ikke har en tilstrækkelig forståelse for centraladministrationens politiske rammebetingelser og praksis.⁴²

Hovedparten af kunderne i kundeundersøgelsen fra 2009 oplever dog en frugtbar dialog med Rigsrevisionen samt gensidig respekt og lydhørhed. Kritiske kommentarer fra Rigsrevisionen vurderes generelt at være funderede og fair. Mange respondenter i kundeundersøgelsen fra 2009 angiver, at Rigsrevisionen generelt har den rette balance mellem bidskhed og venlighed, samt at denne balance er essentiel for Rigsrevisionens virke og omdømme.⁴³

RIGSREVISIONEN

OPDAGELSE OG SANKTIONERING AF UREGELMÆSSIGHEDER OG EMBEDSMISBRUG – 8.3.2

I hvilket omfang er Rigsrevisionen med til at opdage og efterforske embedsmisbrug?

Point: 5

Rigsrevisor kan af enhver offentlig myndighed forlange sig meddelt alle regnskaber og oplysninger samt forelagt alle sådanne aktstykker, som efter Rigsrevisors skøn er af betydning for udførelsen af Rigsrevisors hverv. Rigsrevisor kan til enhver tid foretage revision og regnskabsgennemgang på det sted, hvor regnskaberne føres, eller hvor det nødvendige materiale i øvrigt findes.⁴⁴

Rigsrevisor undersøger således også forhold, der kan være i risikozonen for uregelmæssigheder og embedsmisbrug (f.eks. rejseafregninger fra ministre og embedsmænd). Ministerierne har således en lovbestemt pligt til at underrette Rigsrevisionen om forhold, der skønnes af betydning for revisionen – herunder uregelmæssigheder. Rigsrevisionen støder dog på meget få sager med embedsmisbrug på det statslige område.⁴⁵ Denne type sager bliver sjældent opdaget af revisionen. Rigsrevisionen modtager til gengæld en del henvendelser fra borgere og vurderer i hvert enkelt tilfælde, hvordan henvendelsen skal håndteres. Institutionen er ikke forpligtet til at reagere, men kvitterer dog for alle henvendelser. Rigsrevisionen inspireres også af medieomtale. Institutionen har da også været med til at komme til bunds i nogle sager med stor medieinteresse, blandt andet en sag om gaver til ansatte hos skattemyndighederne.⁴⁶

Rigsrevisionen har tilbudt at rådgive institutionen om et særligt adfærdskodeks for medarbejdere i den pågældende myndighed.⁴⁷ Rigsrevisor er ikke med til at definere sanktioner i sådanne tilfælde, da ansvaret herfor ligger hos den pågældende institution (i dette tilfælde Skat). Rigsrevisionens kritik har karakter af en institutions- og systemkritik, hvis sigte er at afdække konkrete problemer samt generelle kontrol- og styringssvigt snarere end placering af et ansvar.⁴⁸

FORBEDRING AF DEN FINANSIELLE STYRING – 8.3.3

I hvilken grad er Rigsrevisionen effektivt med til at forbedre regeringens finansielle styring?

Point: 5

Rigsrevisionen følger op på alle de vurderinger og anbefalinger, som Statsrevisorerne og Rigsrevisionen har anført. Det er almindelig procedure, at det ministerium, der er blevet undersøgt, svarer på Rigsrevisionens kritik. Ministeriet redegør for kritikken i en ministerredegørelse. Det sker senest 2-4 måneder efter, at beretningen er afgivet. Når Rigsrevisionen har læst ministerens redegørelse, følger Rigsrevisionen op med et nyt notat om sagen i et opfølgingsnotat (§ 18, stk. 4-notat). Svaret fra Rigsrevisionen, som går både til ministeren og Statsrevisorerne, skal ligge klar inden en måned efter modtagelsen af ministerredegørelsen. Afhængigt af sagens status angiver Rigsrevisor, om han fortsat vil følge sagen.

I langt de fleste tilfælde følger forvaltningen op på rigsrevisionens anbefalinger.⁴⁹ I 2009 opnåede Rigsrevisionen, at 88% af samtlige kritikpunkter og anbefalinger fra beretninger afgivet i 2006 var blevet fulgt op.⁵⁰ I den førnævnte sag beretning om private sygehuse⁵¹ har f.eks. ført til offentlige besparelser (beretningen har ført til en ny aftale mellem regionerne og de private sygehuse, som giver lavere priser) og forbedret kvalitet (skærpelse af kvalitets- og dokumentationskrav for private sygehuse, der bruges af det offentlige sygehusvæsen).⁵²

Både Statsrevisorerne og revidenterne vurderer da også, at Rigsrevisionen er med til at sikre lovoverholdelse og effektiv ressourceudnyttelse i centraladministrationen.⁵³ Kundeundersøgelsen fra 2009 understreger, at centraladministrationen generelt har gode økonomifaglige drøftelser med

Rigsrevisionen. Samarbejdet værdsættes og beskrives som frugtbart, konstruktivt og lærerigt for institutionen, så medarbejderne i institutionen bliver dygtigere og institutionens processer bedre. Derudover er ministrene forpligtede til gennem ministerredegørelser at forholde sig til revisionsmæssig kritik fra såvel Statsrevisorerne som Rigsrevisionen. Ministerredegørelserne tvinger regeringen til at reagere på Rigsrevisionens anbefalinger og Statsrevisorernes bemærkninger.⁵⁵

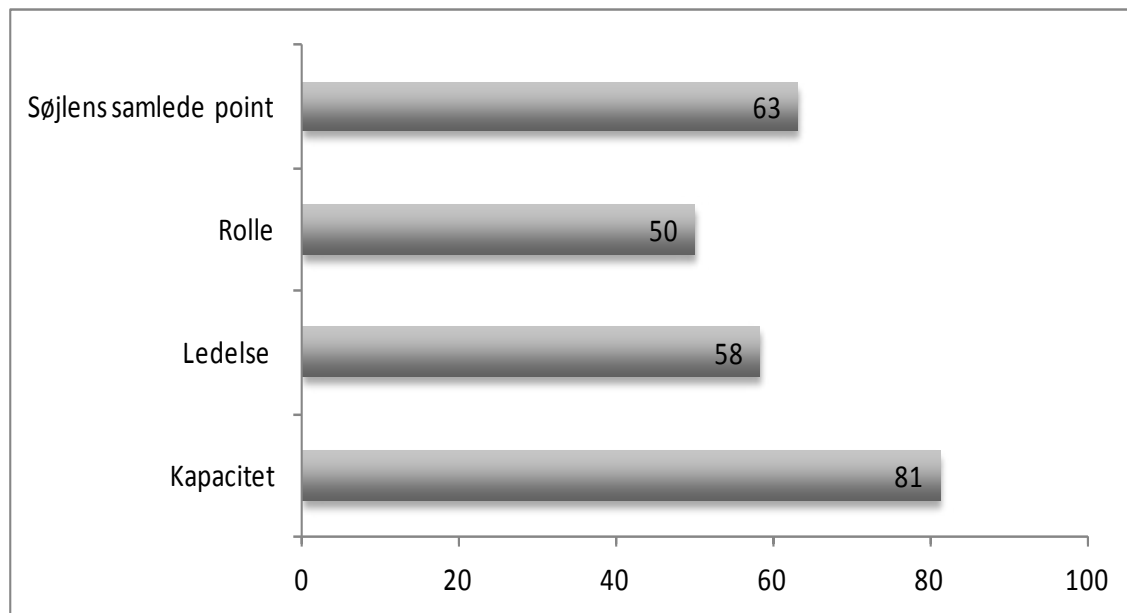
1. *Peer review Report, National Audit Office of Denmark, 2006, Reviewet blev lavet af et hold fra den statslige revision fra Norge, Polen, Canada og Sverige.*
2. *Lovbekendtgørelse nr. 3 af 7. januar 1997 som ændret ved lov nr. 590 af 13. juni 2006.*
3. *Jørgen Grønnegård Christensen, Notat vedr. Statens revision, Århus Universitet 2009.*
4. *Rigsrevisionen, Rigsrevisionens virksomhed i 2009, 2010.*
5. *Rigsrevisorloven, lovbekendtgørelse nr. 3 af 7. januar.*
6. *Interview af Marina Buch Kristensen med rigsrevisor og Statsrevisorerne, Jørgen Grønnegård Christensen, Århus Universitet, Notat vedr. Statens revision, 2009, Peer review Report, National Audit Office of Denmark, 2006.*
7. *Interview af Marina Buch Kristensen med rigsrevisor og statsrevisorerne.*
8. *Peer review Report, National Audit Office of Denmark, 2006.*
9. *Danmarks Riges Grundlov af 5. juni 1849.*
10. *Interview af Marina Buch Kristensen med rigsrevisor og sekretariatschef i Rigsrevisionen.*
11. *Lovbekendtgørelse nr. 3 af 7. januar 1997 som ændret ved lov nr. 590 af 13. juni 2006.*
12. *Lovbekendtgørelse nr. 3 af 7. januar 1997 som ændret ved lov nr. 590 af 13. juni 2006.*
13. *Rigsrevisionen: Pris, kvalitet og adgang til behandling på private sygehuse (15/2008)*
14. *Interview af Marina Buch Kristensen med rigsrevisor, statsrevisorernes formand Peder Larsen, statsrevisor Mogens Lykketoft og sekretariatschef for Statsrevisorerne Gitte Korff, Formanden for Institut for Statsvidenskab på Københavns Universitet, Lars Bille.*
15. *Rambøll. Rigsrevisionens kundeundersøgelse, 2009.*
16. *Interview af Marina Buch Kristensen med statsrevisorernes formand Peder Larsen, statsrevisor Mogens Lykketoft og sekretariatschef for Statsrevisorerne Gitte Korff.*
17. *Sundhedsloven var overholdt, hvad enten der var en overbetaling eller en underbetaling på 25%. Ministerierne ønskede ifølge interview med Pia Gjellerup (Dansk Økonomi og Jurist Forbund) og Mogens Lykketoft (statsrevisor) kun denne passus for at afspore debatten samt kaste sand i øjnene på offentligheden med hensyn til sagens kerne*
18. *Jørgen Grønnegård Christensen, Notat vedr. Statens revision, Århus Universitet 2009.*
19. *Undtaget er interne arbejdsdokumenter, referater af lukkede møder, visse typer af brevveksling, og oplysninger om enkeltpersoners private forhold, samt tilfælde hvor det f.eks. skønnes at være til fare for statens sikkerhed og udenrigspolitiske interesser.*
20. *Bekendtgørelse nr. 447 af 6. maj 1992, Instruks for rigsrevisor.*
21. *Peer review Report, National Audit Office of Denmark, 2006.*
22. *Undersøgelsen var baseret på interviews med departementschefer, styrelsesdirektører, direktører i statslige selskaber, økonomichefer og andre relevante medarbejdere i pågældende institutioner samt Statsrevisorerne.*
23. *Peer review Report, National Audit Office of Denmark, 2006.*
24. *Rigsrevisionen, Rigsrevisionens virksomhed i 2009, 2010.*
25. *Peer review Report, National Audit Office of Denmark, 2006.*
26. *Rambøll, Rigsrevisionens kundeundersøgelse, 2009.*
27. *Interview af Marina Buch Kristensen med statsrevisorerne.*
28. *Lovbekendtgørelse nr. 3 af 7. januar 1997 som ændret ved lov nr. 590 af 13. juni 2006.*
29. *Interview af Marina Buch Kristensen med statsrevisorerne.*
30. *<http://www.rigsrevisionen.dk/composite-2338.htm>.*
31. *Instruks for rigsrevisor, Bekendtgørelse nr. 447 af 6. maj 1992.*
32. *Interview af Marina Buch Kristensen med rigsrevisor og sekretariatschef i Rigsrevisionen.*
33. *Peer review Report, National Audit Office of Denmark, 2006.*
34. *Interview af Marina Buch Kristensen med rigsrevisor og sekretariatschef i Rigsrevisionen.*
35. *Jørgen Grønnegård Christensen, Notat vedr. Statens revision, Århus Universitet 2009.*
36. *Lovbekendtgørelse nr. 3 af 7. januar 1997 som ændret ved lov nr. 590 af 13. juni 2006.*

37. Interview med statsrevisorerne og leder af statsrevisorerne sekretariat.
38. Se blandt andet Jesper Møller Christensen et al, Rigsrevisionen- en rationale aktør, 2009, Speciale, Ålborg Universitet 2009
39. Jørgen Grønnegård Christensen, Notat vedr. Statens revision, Århus Universitet 2009
40. Rambøll, Rigsrevisionens kundeundersøgelse, 2009, Interview med Statsrevisorerne, Grønnegård Christensen, Århus Universitet, Notat vedr. Statens revision, 2009.
41. Jørgen Grønnegård Christensen, Notat vedr. Statens revision, Århus Universitet 2009
42. Rambøll, Rigsrevisionens kundeundersøgelse, 2009.
43. Lovbekendtgørelse nr. 3 af 7. januar 1997 som ændret ved lov nr. 590 af 13. juni 2006; Interview af Marina Buch Kristensen med statsrevisorerne og leder af statsrevisorerne sekretariat; Rambøll, Rigsrevisionens kundeundersøgelse, 2009, Interview med Statsrevisorerne, Grønnegård Christensen, Århus Universitet, Notat vedr. Statens revision, 2009; Jørgen Grønnegård Christensen, Notat vedr. Statens revision, Århus Universitet 2009; Rambøll, Rigsrevisionens kundeundersøgelse, 2009
44. Interview af Marina Buch Kristensen med statsrevisorerne og Rigsrevisionen
45. Interview af Marina Buch Kristensen med rigsrevisor og sekretariatschef i Rigsrevisionen
46. Interview med Rigsrevisor og sekretariatschef i Rigsrevisionen
47. Skatteudvalget 2010-11. SAU alm. del bilag III
48. Jørgen Grønnegård Christensen, Notat vedr. Statens revision, Århus Universitet 2009
49. Interview af Marina Buch Kristensen med statsrevisorerne og Rigsrevisionen.
50. Rigsrevisionen, Rigsrevisionens virksomhed i 2009, 2010.
51. Rigsrevisionen, Pris, kvalitet og adgang til behandling på private sygehuse (15/2008)
52. Rigsrevisionen, Notat til Statsrevisorerne om beretning om pris, kvalitet og adgang til behandling på private sygehuse, september 2010
53. Rambøll, Rigsrevisionens kundeundersøgelse, 2009
54. Jørgen Grønnegård Christensen, Notat vedr. Statens revision, Århus Universitet 2009

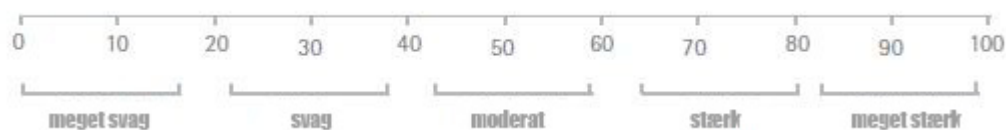
5.9 DE POLITISKE PARTIER

Status: stærk institution.

Sammenfatning:



**SØJLE-
RAPPORTER**



Der er for nærværende otte danske partier i Folketinget, og herudover besættes fire af de 179 mandater af henholdsvis grønlandske og færøske partier.¹ Det er uvist hvor mange aktive partier, der er i Danmark uden for Folketinget. Med det formål at opretholde et fokus, omhandler denne rapport primært partier med mandater i Folketinget.

Lovgivning omkring dannelsen samt registreringen af politiske partier er gennemskuelig og danner gode rammer for politisk konkurrence. Dog gør partistøttere reglerne for offentlig støtte det i praksis svært for små og nye partier at indgå i den politiske konkurrence, fordi disse regler i vidt omfang favoriserer de partier, som allerede er valgt til Folketinget.

**DE POLITISKE
PARTIER**

Overordnet set er partierne i Folketinget repræsentative for sociale grupper og lag i det danske samfund, men der er dog en stigende tendens til, at folketingsmedlemmerne rekrutteres i den højtuddannede middelklasse. I dag er over 70% af de yngre medlemmer af Folketinget akademikere eller studerende på akademiske uddannelser. For bare én generation siden var det anderledes – næsten halvdelen af Folketingets medlemmer var faglærte og ufaglærte, og mange havde praktisk erfaring som arbejdere eller landmænd. Dette bliver problematisk, når visse interesser dermed overses og overtrumfes, hvilket sætter demokratiske kerneværdier på spil.

Det seneste Global Corruption Barometer fra TI, viser, at de politiske partier af 18,4% af respondenterne opfattes som meget eller ekstremt korrupte. De politiske partier er, ifølge denne undersøgelse, den mest korrupte institution i det danske samfund.²

Den største svaghed, der identificeres i denne rapport, er uigennemsigtigheden omkring den private partistøtte til de danske partier og deres folketingskandidater. Danmark har, ifølge eksperter, markant mindre gennemsigtighed på dette område end de lande, vi normalt sammenligner os med, og endda end lande, vi normalt ikke ville sammenligne os med. Lovgivningen omkring gennemsigtighed i partistøtten fremstår utilstrækkelig og åbner adskillige muligheder for at undvige de krav, der er om offentlighed.

Der er ikke grund til at formode, at danske partier har decideret klientelistiske forhold til visse grupper eller aktører i samfundet, men den utilstrækkelige gennemsigtighed giver rum for mange spekulationer og beskyldninger om interessekonflikter eller uhensigtsmæssig interessevaretagelse.

Herudover noteres det, at partierne generelt ikke har vedtagne adfærdskodeks eller retningslinjer for anti-korruption og forebyggelse af interessekonflikter. Der er heller ikke fundet eksempler på fastlagte procedurer for handling internt i partiet, i tilfælde af mistanke om korruption eller det der ligner. Partierne forlader sig i høj grad på en kultur, som de mener, er kendetegnet ved en stærk integritet og sund praksis.

RESSOURCER (LOVGIVNING) – 9.1.1

Er den lovgivningsmæssige ramme for politiske partier fremmende for dannelsen og driften af de politiske partier?

Point: 4

To love har haft afgørende indflydelse på dansk partihistorie, den første er Grundloven, den anden er valgloven. Eksistensen af politiske partier ikke nævnt i Grundloven. Hverken i den oprindelige fra 1849, eller i nogen af revisionerne (1866, 1915, 1920 og 1953).³ Derimod står der i Grundloven, at *”folketingsmedlemmerne er ene bundet ved deres overbevisning og ikke ved nogen forskrift af deres vælgere”*,⁴ hvilket i Grundlovens tidligere år blev taget ganske bogstaveligt og betød, at der i en årrække ikke blev dannet partier. Først i 1870'erne formaliseredes de første danske partier.⁵

De danske partier er omfattet af lovgivningen omkring det frie foreningsliv i Danmark (se rapport om Civilsamfundsorganisationer). Det betyder, at partierne opererer under grundlovssikrede rettigheder til frit at danne forening i Danmark og retten til at ytre sig – alene under ansvar over for domstolene.⁶ Først når partierne ønsker at stille op til folketingsvalg eller Europa-Parlamentsvalg, er der regler for registrering og godkendelse.⁷ For at kunne stille op til valg skal et parti registreres hos Indenrigsministeriet senest 15 dage før valget afholdes. Inden da skal partiets navn godkendes af Valgnævnet, hvilket dog er en procedure, der ifølge partirepræsentanter og analytikere, ikke er urimelig eller tidskrævende. Derudover skal et parti indsamle vælgererklæringer, som er en formular udfyldt af personer med valgret, hvori de tilkendegiver deres støtte til partiet. Partiet skal indsamle hvad der mindst svarer til 1/175 af samtlige gyldige stemmer, der blev afgivet ved det sidste folketingsvalg. Ved folketingsvalget d. 13. november 2007 blev der afgivet 3.459.420 gyldige stemmer, og et parti skal folgelig samle 19.769 vælgererklæringer for at kunne deltage i folketingsvalget 2011. Tidligere har det været tilstrækkeligt for partierne at indsamle vælgererklæringerne i form af underskrifter på lister, men nu er reglerne skærpet således, at hver underskriver skal indsende en underskrevet vælgererklæring til det pågældende parti, som så sender dem videre til Indenrigsministeriet.⁸ Denne udvidede procedure har gjort det sværere for små og nye partier at opnå ret til at opstille til folketingsvalg.⁹

Indholdet af partiprogrammer og partiernes interne organisering er ikke reguleret ved yderligere lovgivning, og rammerne er frie så længe Grundloven og straffeloven respekteres.¹⁰

Partier i Danmark har adgang til følgende fire former for offentlig støtte som reguleres af Partistøtteleven ("Lov om økonomisk støtte til politiske partier m.v.");¹¹

SØJLE- RAPPORTER

- Folketingsgruppestøtte: Tildeles hver folketingsgruppe og skal især dække lønudgifter til medlemssekretærer, økonomer, pressemedarbejdere og lignende. Denne støtte tildeles dels til hele gruppen, og dels hvert medlem af Folketinget. Tilskuddet til folketingsgrupperne består af et grundbeløb til hver folketingsgruppe og derudover et mandatbeløb per medlem af folketingsgruppen.¹²
- Statslig partistøtte: Ethvert parti eller enhver kandidat, der har været stillet op til Folketinget og modtaget mere end 1000 stemmer ved det sidst afholdte folketingsvalg, modtager et støttebeløb svarende til antallet af opnåede stemmer. Per 1. januar 2011 er raten DKK 28 (USD 5.6) om året per opnået stemme ved folketingsvalget i 2007.¹³
- Regional partistøtte: Enhver kandidatliste (eller listeforbund), der har modtaget mindst 500 stemmer ved sidste regionsrådsvalg, modtager et støttebeløb svarende til antallet af opnåede stemmer. Per 1. januar 2011 er raten DKK 4 (USD 0.73) om året per opnået stemme ved regionsrådsvalget.¹⁴
- Kommunal partistøtte: Enhver kandidatlisteleder, som har modtaget mindst 100 stemmer ved sidst afholdte kommunalbestyrelsesvalg, (eller ethvert listeforbund, der har modtaget mindst 500 stemmer), modtager et støttebeløb svarende til antallet af opnåede stemmer. Per 1. januar 2011 er raten DKK 6,25 (USD 1.14) om året per opnået stemme ved sidste kommunalbestyrelsesvalg.¹⁵

I 2010 blev der i Danmark, Færøerne og Grønland udbetalt i alt ca. DKK 96,5 millioner (USD 17.5 millioner) i offentlig støtte til partier og kandidater.¹⁶ For alle typer offentlig partistøtte gælder det, at midlerne skal anvendes til politisk aktivitet i det indeværende kalenderår. Det er altså med andre ord ulovligt at spare pengene op til valgår.¹⁷

RESSOURCER (PRAKSIS) - 9.1.1

Har de politiske partier de fornødne ressourcer til at kunne indgå i politisk konkurrence?

Point: 3

Den overordnede vurdering i dette studie er, at de partier, som er i Folketinget, har adgang til tilstrækkelige ressourcer og er i stand til at konkurrere politisk. Det er derimod sværere for små og nye partier at entrere på den politiske scene. Denne vurdering baseres på interviewdata fremskaffet ved interviews med repræsentanter for danske folketingspartier samt to eksterne eksperter på området.¹⁸ Alle partier har i udgangspunktet samme adgang til de offentlige støttemuligheder, der dog baserer sig på valgresultater og dermed tilgodeser partierne alt efter vælgeropbakning. Dermed bliver det sværere for partier uden for Folketinget at skaffe de økonomiske ressourcer, der er nødvendige for at kunne indgå i den politiske konkurrence. Den politiske konkurrence bliver således isoleret til Christiansborg, hvor partierne primært konkurrerer om medieopmærksomhed.¹⁹

Den måde, dette partistøtte system er bygget op på, giver som nævnt en svaghed i forhold til nye og små partiers adgang til og mulighed for at deltage i den politiske konkurrence. Forskningschef og Ph.d ved Danmarks Journalisthøjskole med speciale i de danske partier, Roger Buch, peger på, at de strammede regler for registrering af nye partier i samspil med partistøtteleven udgør en stor barriere for små og nye partiers adgang til Folketinget. Både Roger Buch og Jørgen Elklit, professor og Dr.scient.pol, peger på, at en form for starthjælp ville være fordelagtigt for den politiske konkurrence i Danmark.²⁰ De

DE POLITISKE PARTIER

økonomiske ressourcer er i dag så afgørende for at kunne føre en succesfuld valgkamp, at et parti uden adgang til offentlig støtte, kun har en meget lille chance for at trænge igennem.

Balancen mellem offentlige og private tilskud er helt generelt ulige, med en klar overvægt på den offentlige støtte, i hvert fald når man forholder sig til det regnskabsaflagte, hvilket er det eneste, der er adgang til information omkring. Dog veksler størrelsen af den private andel betydeligt, alt efter om der er tale om et valgår eller ej, og hvilket parti, der kigges på.²¹ Det fremgår af de offentlige partiregnskaber, hvad landsforeningerne i alt modtager fra private bidragydere (enkeltpersoner, organisationer, foreninger og fonde).²² Det overordnede billede er, at beløbet stiger betydeligt i valgår, men også at andelen af privatstøtte er generelt stigende. Det Radikale Venstre er eksempelvis steget fra DKK 800.000 (USD 145,455) til ca. DKK 1.600.000 (USD 290,909) over de seneste par år.²³ Tendensen er, at fagbevægelsen støtter venstrefløjen, mens højrefløjen primært støttes af virksomheder og arbejdsgiverforeninger. Det fremgår også af regnskaberne, at de borgerlige partier umiddelbart (primært Venstre og Det Konservative Folkeparti) får langt flere private bidrag end venstrefløjen, men disse tal er ikke nødvendigvis repræsentative, da mange af venstrefløjens tilskud gives i naturalier (lån af lokaler, frivillig arbejdskraft fra fagforeningernes sekretariater, etc.).²⁴

Adgangen til medier samt omtale i Danmark er fri, og omfanget af omtale er i høj grad knyttet til hvor mange ressourcer, det enkelte parti vælger at bruge på kommunikation.²⁵ Adgangen til medierne er i udgangspunktet ikke reguleret, dog må danske partier, ifølge lovgivningen, ikke købe tv-reklamer eller sendetid. Der må ikke sendes tv-reklamer for: 1) arbejdsgiverorganisationer, 2) fagforeninger, 3) religiøse bevægelser, 4) politiske partier, 5) politiske bevægelser, 6) valgte medlemmer til politiske forsamlinger og 7) opstillede kandidater til politiske forsamlinger.²⁶ Herudover må der ikke forekomme tv-reklamer for politiske budskaber i perioden mellem udskrivelse og afholdelse af valg (dette forbud gælder dog maksimalt i tre måneder).²⁷

Det meget brede mediebillede, der præger Danmark efter firebladssystemets gradvise udfasning, gør at den vigtigste begrænsning for partiernes adgang til medierne i realiteten er ressourcer. At sikre sig bred og hyppig omtale i medierne fordrer dog i udgangspunktet også et stærkt korps af kommunikationsmedarbejdere, og ikke alle partier vælger at prioritere lige mange ressourcer på det område.²⁸ Samtidig må det bemærkes, at det ikke udelukkende er ressourcer, der afgør omfanget af medieomtale. Andre faktorer, der spiller ind, er partiernes betydning for flertalsdannelsen i Folketinget og graden af politisk spænding.

I forhold til uhensigtsmæssig påvirkning fra lobbyister skal det bemærkes, at der i Danmark ikke føres lobbyregistre, hverken i Folketinget eller i ministerierne. Lobbyisme i Danmark anses ikke som et problematisk eller negativt ladet fænomen, men snarere som en demokratisk mekanisme. Som det også nævnes andre steder i dette studie, ville netop lobbyismens omfang og konsekvenser i Danmark være et interessant emne for videre afdækning.

UAFHÆNGIGHED (LOVGIVNING) - 9.1.2

Er de politiske partier sikret lovgivningsmæssigt mod uberettiget indblanding i deres arbejde?

Point: 5

De danske partier er, som nævnt, omfattet af lovgivningen omkring det frie foreningsliv i Danmark (se rapport om Civilsamfundsorganisationer). Det betyder, at partierne opererer under grundlovssikrede rettigheder til frit at danne forening i Danmark og retten til at ytre sig – alene under ansvar over for domstolene.²⁹

Staten har ikke ret til indblanding eller overvågning af partierne, så længe de lever op til de retningslinjer, der stipuleres i valgloven vedr. procedurer for opstilling af kandidater til henholdsvis kommunalbestyrelsesvalg, regionsrådsvalg, folketingsvalg og Europa-Parlamentsvalg.

Der foregår en begrænset finansiell overvågning af de partier, som modtager offentlig støtte. Dette vil blive berørt nærmere nedenfor i relation til finansielle tilsyn og praksis.

UAFHÆNGIGHED (PRAKSIS) – 9.1.3

Er de politiske partier i praksis fri for uberettiget indblanding i deres arbejde?

Point: 5

På baggrund af den dataindsamling, der ligger bag studiet i form af interviews og litteraturgennemgang, konkluderes det, at der ingen indikationer findes på, at partier i Danmark er udsat for uberettiget indblanding fra statens side. Chikane foregår ikke, og pression foregår kun i det omfang, det indgår som en legitim del af politiske forhandlinger. Eksempelvis har Rigsadvokaten flere gange afvist at indlede sag mod partiet Hizb-ut-Tharir, selvom medlemmer af partiet er dømt for overtrædelse af straffeloven. Et beslutningsforslag om at opløse Hizb-ut-Tharir blev forkastet i Folketinget i 2008.³⁰

Grunden til dette er sandsynligvis også, at partierne og folketingsmedlemmerne har gjort meget for at styrke sig selv i løbet af de seneste årtier. Blandt andet har man efterhånden eget sekretariat, og alle folketingsmedlemmer har eget kontor. Ligeledes har den offentlige partistøtte også en positiv effekt på uafhængigheden i forhold til andre donorer, men der kan dog diskuteres, hvorvidt visse partier i praksis agerer uhensigtsmæssigt afhængigt af private aktører.

Det er politisk, og i pressen blevet diskuteret, hvorvidt A.P. Møller - Mærsk A/S (Mærsk) til gengæld for sin angiveligt massive partistøtte til højrefløjen har fået en urimeligt god aftale omkring udvinding af olie i Nordsøen. Ifølge Socialistisk Folkeparti, som har været primus motor på kritikken af denne aftale, indgik Venstre, Det Konservative Folkeparti, Dansk Folkeparti og Det Radikale Venstre i 2003 aftale en om Nordsø-olien, der undervurderede olieprisens udvikling drastisk.³¹ I den oprindelige aftale fik Mærsk eneret til olien i Nordsøen med et argument om, at det var fordelagtigt at beholde olien på danske hænder og støtte en dansk virksomhed, men siden har Mærsk videresolgt mere end 60% af olien til selskaberne Shell og Chevron. Dette betyder, ifølge Enhedslistens seneste rapport, at olieselskaberne (Shell, Chevron og Mærsk) har fået en ekstra indtjening på DKK 76,8 milliarder (USD 14,0 milliarder) efter skat.³²

Aftalen fra 2003 indeholdt ydermere en såkaldt kompensationsbestemmelse til beskyttelse af Mærsk og deres samarbejdspartnere. Kompensationsbestemmelsen er en klausul, der medfører, at Mærsk skal kompenseres økonomisk i tilfælde af, at der foretages ændringer i forhold til aftalen, som økonomisk skader dem. Det vil sige, at hvis skatten hæves eller hvis der vedtages andre regler og love vedrørende udvinding af Nordsøolien, skal Mærsk og andre involverede selskaber kompenseres økonomisk af staten. Skal man tro Enhedslistens fremlægning, så blev denne aftale indgået i en tid, hvor der samtidig blev udvekslet store gaver mellem Mærsk og visse politikere, ligesom centrale embedsmænd havde tætte relationer til selskabet. Uanset hvad kan det konstateres, at Mærsk er blandt de vedholdende donorer til de oven for nævnte partier, med beløb over DKK 20.000 (USD 3,636).

Det er ikke dette studies ærinde at konkludere, hvorvidt der er tale om, hvad der internationalt kaldes State Capture³³, blot må det konstateres, at som sagen fremlægges af visse parter, så skabes der grund til mistanke.³⁴ Dette er et eksempel på den uhensigtsmæssige virkning af uigennemsigtheden omkring privat partistøtte, hvilket vil være genstand for nærmere analyse i følgende afsnit.

GENNEMSIGTIGHED (LOVGIVNING) – 9.2.1

Hvilke krav er der til politiske partier om at gøre finansiel information offentligt tilgængeligt?

Point: 2

Det må konstateres, at forholdene omkring gennemsigtigheden i de danske partiers finansielle forhold er kritisable, idet både lovgivning og praksis på dette område ikke lever op til internationalt anbefalede standarder.³⁵

I henhold til partiregnskabslovens § 3 skal partier i Danmark aflægge regnskab for landsorganisationens indtægter og udgifter, hvis partiet har været opstillet ved det seneste folketingsvalg eller Europa-Parlamentsvalg.³⁶ Af regnskaberne skal der fremgå detaljer om offentlig partistøtte, kontingentindtægter, yderligere private tilskud fra private personer, renteindtægter og tilskud fra internationale organisationer. Partierne skal oplyse navn og adresse på afsenderen af de private tilskud, men kun hvis de samlede tilskud inden for et givent kalenderår overstiger DKK 20.000 (USD 3,636) (inklusive donationer i form af naturalier), og der er ikke krav om at offentliggøre beløbets størrelse.³⁷ Reglerne tillader, at private tilskudsydere samler sig i forbund og donerer gennem dem i stedet, hvilket tillader at donorerne forbliver anonyme. En anden mulighed for at forblive anonym er for en bidragsyder at give DKK 20.000 (USD 3,636) til hver af et partis lokalafdelinger, og dermed slippe for at donationen skal offentliggøres. Endvidere sikres det gennem denne lovgivning, at hvis fagforeningsmedlemmer ikke ønsker, at deres kontingenter indgår som del af partistøtten, skal de aktivt framelde sig via en bestemt blanket.³⁸

Privatstøtte til de enkelte folketingskandidater og partimedlemmer er ikke reguleret af andet end skatteregler.³⁹ Der er med andre ord ingen forpligtelser i forhold til regnskabsaflæggelse eller gennemsigtighed for den enkelte kandidats vedkommende. Dette åbner muligheder for uhensigtsmæssige forbindelser mellem kandidater og bidragsydere, men også en masse spekulationer affødt af manglen på gennemsigtighed. En partirepræsentant argumenterede imidlertid, at skulle en kandidat være i lommen på en given bidragsyder og fremføre åbenlys interessevaretagelse som politik, ville dette ikke nå langt i en eventuel folketingsgruppe, da det ikke er accepteret. Her bliver der henvist til vigtigheden af en stærk kultur og praksis omkring politikeres integritet, frem for lovgivningsmæssige forholdsregler.

I 2010 udkom den europæiske anti-korrupsions enheds (GRECO) "Compliance report" omkring partistøtte. I den hæfter man sig også ved denne lovgivning og anbefaler en stramning. Det er særligt det faktum, at der ingen begrænsninger er på, hvor meget et parti må modtage i form af private donationer, og at der ikke er nogen restriktioner ift. anonyme donationer, som modtager kritik fra GRECO.⁴⁰ Begge forhold strider imod GRECO's guidelines, som Danmark har tilsluttet sig.

Danmark står tilbage i forhold til lande, som vi normalt sammenligner os med, når det kommer til både lovgivning og praksis omkring åbenhed i parti- og kandidatstøtten.⁴¹

VALGFINANSIERING OG VALGFONDE

Der er oprettet mange valgfonde af politikere og vælgerforeninger, som private bidragsydere anonymt kan indbetale til. Valgfondenes regnskaber er ikke underlagt krav om offentlighed, hvis de er oprettet som private, selvstændige foreninger inden for vælgerforeningerne – eller selvstændige fritstående foreninger.⁴²

Det er kun hvis bidrag betales direkte til vælgerforeningerne og er større end DKK 20.000 (USD 3,636), at det i vælgerforeningens ansøgning om kommunal og regional partistøtte skal fremgå, at den har modtaget tilskud fra den pågældende forening. Dog skal beløbets størrelse stadig ikke fremgå.

GENNEMSIGTIGHED (PRAKSIS) – 9.2.2

Kan offentligheden få adgang til relevant finansiel information i praksis?

Point: 2

Der er ikke noget, der tyder på, at partierne ikke overholder de regler om offentlighed omkring finansiel information, som findes. Diskussionen er snarere, om den lovgivning faktisk modsvarer det krav og ønske, der er i befolkningen, om gennemsigtighed. Der synes at være et stigende krav fra befolkningen om større gennemsigtighed i finansieringen af partier og valgkampe. Ifølge en meningsmåling bragt i Jyllands Posten, ønsker 72,3% af de adspurgte indsigt i, hvor store private bidragsydere donationer er. Ydermere mener 72,6%, at detaljeret information om donationer til valgfonde også bør være offentlig tilgængelige.⁴³

Der er som beskrevet ikke et krav om, at privat partistøtte til og med DKK 20.000 (USD 3,636) skal offentliggøres, da det falder under den såkaldte bagatelgrænse. Der er imidlertid grund til at tro, at større donorer giver deres bidrag i portioner af lige under DKK 20.000 (USD 3,636) eller søger at anonymisere sine bidrag ved at give dem gennem forbund eller fonde, hvilket også gør det tilladt at forblive anonym som donor.⁴⁴

Finanssektorens Forening til Støtte af et Sundt og Konkurrencedygtigt Erhvervsliv (FFKE) er én af disse foreninger, der kanalisere penge fra virksomheder til politiske partier. De skulle være uafhængige af Finansrådet, men har dog samme adresse og samme direktør, nemlig Jørgen Horwitz. Deres medlemsliste er hemmeligholdt, og således har offentligheden ikke mulighed for at se hvilke firmaer og interesser, der står bag støtten fra FFKE, som støtter både Dansk Folkeparti, Venstre, Det Konservative Folkeparti og Det Radikale Venstre.⁴⁵

Lovgivningen på området som den ser ud nu skaber tvivl og diskussion om, hvorvidt hemmelighedskræmmeriet dækker over kammerateri og dermed vil det kunne bidrage til – i hvert fald teoretisk – at svække partiernes legitimitet.⁴⁶ Der er få, der ved, om de ukendte pengestrømme på nogen måde ville skabe grund til kritik, hvis de kom frem i lyset, men som systemet er nu, har kritikere grund til at tvivle.

Henvender man sig som almindelig borger til et parti og beder om regnskabsdetaljer, ud over de, der er anført i det offentliggjorte regnskab, vil man ikke få adgang til yderligere information.⁴⁷ Generelt har der ikke været en tradition for, at partierne har gjort noget besluttet proaktivt for at oplyse offentligheden om deres finansielle forhold (med enkelte undtagelser).

Den verserende debat om, hvorvidt spørgsmålet om øget gennemsigtighed i parti- og valgfinansieringen præges af, at partierne afventer, hvad de andre gør. Ingen ønsker at være de første til at starte en tradition omkring åbenheden på dette punkt. Dels frygter partierne, at det vil skade mulighederne for at få private støttemidler, hvis støtterne ikke længere kan forblive anonyme, og dels ser partierne det som et konkurrencehensyn at kunne hemmeligholde rådighedsbeløbet i optakten til et forestående valg.⁴⁸ Det skal dog nævnes, at to partier i foråret 2011 har valgt at bryde denne tradition for lukkethed. Enhedslisten offentliggjorde i april 2011 den fulde liste af private bidragsydere med navn og beløb, helt ned til mindste krone, også for bidrag i form af naturalier. Dette var en historisk begivenhed i Danmark, da et parti, ifølge Roger Buch, aldrig før har vendt vrangen ud på deres økonomi i lignende grad.⁴⁹

Ca. en måned herefter besluttede Det Radikale Venstre at gøre det samme, idet de offentliggjorde detaljer omkring deres private partistøtte. De har sat præcise beløb på alle tilskud over DKK 20.000 (USD 3,636). I et interview til dette studie, oplyste landsformanden for Det Radikale Venstre, at partiet for regnskabsåret 2011 vil tilstræbe at implementere GRECO's anbefalinger, og ligeledes vil gøre det til Radikal politik fremover at offentliggøre mere information om private tilskud.⁵⁰ Socialistisk Folkeparti har tidligere været varme fortalere for større gennemsigtighed, men kræver på nuværende tidspunkt et politisk flertal, før de selv vil tage skridtet.⁵¹ Dansks Folkeparti har ytret interesse i at støtte en ændring af lovgivningen med henblik på at afskaffe bagatelgrænsen på DKK 20.000 (USD 3,636).⁵²

Der er frygt for, at partierne har holdt hinanden skakmat i denne sag: Venstrefløjen har presset på for øget åbenhed omkring de private bidrag, mens højrefløjen så til gengæld har krævet, at reglerne for fagbevægelsens tilskud i så fald også skulle ændres, således at et medlem, i stedet for aktivt at skulle frabede sig at bidrage til partistøtten, faktisk aktivt skulle tilmelde sig.⁵³ På den måde er det uattraktivt for begge parter at bryde denne aftale, som blev indgået ved forlig i 1995. Som Roger Buch polemisk stiller det op: At lade partierne selv definere lovgivningen omkring partistøtten, er som at lade Dansk Industri definere skattereglerne for dansk erhvervsliv. Men i foråret 2011 opsagde Radikale Venstre dette forlig, og dermed vil det være yderst interessant at følge hvad der sker når denne lovgivning nu nødvendigvis skal tages op til revision. Det vil være meget anbefalelsesværdigt at en sådan forholder sig til de anbefalinger der er udstukket fra GRECO.

En konkret sag, hvor manglen på lovmæssig regulering af gennemsigtighed omkring partistøtten blev stopklods for videre undersøgelse, er en sag som Statsforvaltningen Hovedstaden behandlede i 2009. Sagen drejede sig om, hvorvidt en virksomhed, der ønskede at bygge et supermarked på en ejendom i Hørsholm Kommune, ydede økonomisk støtte til Venstres vælgerforening i Hørsholm. Kommunalbestyrelsen, herunder Venstres medlemmer, vedtog en lokalplan for det pågældende område, hvor virksomheden ønskede at bygge supermarkedet, som svarede til virksomhedens ønsker. I statsforvaltningen drejede sagen sig kun om, hvorvidt de pågældende Venstre-medlemmer var inhabile, da den ikke var berettiget aktindsigt omkring en eventuel økonomisk støtte fra virksomheden til Venstres vælgerforening.⁵⁴

ANSVARLIGHED (LOVGIVNING) – 9.2.3

I hvilket omfang er der bestemmelser om statsligt finansielt tilsyn med de politiske partier?

Point: 3

Som nævnt skal landsorganisationerne for de partier, der har modtaget statslig partistøtte årligt fremlægge regnskaber, som er godkendt af statsautoriserede revisorer, medmindre der er tale om naturalier. Regnskaberne offentliggøres på Folketingets hjemmeside. Rigsrevisor kan til enhver tid, på eget initiativ, bede om regnskabsaflæggelse fra de partier, der modtager statslig partistøtte og dermed verificere deres anvendelse af støttemidlerne.⁵⁵ På kommunalt og regionalt niveau skal de lokale partiforeninger kun aflægge regnskab, hvis de afkræves dette af kommunen, dog skal de aflægge en tro og love-erklæring, når de ansøger om kommunale og regionale støttemidler. Denne tro og love-erklæring skal, ud over almindelige oplysninger om indtægter og udgifter, indeholde information om private bidrag over DKK 20.000 (USD 3,636). Partiforeningerne forpligter sig samtidig til at bruge den offentlige støtte til politisk aktivitet inden for det kalenderår, hvor pengene tildeles.⁵⁶

Afgiver en partiorganisation eller en kandidat urigtige oplysninger, kan de straffes med bøde eller fængsel indtil fire måneder. Der kan pålægges partiorganisationer (juridiske personer) strafansvar efter reglerne i straffelovens femte kapitel.⁵⁷

ANSVARLIGHED (PRAKSIS) – 9.2.4

Er det finansielle tilsyn i praksis velfungerende?

Point: 3

Partiernes landsorganisationer aflægger alle regnskaber. De interviewede partirepræsentanter tilkendegjorde, at de ikke kendte meget til praksis omkring revision og kontrol på det kommunale og regionale niveau, men samtidig understregede de også alle, at det drejer sig om meget få penge relativt set.

Samlet set drejer det sig om ca. DKK 30 millioner (USD 5,5 millioner) årligt, og altså en tredjedel af den offentlige støtte på statsniveau. De gældende regler for deres brug minder om partistøtten.⁵⁸ Dette studie anser det af principielle grunde rimeligt at forlange en vis kontrol med disse pengestrømme.

I en avisartikel bragt i Jyllands Posten citeres en ansat i Københavns Kommune, med ansvar for behandling af partiernes støtteansøgninger, for at udtale følgende vedrørende partiernes brug af de offentlige midler: *"Vi har ingen kontrolfunktion på det. De partier, der oplyser, at de har fået et beløb over 20.000 kr. fra private bidragydere - de skriver bare navnene. Hvis de ville holde noget skjult, kunne de i princippet bare lade være med at anføre nogen navne. Vi skal ikke tjekke det yderligere, medmindre vi har en begrundet mistanke om, at oplysningerne ikke er rigtige."*⁵⁹

Der synes altså at være et hul i tilsynspraksis på det kommunale område, som angiveligt stammer fra en mangelfuld lovgivning på området. Dette kunne med fordel undersøges nærmere.

INTEGRITET (LOVGIVNING) – 9.2.5

I hvilket omfang er der organisatoriske regler om den interne demokratiske styring af politiske partier i Folketinget?

Point: 5

I udgangspunktet anses politiske partier i Danmark som private, frivillige organisationer, og der er dermed meget lidt statslig og lovgivningsmæssig regulering omkring dem. På frivillig basis har de danske partier imidlertid valgt at organisere sig på en måde, der svarer til de i Valgloven angivne bestemmelser vedr. valgdistrikter, mandatfordeling etc.⁶⁰ Der er dog i realiteten intet, der begrænser hvordan et parti organiserer sig internt.⁶¹

INTEGRITET (PRAKSIS) – 9.2.6

Hvordan fungerer den demokratiske interne styring af partierne i praksis?

Point: 5

Helt overordnet opererer alle partier i Folketinget under demokratiske foreningsvedtægter, hvoraf det fremgår at såvel beslutningsprocedurer som valg til formandsposten, kandidatopstilling og andre centrale poster foregår efter demokratiske principper. Ydermere har de danske partier organiseret sig i overensstemmelse med valglovens bestemmelser om valgdistrikter, valgkredse og mandatfordelinger. Det er dog værd at bemærke, at denne uniformering ikke skyldes statsregulering eller indblanding, men er sket på frivillig basis. Partier i Danmark anses som frivillige, private organisationer hvilket betyder, at der også internt stilles ganske få krav til medlemmerne.⁶²

Når der kigges nærmere ind på praksis hos partierne i Folketinget ses alligevel en forskel.

Hos folketingspartierne er partiprogrammerne typisk ideologisk funderet og formuleret på baggrund af en demokratisk proces. Dette ses eksempelvis i Det Konservative Folkepartis meget demokratiske og deltagerorienterede proces omkring udviklingen af nyt partiprogram, som for øjeblikket er i sin første fase, eller i procedurerne omkring udpegelsen af nye formænd hos Socialdemokraterne, som sker ved urafstemning. Hos de fleste partier foregår udpegelsen af folketingskandidater ved afstemning blandt medlemmerne, enten på et egentligt opstillingsmøde eller ved urafstemning. Opstilling er åbent for alle.

Nogle af de nyere partier bryder dog lidt med denne meget flade og demokratiske partistruktur. Disse partier arbejder i en vis grad afkoblet fra medlemmerne og civilsamfundet, idet de kun i valgperioder

etablerer forbindelse mellem partitoppen og vælgerne. Både Liberal Alliance og Dansk Folkeparti er mere centralstyrede end de ældre partier.⁶³ Dansk Folkeparti skiller sig ud ved en øget central kontrol med partiets lokalafdelinger, blandt andet ved sine procedurer for opstilling af kandidater. I modsætning hertil har den centrale partiorganisation hos Socialdemokratierne, Det Radikale Venstre og Det Konservative Folkeparti ingen beslutningskompetence omkring valg af kandidater.⁶⁴

Fælles for alle partierne er, at de i stigende grad etablerer deres kontakt til vælgerne, og deres adgang til stemmer, gennem medierne. Derfor ses også en stigende professionalisering af partiernes markedsføring og kommunikation – vælgerne bliver mere og mere et marked, som partierne kæmper for, efter vilkår der kendes fra erhvervslivet.⁶⁵ Samtlige interviewede partirepræsentanter pegede på ressourcer til kommunikation og markedsføring som afgørende for deres muligheder for at indgå i den politiske konkurrence (jf. indikator 9.1.1 – Ressourcer ifølge lovgivningen).

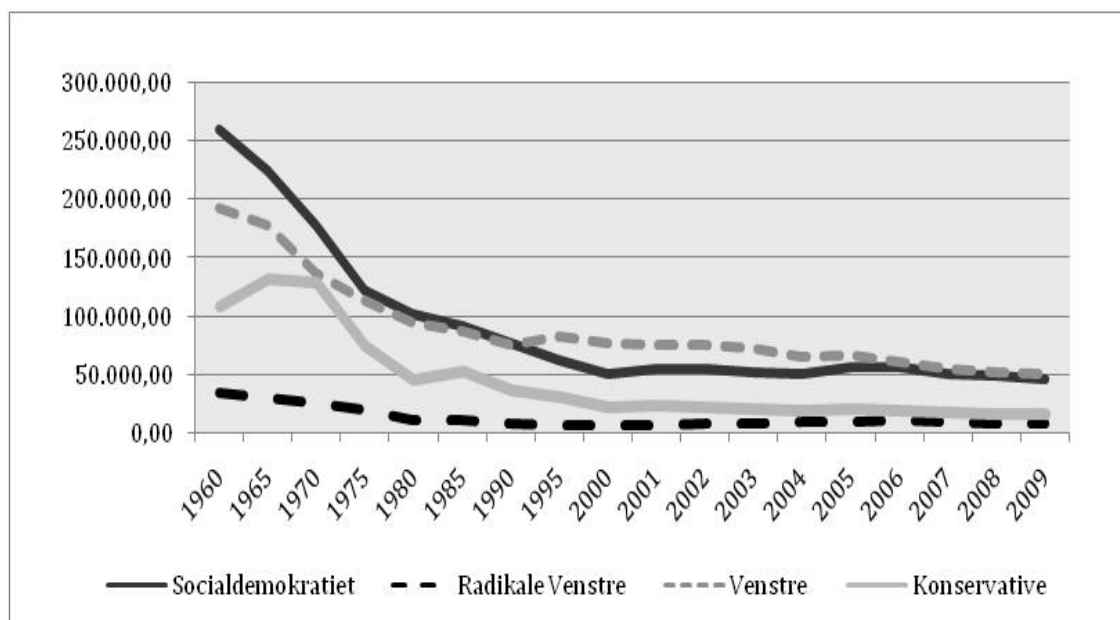
INTERESSEVARETAGELSE OG REPRÆSENTATIVITET – 9.3.1

I hvor høj grad er de politiske partier i Danmark repræsentative for relevante sociale interessegrupper og strømninger?

Point: 4

Startende i 1960'erne og fremefter har de danske partier oplevet en dramatisk nedgang i medlemstal, og de kan dermed ikke siges at være den primære politisk organiserende faktor for samfundet, som de lægger an til.⁶⁶

Udviklingen i medlemstal for de politiske partier 1960-2009:



Kilde: Tal erhvervet fra Folketingets Oplysning i dokumentet "Partiernes medlemstal fra 1960"

Traditionelt var partierne repræsentativitet tæt knyttet til samfundets struktur. Venstre var landbrugets parti, Socialdemokraterne var arbejdernes parti, Det Konservative Folkeparti var de erhvervsdrivendes, og selvom det Radikale Venstre er sværere at placere, var også deres vælgerskare stabil. Den faldende medlemstilslutning er sket i takt med, at klasse- og erhvervsskel er blevet opløst og udsat for langt større volatilitet efter 1960'erne. Mange vælgere føler sig ikke længere et automatisk tilhørsforhold til et bestemt parti.⁶⁷ Denne udvikling startede altså i 1960'erne og er kun blevet mere udtalt siden 1970'erne, hvor der er kommet flere partier til, som ikke på samme måde, som de ældste, har defineret sig ud fra et klasse- eller erhvervsmæssigt tilhørsforhold.

En anden forklaringsfaktor for det vigende medlemstal, er firbladssystemets afvikling. Efterhånden som medierne frigjorde sig fra den partipolitiske binding, kunne borgerne opnå information om politik uden at være medlemmer af partierne.⁶⁸

Den faldende medlemsskare indikerer en vigende forbindelse mellem partierne og civilsamfundet. Partierne er i dag forbundet til befolkningen gennem medier, og den medie-orienterede kommunikation fylder dermed mere og mere i partiernes prioriteter. Når det er sagt, så bør det også bemærkes, at de fleste partier har bevaret en opbygning, der svarer til massepartiernes opbygning i den første del af det 20. Århundrede, hvor lokalforeninger opstiller kandidater til Folketinget på baggrund af demokratiske og direkte valg.

En side af sagen er altså den vigende medlemsskare, og dermed den direkte forbindelse mellem partierne og deres vælgere, men et andet er partiernes sociale repræsentativitet. Analytiker, journalist og forfatter Lars Olsen fremfører i sin bog "Eliternes Triumf"⁶⁹ det argument, at de uddannede klasser (middelklassen) er ved at sætte sig på magten i Danmark – også politisk. I dag er over 70% af de yngre medlemmer af Folketinget akademikere eller studerende på akademiske uddannelser. For bare én generation siden var det anderledes – næsten halvdelen af Folketinget var faglærte og ufaglærte, og mange havde praktisk erfaring som arbejdere eller landmænd. En undersøgelse foretaget i 2000/2001 i forbindelse med Magtudredningen viser en lignende tendens inden for de politiske partier, nemlig at kvinder og unge er underrepræsenterede blandt partiernes medlemmer, ligesom de længst uddannede grupper er overrepræsenterede.⁷⁰ Dette bliver problematisk, når visse interesser dermed overses og overtrumfes, hvilket sætter demokratiske kerneværdier på spil.

På hver side af midten hævder man om den anden side, at der findes visse klientelistiske træk i forholdet mellem partierne og deres faste støtter – helt forsimplet er billedet, at højrefløjen drager venstrefløjens nære relation til fagbevægelsen i tvivl, og parallelt gør venstrefløjen det samme i forhold til relationen mellem store virksomheder og finanssektorens samt partierne på højrefløjen. Dette studie finder dog ikke belæg for decideret at referere til klientelisme, i den forstand dette begreb bruges som forklaringsmodel for samfundsteorien. Ifølge al litteratur og samtlige interviews er forbindelserne generelt ikke præget af uhensigtsmæssig afhængighed eller noget-for-noget kultur. Det bør dog igen understreges, at de gældende regler for den private partistøtte levner meget rum for spekulationer og debat i den henseende.

Jørgen Elklit pegede på de såkaldte virksomhedsleder-grupper (VL grupper) som et relevant emne for videre undersøgelse med henblik på at identificere nogle af de former for netværk, som ellers er underbelyst i studiet af dansk politik. VL-grupperne er netværksgrupper for danske virksomheders øverste ledelse, medlemmer af direktioner, bestyrelser eller andre højtplacerede ledere.⁷¹ Der er meget lidt offentlighed om indholdet af disse gruppers aktivitet, men man kan erhverve medlemslister for alle grupperne på deres hjemmeside.⁷² Det hævdes, at disse grupper har en privilegeret adgang til beslutningstagere og politikere. Tidligere statsminister Anders Fogh Rasmussen indstillede til, at hans ministre ikke deltog i disse netværk, da det kunne give berettiget – eller uberettiget – mistanke om sammenblanding af interesser.⁷³ Der findes meget lidt information om disse grupper og deres faktiske påvirkning af politikere, og dermed er det svært at drage slutninger vedrørende deres rolle, men emnet kunne med fordel undersøges nærmere.

ENGAGEMENT I ANTI-KORRUPTIONSAGENDAEN – 9.3.2

Diskuteres emner relateret til korruption, og det der ligner, i de politiske partier (bestikkelse, embedsmisbrug og interessekonflikter) og hvor høj prioritet gives det?

Point: 2

Overordnet er korruption, og det der ligner, ikke et emne, der diskuteres i partierne, ligesom der ikke foreligger adfærdskodeks eller særlige guidelines for, hvordan medlemmer og folketingskandidater skal forholde sig i givne situationer.⁷⁴

Da partirepræsentanterne blev spurgt ind til, hvilke konsekvenser anklager om korruption havde for partiet som sådan, var det helt tydeligt ikke noget, der havde organisatoriske eller administrative konsekvenser.

Det generelle billede er, at der er en stærk praksis, hvilket betyder at partierne ikke beror sig på lovgivning og vejledning. Det er uskrrevne normer og regler eller en god intern kultur og selvjustits, som partirepræsentanterne refererer til. Mange går endog så vidt som at sige, at de kunne frygte, at regler og øget lovgivning ville skade denne gode, tillidsfulde praksis-kultur.

1. Folketingets Hjemmeside, oplysninger om de politiske partier, <http://www.ft.dk/Demokrati/Partier/PartiOversigt.aspx>.
2. Transparency International, Global Corruption Barometer 2010, 2010
3. Lars Bille: Denmark: The Decline of the Membership Party, i Katz, Richard S. And Peter Maier: How Parties Organize. Change and Adaptation in Party Organisations in Western Democracies, Sage Publications Ltd, 1994
4. Danmarks Riges Grundlov §56,
5. Lars Bille: Denmark: The Decline of the Membership Party, i Katz, Richard S. And Peter Maier: How Parties Organize. Change and Adaptation in Party Organisations in Western Democracies, Sage Publications Ltd, 1994
6. Danmarks Riges Grundlov §§ 77 og 78
7. Indenrigsministeriets hjemmeside vedr. opstilling og registrering af nyt parti.
8. Indenrigsministeriets hjemmeside vedr. opstilling og registrering af nyt parti.
9. Interview af Natascha Linn Felix med Roger Buch, forskningschef, Ph.D. ved Danmarks Journalisthøjskole, via telefon 15. maj 2011
10. Interviews af Natascha Linn Felix med Klaus Frandsen, Landsformand for det Radikale Venstre, København d. 26. april 2011, Lars Midtby, Partisekretær hos Socialdemokraterne, København d. 29. april 2011, Poul Lindholm, Partisekretær, Dansk Folkeparti, København d. 3. maj 2011, Martin Dahl, Generalsekretær, Konservative Folkeparti, København d. 4. maj 2011, Roger Buch, forskningschef, Ph.D. ved Danmarks Journalisthøjskole, via telefon 15. maj 2011 samt Jørgen Elklit, professor Dr. Scient. Pol. ved Århus Universitet, via telefon 13. maj 2011
11. <https://www.retsinformation.dk/forms/r0710.aspx?id=10812>.
12. Basisbeløbet ligger på DKK 281.180,00/måned (USD 51,123.64/måned) for grupper med fire eller flere mandater og på DKK 70.295,00/måned (USD 12,780.91/måned) for grupper med tre eller færre mandater. Mandatbeløbet er det samme for alle almindelige medlemmer. For et medlem, som samtidig er minister eller formand for Folketinget, udbetales kun 1/3 mandatbeløb. Folketingsmedlemmer uden for folketingsgrupperne (løsgængere) kan også få et tilskud. De skal søge om det hos Folketingets Præsidium. Tilskuddet kan ikke overstige mandatbeløbet. Mandatbeløb per almindeligt folketingsmedlem ligger på DKK 44.073,00/måned (USD 8,013.27/måned) og på DKK 14.691,00/måned (USD 2,671.09/måned) for et folketingsmedlem, som også er minister eller formand for Folketinget.
13. Partistøttelovens § 2 samt <http://valg.im.dk/>.
14. Partistøttelovens § 3 samt <http://valg.im.dk/>.
15. Partistøttelovens §§ 2 og 4 samt <http://valg.im.dk/>.
16. <http://valg.im.dk/>.
17. Partistøttelovens § 10 samt <http://valg.im.dk/>.
18. Der er blevet sendt en invitation til alle partier i det danske Folketing og foretaget interview med alle, der vendte tilbage og indvilgede i at deltage som informanter. De følgende deltog: Klaus Frandsen, landsformand for Det Radikale Venstre; Lars Midtby, partisekretær for Socialdemokraterne; Poul Lindholm, partisekretær for Dansk Folkeparti; Martin Dahl, generalsekretær for Det Konservative

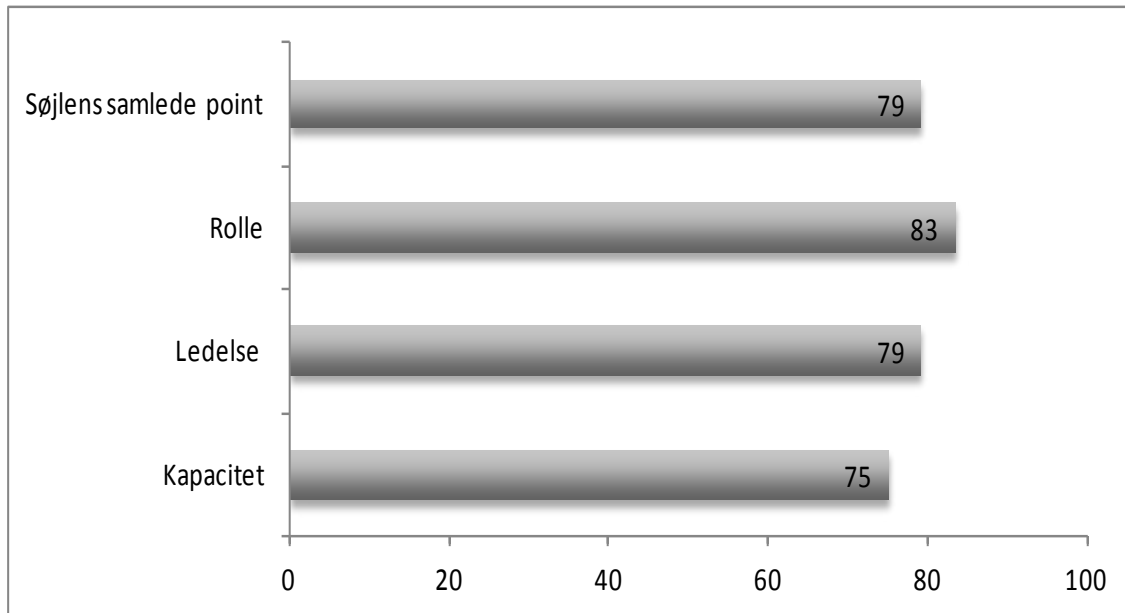
- Folkeparti. Ydermere er professor, Dr.scient.pol. Jørgen Elklit og forskningschef, Ph.d. Roger Buch blevet interviewet
19. *Tage Bild og Sigge Winther Nielsen: Partier i Bevægelse - Hovedtræk i det danske partisystems udvikling, Københavns Universitet, Institut for Statskundskab, Arbejdspapir 2008/05.*
 20. *Interview af Natascha Linn Felix med Roger Buch, forskningschef Ph.d. ved Danmarks Journalisthøjskole, via telefon 15. maj 2011 samt Jørgen Elklit, professor Dr.scient.pol. ved Århus Universitet, via telefon 13. maj 2011.*
 21. *Partiernes regnskaber som kan downloades på Folketingets hjemmeside.*
 22. *Disse kan hentes på følgende link: http://www.ft.dk/Folketinget/Folketingets_administration/Tal_regnskaber/Partierne.aspx.*
 23. *Interview af Natascha Linn Felix med Klaus Frandsen, Landsformand for det Radikale Venstre, København d. 26. april 2011.*
 24. *http://www.ft.dk/Folketinget/Folketingets_administration/Tal_regnskaber/Partierne.aspx.*
 25. *Interviews af Natascha Linn Felix med Klaus Frandsen, Landsformand for Det Radikale Venstre, København d. 26. april 2011, Lars Midtby, partisekretær hos Socialdemokraterne, København d. 29. april 2011, Poul Lindholm, partisekretær, Dansk Folkeparti, København d. 3. maj 2011, Martin Dahl, generalsekretær, Det Konservative Folkeparti, København d. 4. maj 2011.*
 26. *Bekendtgørelse af lov om radio- og fjernsynsvirksomhed, der blev vedtaget af Folketinget d. 16. december 2004 og trådte i kraft d. 1. januar 2005, § 76, stk. 3. Der blev i 2009 tilføjet visse ændringer.*
 27. *Bekendtgørelse af lov om radio- og fjernsynsvirksomhed § 76, stk. 4.*
 28. *Interviews af Natascha Linn Felix med Klaus Frandsen, landsformand for Det Radikale Venstre, København d. 26. april 2011, Lars Midtby, partisekretær hos Socialdemokraterne, København d. 29. april 2011, Poul Lindholm, partisekretær, Dansk Folkeparti, København d. 3. maj 2011, Martin Dahl, generalsekretær, Det Konservative Folkeparti, København d. 4. maj 2011.*
 29. *Danmarks Riges Grundlov §§ 77 og 78.*
 30. *Beslutningsforslag B119 blev forkastet d. 10. juni 2008.*
 31. *Enhedslisten, Nordsø-rapporten – Samfundet mister milliarder på olien, København 2011. Rapporten er baseret på Energiministeriets og Energistyrelsens rapporter samt svar på spørgsmål stillet af Frank Aaen i Energiudvalget.*
 32. *Enhedslisten, Nordsø-rapporten – Samfundet mister milliarder på olien 2011; Enhedslisten, Notat om olieaftalen, 2003.*
 33. *The International Monetary Fund definerer state capture således: "We define state capture as the efforts of firms to shape the laws, policies, and regulations of the state to their own advantage by providing illicit private gains to public officials."*
 34. *Det anerkendes, at de forhåndenværende kilder på denne meget politiske diskussion ikke danner baggrund for nogen egentlige konklusioner, og derfor understreges det, at eksempler her er taget med for at synliggøre hvordan uigennemsigthed i den private partistøtte danner grobund for mistanker som den beskrevne.*
 35. *Martin Dahl, generalsekretær for det Konservative Folkeparti erklærer sig uenig i dette synspunkt. Synspunktet understøttes dog af GRECOs rapport (Group of States Against Corruption (GRECO): Evaluation Report on Denmark on Transparency of Party Funding, Third Evaluation Round, 2009).*
 36. *Partiernes regnskaber tilbage fra 2002 er offentligt tilgængelige på Folketingets hjemmeside.*
 37. *Partiregnskabsloven §3, stk. 2*
 38. *§ 1 og §2 i lov om private bidrag til politiske partier og offentliggørelse af politiske partiers regnskaber*
 39. *Group of States Against Corruption (GRECO): Evaluation Report on Denmark on Transparency of Party Funding, Third Evaluation Round, 2009, samt interviews med Roger Buch og Jørgen Elklit*
 40. *Group of States Against Corruption (GRECO): Evaluation Report on Denmark on Transparency of Party Funding, Third Evaluation Round, 2009*
 41. *Dr.dk/pengemagasinet.dk, 11. maj 2011, DR1 kl. 21.00*
 42. *Jp.dk, "Det siger lovgivningen", 13. april 2011.*
 43. *Jp.dk, "Danskerne vil se de skjulte penge", 26. april 2011.*
 44. *Politiken.dk, "DF vil ændre regler for partistøtte", 20. juli 2010.*
 45. *Politiken.dk, "Jagten på hemmelig partistøtte fører til velkendt adresse", 19. juli 2010.*
 46. *Interview med Jørgen Elklit og Roger Buch samt den mediebårne debat om emnet – se blandt andet Politiken.dk, "Hemmelig partistøtte får massiv kritik", 19. juli 2010; Politiken.dk, "VK-pengemænd får tre millioner i statshonorar", 19. juli 2010 samt Politiken.dk, "Jagten på hemmelig partistøtte fører til velkendt adresse", 19. juli 2010.*
 47. *Interview af Natascha Linn Felix med Klaus Frandsen, landsformand for Det Radikale Venstre, København d. 26. april 2011, Lars Midtby, partisekretær for Socialdemokraterne, København d. 29. april 2011, Poul Lindholm, partisekretær, Dansk Folkeparti, København d. 3. maj 2011, Martin Dahl, generalsekretær, Det Konservative Folkeparti, København d. 4. maj 2011.*
 48. *Medieomtale om emnet samt interviews af Natascha Linn Felix med Klaus Frandsen, landsformand for Det Radikale Venstre, København d. 26. april 2011, Lars Midtby, partisekretær hos Socialdemokraterne, København d. 29. april 2011, Poul Lindholm, partisekretær, Dansk Folkeparti, København d. 3. maj 2011, Martin Dahl, generalsekretær, Det Konservative Folkeparti, København d. 4. maj 2011.*
 49. *Jp.dk, "Historisk åbenhed om pengestrømme", 23. april 2011.*
 50. *Interview af Natascha Linn Felix med Klaus Frandsen, landsformand for Det Radikale Venstre, København d. 26. april 2011.*
 51. *Jp.dk, "SF dropper åbenhed om valgstøtte", 24. april 2011.*

52. Politiken.dk, "DF vil ændre regler for partistøtte", 20. juli 2010.
53. Interview af Natascha Linn Felix med Roger Buch, forskningschef Ph.d. ved Danmarks Journalisthøjskole, via telefon 15. maj 2011, samt Jørgen Elklit, Professor, Dr.scient.pol. ved Århus Universitet, via telefon 13. maj 2011.
54. Statsforvaltningens udtalelse: Hørsholm Kommune - habilitet for partiet Venstres medlemmer af kommunalbestyrelsen, 22. december 2009.
55. Loven om private bidrag til politiske partier og offentliggørelse af politiske partiers regnskaber § 7c.
56. <http://valg.im.dk/Valg/Partistoette.aspx>.
57. Partistøtteloven § 14a.
58. Jp.dk, "Politikere slipper for kontrol", 18. april 2011.
59. Jp.dk, "Politikere slipper for kontrol", 18. april 2011.
60. Lars Bille: Denmark: The Decline of the Membership Party, i Katz, Richard S. And Peter Maier: How Parties Organize. Change and Adaptation in Party Organisations in Western Democracies, Sage Publications Ltd, 1994.
61. Interview af Natascha Linn Felix med Roger Buch, forskningschef Ph.d. ved Danmarks Journalisthøjskole, telefonisk d. 15. maj 2011, samt Jørgen Elklit, Professor Dr.scient.pol. ved Århus Universitet, via telefon 13. maj 2011.
62. Lars Bille: Denmark: The Decline of the Membership Party, i Katz, Richard S. And Peter Maier: How Parties Organize. Change and Adaptation in Party Organisations in Western Democracies, Sage Publications Ltd, 1994.
63. Tage Bild og Sigge Winther Nielsen: Partier i Bevægelse - Hovedtræk i det danske partisystems udvikling, Københavns Universitet, Institut for Statskundskab, Arbejdspapir 2008/05.
64. Interviews af Natascha Linn Felix med Klaus Frandsen, landsformand for Det Radikale Venstre, København d. 26. april 2011, Lars Midtby, partisekretær hos Socialdemokraterne, København d. 29. april 2011, Poul Lindholm, partisekretær, Dansk Folkeparti, København d. 3. maj 2011, Martin Dahl, generalsekretær, Det Konservative Folkeparti, København d. 4. maj 2011.
65. Tage Bild og Sigge Winther Nielsen: Partier i Bevægelse - Hovedtræk i det danske partisystems udvikling, Københavns Universitet, Institut for Statskundskab, Arbejdspapir 2008/05.
66. Lars Bille: Denmark: The Decline of the Membership Party, i Katz, Richard S. And Peter Maier: How Parties Organize. Change and Adaptation in Party Organisations in Western Democracies, Sage Publications Ltd, 1994.
67. Jørgen Elklit: Faldet i medlemstal i danske politiske partier. Nogle mulige årsager, Politica, Bind 23, 1991, samt Tage Bild og Sigge Winther Nielsen: Partier i Bevægelse - Hovedtræk i det danske partisystems udvikling, Københavns Universitet, Institut for Statskundskab, Arbejdspapir 2008/05.
68. Jørgen Elklit: Faldet i medlemstal i danske politiske partier. Nogle mulige årsager, Politica, Bind 23, 1991.
69. Lars Olsen: Eliternes Triumf, Forlaget Sohn, 2009.
70. Lars Bille og Jørgen Elklit, Partiernes medlemmer er redigeret (Institut for Statskundskab i hhv. København og Århus, 2003).
71. www.vl.dk.
72. www.vl.dk.
73. Politiken.dk, "Lykke Friis forlader VL-gruppe", 29. november 2009.
74. Research på partiernes hjemmesider samt interviews af Natascha Linn Felix med Klaus Frandsen, landsformand for Det Radikale Venstre, København d. 26. april 2011, Lars Midtby, partisekretær hos Socialdemokraterne, København d. 29. april 2011, Poul Lindholm, partisekretær, Dansk Folkeparti, København d. 3. maj 2011, Martin Dahl, generalsekretær, Det Konservative Folkeparti, København d. 4. maj 2011.

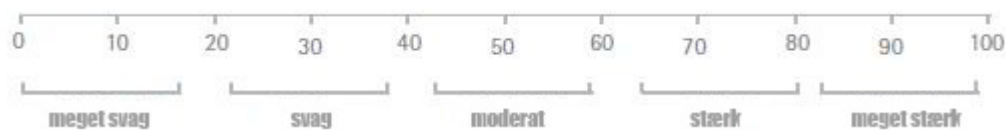
5.10 MEDIERNE

Status: stærk institution.

Sammenfatning:



SØJLE-
RAPPORTER



Medierne er gennem udførelsen af dette studie igen og igen, både i tekster og af informanter, blevet nævnt som den afgørende faktor for integritetssystemets styrke i det danske samfund.¹ Derfor er det helt centralt, at denne rolle faktisk også udfyldes. Åbenheden og gennemsigtigheden omkring den offentlige forvaltning, den politiske ledelse, stats- og rigsrevisionen etc. er primært værdifuld, hvis der er en uafhængig og stærk presse, som kan finde og frembringe de sager, der måtte gemme sig.

Dette studies overordnede vurdering er, at det danske medielandskab er stærkt, varieret og giver befolkningen adgang til nuanceret og uafhængig information samt debatstof. Ytrings- og pressefriheden trives i Danmark, og der er ikke grund til at frygte for mediernes og journaliststandens kvalitet og integritet. Ligeledes vurderes medierne ikke at være partipolitisk afhængige eller tendentiøse, om end de traditionelle morgenaviser opretholder en politisk linje i deres leder- og debatstof.

Ifølge TI's "Corruption Barometer 2010", anses medierne som den næstmest korrupte institution i Danmark – kun overgået af henholdsvis de politiske partier og det private erhvervsliv på en delt førsteplads. Dette peger på, at medierne ikke nyder befolkningens tillid, hvilket står i interessant kontrast til den tillid, der er blevet udtrykt til mediernes rolle som vagthunde af dette studies informanter.

Det bemærkes derfor, at medierne har en vigtig opgave med at vinde befolkningens tillid til deres evne som vagthunde, til trods for deres rolle som fjerde statsmagt og vigtig spiller på den politiske scene. Der synes at være opstået en gensidig afhængighed mellem medier og magthavere – særligt de politiske magthavere. Medierne har brug for de gode historier og søger derfor at sikre sig adgang til disse ved

MEDIERNE

at opretholde gode relationer til politikerne. Politikerne har ligeledes brug for mediernes formidling af deres historie. Denne gensidige afhængighed har ført til en dygtiggørelse af politikernes omgang med medierne, og dermed affødt begrebet spin, som har skabt mistillid og skepsis i befolkningen. Faren er, at afhængigheden af at kunne levere de gode historier bliver til en afhængighed af de magthavere, der til gengæld dygtigt spinner medierne til egen fordel, hvorved rollen som vagthund svækkes.

Noget tyder samtidig på, at kernen i tilliden til mediernes rolle som vagthund findes i embedsmænds og politikeres frygt for negativ eksponering. Denne vigtige rolle som mulig skueplads for dårlige historier har en stor og vigtig præventiv betydning for magthaveres adfærd.

Det bemærkes dog, at medierne med fordel kunne dedikere mere tid på at undersøge og afdække danske virksomheder samt organisationers adfærd i lande, hvor korruption er en uundgåelig omstændighed.

Slutteligt bemærkes det, at de gældende presseetiske regler med fordel kunne opdateres og i højere grad afspejle mediernes rolle som politiske agenter.

Revisionen af offentlighedsloven vil have afgørende betydning for mediernes rolle som vagthunde i fremtiden. Det vil være væsentligt, at der i en revision sikres offentlighed om grundlaget for de politiske beslutninger og dermed giver mulighed for, at medierne formidler dette til befolkningen.

RESSOURCER (LOVGIVNING) - 10.1.1

I hvilket omfang fremmer lovgivningen et forskelligartet og uafhængigt mediemiljø?

Point: 4

Så længe et medie overholder straffelovens bestemmelser, er der ingen begrænsninger i forhold til hvilket indhold, et medie må bringe, og der kan i princippet frit etableres elektroniske medier i Danmark. Der er ligeledes ikke begrænsninger omkring oprettelsen af trykte medier, så længe almindelig dansk strafferet overholdes.² Internettet er ikke reguleret, og Danmark er et af de lande i verden med højeste internetdækning.³

For at påbegynde elektronisk medievirksomhed skal mediet registreres og tildeles senderet hos Radio- og tv-nævnet.⁴ Den eneste egentlige begrænsning er antallet af sendefrekvenser til rådighed, hvilket dog også er en reel og betydningsfuld begrænsning med den konsekvens, at der fra statslig side gives de to offentligt ejede medieselskabet fortrinsret (Danmarks Radio (DR) og TV 2).⁵ Danmark har tre landsdækkende analoge tv-sendefrekvenser til rådighed, hvoraf to fast er tildelt henholdsvis DR og TV 2. Den tredje anvendes til digitalt tv efter folketingsbeslutning på baggrund af ansøgninger eller gennem udbudsrunder.⁶ Monopolerne på både radio og tv blev brudt i 1980'erne, men til trods for disse brud, domineres det danske elektroniske medielandskab stadig af de statsejede selskaber, både i forhold til lytter- og seertal samt udbudt indhold.⁷ Dette skyldes blandt andet, at både DR og TV 2 er fritaget for at betale koncessionsafgift for deres sendeflade, til gengæld er kanalerne pålagt public service-forpligtelser, ifølge Radio- og fjernsynslovens kapitel 3. Radio- og fjernsynslovens bestemmelser om public service har til hensigt at sikre en bred dækning af nyheder, kultur, oplysning og underholdning til hele landet. Ved at tildele visse radio- og tv-kanaler særlige støtte midler og samtidig pålægge dem en række public service-forpligtelser, sikres hele befolkningen adgang til væsentlig samfundsinformation og debat.⁸

DR og TV 2 er underlagt dansk lovgivning, hvorimod de andre landsdækkende kanaler, såsom TV3, 3+, Kanal 4 og Kanal 5, alle broadcastes fra Storbritannien, hvorved disse kanaler er underlagt engelsk lovgivning frem for dansk.⁹

På radiosiden har Danmark kun et begrænset antal landsdækkende sendefrekvenser til rådighed, og DR er den primære modtager af disse, uden koncessionsafgift. Andre landsdækkende radiostationer sender mod koncessionsafgift.¹⁰

Radio- og tv-nævnet har beføjelse til holde opsyn med programvirksomheden og kan påtale lovovertrædelser.¹¹ I yderste konsekvens kan nævnet inddrage en sendetilladelse midlertidigt eller endeligt, hvis et medie overtræder loven groft eller gentagne gange.¹² I praksis er det kun sket ganske få gange i dansk historie, at et medie er blevet lukket, og det har aldrig hidtil været tale om en permanent frakendelse af senderetten.¹³

Journaliststanden i Danmark er overordnet set meget kompetent og veluddannet. Staten støtter fire journalistiske uddannelser i landet, som er fordelt geografisk (to i hovedstaden, en på Fyn og en i Jylland) og dermed giver bred adgang. Der er ingen krav til den journalistiske profession eller til autorisation hos de, der kalder sig journalister, men alle medier arbejder under den gældende lovgivning på området.¹⁴

Historisk har radio, og senere hen også tv, modtaget støtte fra staten helt fra starten af deres virke. Støtten tager enten form af direkte subsidier, belastningsfritagelse fra lovgivningen eller ved muligheden for fordelagtig låntagning.¹⁵ Ligeledes modtager dagbladene støtte af forskellig art, hvoraf den dominerende part gives som distributionsstøtte til dagblade, ugeaviser og blade. Herudover er aviser momsfrataget, hvilket er den største af de indirekte støttekilder. Mediestøtteordningerne har udviklet sig gradvist i takt med nye mediers indtog og den generelle udvikling på området. Resultatet er et mediestøttelandskab, som, i en udredning fra 2009, beskrives som præget af ad hoc-løsninger og en mangel på samlet strategisk prioritering.¹⁶

Følgelig er reglerne for mediestøtte i Danmark i skrivende stund under udredning i et mediestøtteudvalg, som er nedsat af regeringen i 2010. Udvalget forventes at fremkomme med deres anbefalinger i oktober 2011.¹⁷ Mediestøtteudvalget, med tidligere minister og folketingsmedlem Henning Dyremose i spidsen, skal udarbejde et grundlag for regeringens stillingtagen til den offentlige mediestøtte. Udvalget skal således vurdere, hvilke centrale parametre der bør indgå i overvejelserne om en eventuel justering af mediestøtten, og samtidig undersøge mulige modeller for en fremtidig mediestøtte. Til grund for dette arbejde ligger en ambition om, at *"mediestøtten skal kunne bidrage til at sikre et mangfoldigt, alsidigt udbud af høj kvalitet til alle borgere i Danmark af formidling af viden og kultur samt væsentlig samfundsinformation og debat af betydning for et demokratisk samfund."*¹⁸ Og der er tale om betydelige ressourcer, for mediestøtten beløber sig samlet set til DKK 1.000 (USD 183.39) per dansker om året, hvilket, til sammenligning med andre lande, er ganske højt.¹⁹

Den udfordring, som påpeges i forbindelse med en forestående omstrukturering af mediestøtten, er at skabe et system, der både kan formaliseres, men samtidig ikke resulterer i, at medielandskabet fastfryses. Dette skal samtidig gøres på en måde, hvor dagbladene ikke med et slag bliver frataget eksempelvis deres eksistens grundlag ved at flytte rundt på distributionsstøttekronerne. Det bliver derfor angiveligt også svært at foretage revolutionære ændringer i første omgang.²⁰ På nuværende tidspunkt er kvalitetsaviserne i en voldsom strukturel krise grundet hastigt dalende læsertal, og den hjælper staten kun meget marginalt med til at afhjælpe via støtteordninger.²¹

Medierne står selvfølgelig på flere økonomiske ben end blot den statslige støtte, heriblandt annonceindtægterne, som de senere år har været kraftigt faldende for de trykte dagblades vedkommende. Dette betyder, at flere medier nu forsøger sig med alternative finansieringsformer, og én af dem er at oprette sponserede artikelserier.²² For nyligt har et dansk dagblad haft en artikelserie om udviklingslande, sponsoreret af Danidas oplysningsbevilling, ligesom et andet dagblad har bragt en serie om cloud-computing, sponsoreret af Microsoft.²³

RESSOURCER (PRAKSIS) – 10.1.2

Er der i praksis et mangfoldigt og uafhængigt medielandskab, der bidrager med forskellige perspektiver?

Point: 5

Der er ca. 12 nationale trykte dagblade i Danmark og herudover ca. 40 lokalaviser, som samlet set dækker hele landet.²⁴ Der findes to nationale tv-kanaler, nemlig DR (herunder en række specialstationer) og TV 2 (herunder otte regionale stationer), samt to kanaler, som sender tv til store dele af landet (SBS og DK4). Herudover findes der ca. 219 lokale tv-stationer. DR og TV 2 står ligeledes for de nationale radiostationer, mens NOVA fm sender radio til ca. 80% af landet. Herudover findes der omkring 333 lokale radiostationer spredt ud over landet. Endelig er der tre danske radiostationer, som sender ved hjælp af satellit, og én radiostation, der sender ved hjælp af kortbølge, samt omkring 20 satellit- og kabel-tv-stationer (inklusiv nogle af de ovennævnte).²⁵ Det er således den overordnede vurdering, at der er en rig adgang til forskelligartede medier, som både politisk og geografisk er dækkende.²⁶

SØJLE- RAPPORTER

Danskerne har adgang til et bredt og repræsentativt udbud af medier og tjenester, hvilket blandt andet er muliggjort via mediestøtten. Med TV 2 og DR har den brede befolkning adgang til relativt nuanceret stof via to kanaler, der via deres public service-forpligtelse også afkræves en vis kvalitet.²⁷ Ydermere er der kommet en del gratisaviser på markedet inden for de senere år, hvilket øger den brede tilgængelighed. Grundlæggende fremmer informations- og ytringsfriheden også mediernes mangfoldighed, hvilket understøttes af konkurrencelovgivnings forbud mod kartelsamarbejde og den frie adgang til at oprette internetbaserede medier. Alle disse faktorer giver rigelige muligheder for et bredt udbud af information og debat.²⁸ Internationale rapporter og indekser anerkender, at der i Danmark er adgang til et varieret udbud af medier.²⁹ Det er dog afgørende, at de to dominerende spillere inden for de elektroniske medier bibeholder en redaktionel uafhængighed, da ca. 70% af tv-seerne er hos DR og TV 2, som tilsammen ligeledes har ca. 74% af radiolytterne. Så selvom monopolet er ophævet, og på trods af at der er et bredt udbud af både trykte og elektroniske medier, så domineres medielandskabet voldsomt af disse to statslige spillere.³⁰

Der er – i kontrast til mange andre lande – kun ét dansk nyhedsbureau, nemlig Ritzaus, som er et uafhængigt dansk nyhedsagentur. Det meste af den trykte og den elektroniske presse har abonnement hos Ritzaus, ligesom flere ministerier og finansielle institutioner gør brug af dem. Ritzaus samarbejder med internationale nyhedsbureauer og har ansatte både i Danmark og udlandet.³¹

Der vurderes ikke at være anledning til at stille spørgsmålstejn ved den danske journaliststands kompetencer og ressourcer.³² Dog bemærkes det, at de danske dagblade og aviser for øjeblikket befinder sig i en strukturel og økonomisk krise – presset af den stigende adgang til gratis nyhedsstof, som tilbydes befolkningen. Denne krise har staten ikke gjort noget progressivt for at afhjælpe, og dette kan frygtes at have betydning for de danske mediers fremtidige eksistens og kvaliteten af deres informationsdækning.³³

MEDIERNE

UAFHÆNGIGHED (LOVGIVNINGEN) - 10.1.3

Er der retslige garantier for at forhindre uberettiget ekstern indblanding i mediernes aktiviteter?

Point: 4

Pressefriheden er sikret i Grundlovens § 77 og er kun begrænset af almen straffelov.³⁴ I samme paragraf fastlægges det, at censur aldrig vil kunne genindføres i Danmark.

Medierne opererer under straffelovens paragraf om injurier, der beskytter enkeltpersoner mod ærekrænkelser og fornærmelser.³⁵ Denne danske paragraf vedrørende injurier harmonerer dog ikke med Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols praksis, og netop Menneskerettighedsdomstolens afgørelser har fået stor betydning for dansk retspraksis på området.³⁶ I praksis har der været et faldende antal injuriersager. Forskellen mellem de to er, at dansk straffelov gør sigtelser under injurieparagraffen straffrie, hvis der kan føres sandhedsbevis, eller hvis den pågældende ytring kan siges at være fremsat for at varetage almeninteresse eller eget og andres tarv. Derimod giver Menneskerettighedsdomstolen plads til overdrivelser og provokationer i den offentlige debat og kræver ikke beviser for påstandes sandhed.³⁷

Reglerne omkring kildebeskyttelse, som findes i retsplejelovens § 172, giver redaktører lov til at forholde kilder anonyme. Formålet med disse regler er, at beskytte medierne mod indblanding i deres arbejde og er således centrale for pressefriheden. Det betyder også, at medierne er fritaget fra almindelige regler om vidnepligt og fremlæggelse af dokumenter i en retssag. Redaktøren har som hovedregel ansvaret for anonyme artikler, oplysninger og udtalelser, selvom vedkommende ikke kender indholdet af de konkrete sager.³⁸

De to statsejede medier, TV 2 og DR, har uafhængige bestyrelser, som udpeges af Folketinget, medarbejderstaben og kulturministeren.³⁹ Medlemmer af Folketinget må ikke sidde i bestyrelserne.⁴⁰ Både DR og TV 2 indgår fireårige public service-kontrakter med kulturministeriet, der beskriver de public service-forpligtelser, de enkelte stationer har, bl.a. i forhold til programmer, mangfoldighed, internet, handicappede, digitalt tv mv. Kontrakterne er en del af de medieforlig, som den siddende regering indgår for samme periode.⁴¹

Reglerne omkring aktindsigt er centrale for pressens arbejde og muligheder for at agere vagthund i samfundet. Almindelig adgang til aktindsigt i forhold vedrørende offentlige institutioner er reguleret i Offentlighedsloven loven om offentlighed i forvaltningen (offentlighedsloven) og i forvaltningslovens kapitel 4, som omhandler en parts ret til aktindsigt. Den første nationale lov om offentlighed i forvaltningen trådte i kraft i 1971 og er siden blevet revideret nogle gange.⁴² Den gældende offentlighedslov fra 1987 er under revision. Loven giver enhver adgang til aktindsigt, dog med en række begrænsninger. En aktindsigtsbegæring skal angive de dokumenter eller den sag, den pågældende ønsker at blive bekendt med. Der er tale om en minimumslov, hvilket vil sige, at der er adgang til at give aktindsigt i videre udstrækning, end i de situationer, der er beskrevet i loven – f.eks. give aktindsigt i interne arbejdsdokumenter som nærmere beskrevet neden for,⁴³ blot tavshedspligten ikke krænkes derved.⁴⁴ Ud over undtagelsen for interne dokumenter har offentlighedsloven følgende undtagelser for dokumenter, som er relevante i denne sammenhæng:⁴⁵

1. "Statsrådsprotokoller, referater af møder mellem ministre og dokumenter, der udarbejdes af en myndighed til brug for sådanne møder.
2. Brevveksling mellem ministerier om lovgivning, herunder bevillingslove.
3. Dokumenter, der udveksles i forbindelse med, at en myndighed udfører sekretariatsopgaver for en anden myndighed.
4. Myndigheders brevveksling med sagkyndige til brug i retssager eller ved overvejelse af, om retssag bør føres.
5. Materiale, der tilvejebringes som grundlag for udarbejdelse af offentlig statistik eller videnskabelige undersøgelser."

Slutteligt blev der i 2009 tilføjet følgende undtagelse fra loven i § 2: *"Loven gælder endvidere ikke for sager om førelse af en ministerkalender"*.⁴⁶

Som nævnt er offentlighedsloven i skrivende stund under revision, da den nuværende lov har været kritiseret for flere forhold. En nærmere gennemgang af detaljerne i kritikken af den nuværende lovgivning samt diskussionerne relateret til det nye lovforslag forefindes i rapporten om den offentlige sektor (indikator 4.2.1).

For at fremme mediernes rolle som vagthund er det væsentligt, at revisionen af offentlighedsloven sikrer offentlighed i grundlaget for de politiske beslutninger. Det vil sige, at der gives mulighed for aktindsigt i de faglige vurderinger, som ligger til grund for politiske beslutninger. Denne gennemsigtighed er ikke sikret i den nuværende offentlighedslov grundet de gældende undtagelser.⁴⁷

UAFHÆNGIGHED (PRAKSIS) – 10.1.4

I hvilken grad er medierne i praksis fri for uberettiget ekstern indblanding i deres arbejde?

Point: 3

Mediernes faglige tilsyn er reguleret ved lov og organiseret som et offentligt organ.⁴⁸ Det faglige tilsyn med såvel trykte som elektroniske medier ligger hos Pressenævnet og har gjort det siden 1992. Pressenævnet var oprindeligt en privat institution, stiftet af medierne selv, og som de tilsluttede sig på frivillige basis. Siden er Pressenævnet blevet indskrevet i lovgivningen og er kommet til at ligne et statsligt nævn.⁴⁹ I henhold til medieansvarsloven, bliver Pressenævnets medlemmer udnævnt af Justitsministeriet for en fireårig periode.⁵⁰ Pressenævnet er uafhængigt i sit arbejde, og der er ikke mulighed for at klage over dets afgørelser, hverken til Folketinget eller til Folketingets Ombudsmand. Hverken ministre eller andre har instruktionsbeføjelser i forhold til Pressenævnet, mens det dog er justitsministeren, der fastligger nævnets forretningsorden.⁵¹ Det forhold, at Pressenævnet, i modsætning til flere andre landes søster-organisationer, er organiseret som offentligt organ, har både fordele og ulemper. En af fordelene er, at Pressenævnet dermed har større uafhængighed i forhold til medierne selv, en anden er, at Pressenævnets arbejde dermed omfattes af forvaltningsloven og offentlighedsloven, hvilket giver gennemsigtighed omkring Pressenævnets arbejde. På den anden side ligger der en svaghed i, at Pressenævnets medlemmer formelt skal udnævnes af justitsministeren, om end det bygger på indstillinger.⁵²

Ifølge den gældende offentlighedslov kan alle borgere søge om aktindsigt i dokumenter relateret til sagsbehandling i den offentlige forvaltning, og skal senest efter ti dage modtage akterne eller en begrundelse for forsinkelsen.⁵³ Et studie foretaget i 2009 undersøgte varigheden af sagsbehandlingen, overskridelsen af tidagesfristen og overvejelserne omkring meroffentlighed på baggrund af materiale bestående af al korrespondance mellem de ni ministerier⁵⁴ og journalister, der havde søgt aktindsigt i perioden mellem d. 30. april 2008 og d. 30. april 2009 (322 afsluttede sager).⁵⁵ Deres statistik blev dannet på baggrund af akter modtaget fra de ni ministerier. Det vises blandt andet at 38% af de 322 sager fik rent medhold og blev givet aktindsigt, men også at 10 dages reglen meget ofte blev overskredet (54% i af de 322 undersøgte sager, blev reglen ikke overholdt), og herudover at der i flere led blev begået alvorlige fejl omkring behandlingen af aktindsigt. Lignende undersøgelser viser samme tendenser, nemlig at tidagesfristen alt for ofte overskrides, at princippet om meroffentlighed kun ganske sjældent efterleves, og at den aktindsigtsbegærende ikke får tilsendt alle de dokumenter som der bedes om.⁵⁶

Et oplagt emne i behandlingen af pressens og mediernes uafhængighed er forholdet mellem medierne og deres annoncører, da annoncer udgør en vigtig indtægtskilde for de fleste medier – og den eneste for gratisaviserne. Dog har der de seneste år kunnet ses en massiv afmatning af det marked hos de traditionelle dagblade.⁵⁷ Der er dog ikke fundet tegn på, at pressen har tendens til at bøje sig for pression fra annoncørernes side, og en vigtig forklaring synes at være, at medierne holder hinanden i kort snor

på dette område. En fantastisk historie for et medie ville være historien om, hvordan de andre var blevet købt af en given annoncør.⁵⁸ Dog er en ny model på vej, hvor medier søger sponsorer til udvalgte artikelserier, og denne tendens bør man derimod holde øje med. Nye eksempler er, som nævnt ovenfor, at Danida har sponseret en artikelserie om udviklingslande hos et medie, mens Microsoft har sponseret en artikelserie om cloud-computing.⁵⁹ Sådanne aftaler sætter spørgsmålstejn ved journalisternes uafhængighed i forhold til emnet, særligt når der kun er tale om én sponsor for en artikelserie, og særligt når det, som i eksemplet med Microsoft, er en de facto reklame for et af deres kerneområder.

I diskussionen om ytringsfrihedens trivsel i Danmark og pressens selvzensur er det værd at behandle nogle centrale spørgsmål relateret til mediernes uafhængighed. Det bør dog samtidig holdes for øje, at Danmark til stadighed placeres højt på internationale indekser og generelt vurderes at have en fri presse og en stærk tradition omkring ytringsfrihed.⁶⁰

1. Er presse- og ytringsfriheden truet?

Når man konsulterer Freedom House's årlige Freedom of the Press index (2005-2010) er det tegningssagen samt sagen om Frank Grevil, der står frem som de sager, der har haft den største indflydelse på vurderingen af Danmarks presse- og ytringsfrihed. Ligeledes nævnes sagen om Muhammed-tegningerne og den efterfølgende diplomatiske krise, der satte Danmark i, i World Press Freedom Index af Reports Without Borders som et væsentligt anslag mod presse- og ytringsfriheden.⁶¹

Tegninge-krisen opstod som bekendt på baggrund af Jyllands Postens publicering af blandt andre tegneren Kurt Westergaards satiriske tegninger af Profeten Muhammed. Som følge af dette kom Danmark i en international diplomatisk krise, der blandt andet forårsagede angreb mod danske ambassader i udlandet og fordømmelse fra FN's generalsekretær. Som følge af dette blev pressens ytringsfrihed diskuteret og sat i forhold til et ansvar for at bruge den med respekt for andre hensyn – eksempelvis respekten for religiøse følelser.

Det vurderes dog ikke, at denne debat i forbindelse med Muhammed-krisen har skadet pressefriheden og ytringsfriheden i Danmark, men snarere forårsaget en væsentlig debat om pressens værdier. Det kan dog ikke afvises, at sagen har givet anledning til en vis selvzensur.

2. Partipolitiske medier?

Der findes en generel antagelse i Danmark om, at medierne er partipolitiske og på den måde ikke fremlægger nyheds- og debatstof på en politisk neutral måde for befolkningen. Implikationen af denne antagelse er også, at medierne dermed ikke kan anses som effektive i deres vagthundsrolle, idet de ville have interesse i at fremlægge tingene i et bestemt lys og derfor ikke ville kulegrave sager om politikere i egne rækker.

En videnskabelig undersøgelse foretaget af forskere på Syddansk Universitet tilbageviser dette. Forskerne undersøgte systematisk, hvorvidt DR og TV 2 var henholdsvis venstre- og højreorienterede politisk. Ydermere undersøgte de, hvorvidt den generelle dækning af politisk stof var til henholdsvis regeringens eller oppositionens fordel. På baggrund af deres analyse konkluderede de, at der ikke var belæg for at påstå, at de to kanaler var enten højre- eller venstreorienterede, at journalister generelt var partipolitisk tendentiøse i deres dækning af politisk stof, eller at den ene eller anden side af det politiske spektrum skulle være mere positivt dækket end den anden. Generelt fandt analysen en tendens til, at der i valgkampe var mere dækning af regeringen, men konkluderede at dette hang sammen med nyhedskriterierne, som gør regeringen mere interessant end oppositionen ud fra et nyhedsperspektiv – uanset partipolitisk observans. Slutteligt var der en tendens til en negativ tone over for politikere helt overordnet, men den var partipolitisk i balance.⁶²

I et internationalt komparativt studie, som netop er blevet udgivet, konkluderes det, at danske journalister, sammenlignet med kollegaer i Sverige, Finland, Spanien, Frankrig, Slovenien, Tyskland, Østrig og Schweiz, hører til de mest upolitiske journalister.⁶³

Noget tyder på, at der sker en parallel udvikling i det danske medielandskab. Medierne har i løbet af det 20. århundrede vundet partipolitisk uafhængighed, hvilket har betydet, at der i dag findes et bredt

udvalg af politisk neutrale aviser – primært imellem gratisaviserne. Samtidig ses at de traditionelle morgenaviser bekender sig til en bestemt politisk linje (dog ikke knyttet til partier), og vinder læsere ved at lægge vægt på at have politiske holdninger og værdier, hvilket også er blevet en del af deres branding-strategi i kampen mod de holdningsløse gratisaviser.⁶⁴ Disse dagblade lægger ikke skjul på deres linje, men understreger samtidig deres partipolitiske uafhængighed.⁶⁵

Der hvor den politiske linje skinner igennem hos aviserne, er i lederen og ind i mellem gennem sammensætningen af debatstoffet.⁶⁶ På den anden side inkluderer dagbladene ofte læserbreve og kronikker af forfattere med divergerende politiske holdninger end den dominerende, og således bliver debatten ikke lukket ude, og der er i praksis en høj grad af pluralisme i de meninger og holdninger dagbladene præsenterer for læseren.⁶⁷

Undersøgelser viser ydermere, at læserne i høj grad er i stand til at afkode dagbladenes politiske linje og tage stilling til den, og at de færreste mener, at de lader sig påvirke partipolitisk af det.⁶⁸

Det vurderes altså, at medierne ikke kan siges at være partipolitiske, men dog promoverer en vis politisk linje via ledere og debatstof. Det er dog ikke en skjult dagsorden og som sådan ikke problematisk. Det bekymrende, som står tilbage, er derimod, at der stadig er en opfattelse af, at medierne agerer partipolitisk, hvilket det følgende afsnit vil søge at afdække nærmere.

3. Forsøger regeringen at kontrollere mediernes rolle som vagthund?

Der rejses spørgsmål ved, om regeringen, og politikere i det hele taget, forsøger at kontrollere de institutioner, der er i verden for at kontrollere dem.

En del af denne diskussion er begrebet spin. I takt med at politiske budskaber i stigende grad kommunikerer gennem medierne, dygtiggør politikerne sig i håndteringen af medier, og hele denne dygtiggørelse er blevet til begrebet spin, det vil sige politikeres og andre magthaveres evne til over for pressen at servere og dreje historierne til egen fordel. Mange ministre har i dag en særlig rådgiver ansat, som også kendes under navnet spindoktor.⁶⁹ Dette har så betydet, at medierne i stigende grad fokuserer på at afdække, hvordan historierne er blevet drejet og designet og med hvilke formål. Politisk journalistik handler efterhånden mere og mere om personer og magtspil, både internt mellem politikere, men også mellem politikere og journalister. Der er blevet opbygget en myte om, at stort set alt hvad der foregår i politik er spin, og dermed tildeles medierne også en endnu mere central rolle i den politiske arena – som dem, der kan afdække og fortolke politik og politikere, og oplyse befolkningen om, hvad der virkelig foregår.⁷⁰ Men det er givetvis også med til at skabe mistro i befolkningen, for hvornår er medierne selv en del af hele spillet, og hvornår er de en del af et større stykke spin-arbejde? Hvem designer det og hvem-holder-med-hvem? Dette forstærkes af de tætte relationer, der opbygges på Christiansborg mellem journalister, politikere og såkaldte spindoktorer (også kendt som særlige rådgivere) qua den åbne adgang og traditionen for, at journalisterne har kontorer og dagligdag dør-om-dør med politikerne.⁷¹

Denne virkelighed kan beskrives som baggrundstæppet for en række sager, der alle i en eller anden grad viser, at politikere forsøger at kontrollere medierne.

I 2003 sendte daværende kulturminister Brian Mikkelsen en mail til den daværende generaldirektør i DR, som angiveligt indeholdt klare trusler mod virksomheden. Årsagen var, at ministeren var utilfreds med DR's dækning af Irak-krigen.⁷²

I 2010 kunne man følge en sag om daværende statsminister Lars Løkke Rasmussen, der i vrede udvandrede fra et båndet interview med Berlingske Tidende, da journalisten bevægede sig uden for det planlagte indhold i interviewet og spurgte ind til hans holdning til skattelettelser. Efterfølgende valgte chefredaktøren at slette journalistens beskrivelse af denne episode, da interviewet udkom på tryk.⁷³ På lignende vis blev Løkke ved anden lejlighed igen spurgt ind til et emne, der lå uden for den forudgående aftale for et interview med TV 2. Det resulterede i et klip, hvor en vred statsminister Lars Løkke Rasmussen tildelte journalisten en skideballe for at blive konfronteret med et spørgsmål om regeringens overbetaling til privathospitaler. Klippet blev efterfølgende slettet fra TV 2's billedarkiv.⁷⁴ Disse to sager viser ikke alene, at en stor del af indholdet i interviews er aftalt på forhånd, men også at en politiker faktisk kan tillade sig at blive vred over det, og dernæst at medierne i de beskrevne tilfælde tager det til følge – om end deres forklaring har været, at det blev gjort af journalistiske og ikke politiske hensyn.

I lang tid har der verseret en debat om, hvorvidt DR har været udpræget venstreorienteret, og øgenavnet for deres journalister er blevet de røde lejesvende. Kritikken blev først fremsat i 1968 af daværende Venstre-minister Jens Sønderup, men har siden hængt ved DR og er flittigt blevet brugt imod dem, særligt af højrefløjen i dansk politik. Undersøgelser har dog siden vist, at der ikke er belæg for at sige, at DR dækker historier til fordel for hverken den ene eller anden fløj.⁷⁵

Det er vanskeligt at vide, hvor meget sådanne sager faktisk systematisk påvirker mediernes evne og mulighed for at opretholde uafhængighed og objektivitet, men de giver klart indtryk af, at der fra de politiske magthaveres side gøres forsøg på at kontrollere medierne. Der er også noget, der tyder på, at det i et vist omfang påvirker redaktørernes valg og vinkling af historier. Et helt tydeligt eksempel herpå var, da fremtrædende redaktører i sommeren 2011 i en udsendelse (Deadline) på DR2 udtalte, at de ville være tilbageholdende med at bruge ekspertten Marlene Wind i fremtiden.⁷⁶ Marlene Wind var i denne periode stærkt upopulær hos regeringspartierne på baggrund af en meget kritisk udtalelse omkring deres genindførelse af grænsekontrollen i Danmark.

Medierne er under konstant pres i jagten på den gode historie. For at få de gode historier kræves ind imellem, at journalisterne indgår handler med magthaverne, ligesom det er til deres fordel at holde sig på god fod med de mennesker, de fortæller historier om. Lægger man sig ud med en magthaver, er man ikke nødvendigvis den første, der får pågældendes gode historier serveret næste gang, og dermed kan det have betragtelige konsekvenser at være for kritisk, både for den enkelte journalist, men også for redaktionerne.⁷⁷

En undersøgelse foretaget i 2011 belyser netop dette forhandlingsforhold mellem politikere eller spindoktorer på den ene side, og journalister på den anden. Der beskrives et gensidigt afhængighedsforhold, som resulterer i forhandlinger mellem politiske journalister og deres informanter – forhandlinger, der er skjulte for borgere, læsere, lyttere og seere, men som ikke desto mindre i høj grad farver den information, der modtages.⁷⁸

På baggrund af behandlingen af ovenstående diskussioner vurderes det, at medierne overordnet nyder en stor uafhængighed og er fri for uberettiget indblanding. Der findes dog samtidig grund til at bemærke, at der er enkelte faresignaler, man kan hæfte sig ved. Det beskrevne forhold mellem journalister og politikere, samt sandsynligheden for at der fra politikeres side gøres et forsøg på at kontrollere medierne, skaber mistillid i befolkningen og placerer dermed en vigtig opgave hos medierne, nemlig at bevise deres uafhængighed for den brede befolkning.

GENNEMSIGTIGHED (LOVGIVNING) – 10.2.1

Er der bestemmelser, som sikrer gennemsigtighed i mediernes aktiviteter?

Point: 4

Mediernes ejerskab offentliggøres via Erhvervs- og Selskabsstyrelsen og kontrolleres ved selskabsloven på lige fod med alle andre virksomheder. Oplysningerne om virksomheders ejerskab kan købes fra Erhvervs- og Selskabsstyrelsen. Der findes ikke særlige regler for medier på området. Som det beskrives i rapporten om det private erhvervsliv (indikator 13.2.1) vil der i forbindelse med indførelsen af en ny selskabslov indføres en ejerbog, hvor virksomhedernes kapitalejere skal registreres og offentliggøres.⁷⁹ Dette vil med stor sandsynlighed yderligere forbedre gennemsigtigheden omkring ejerskab.⁸⁰

GENNEMSIGTIGHED (PRAKSIS) – 10.2.2

I hvilken grad er der i praksis gennemsigtighed omkring mediernes aktiviteter?

Point: 4

Medierne oplyser deres ejerskab i overensstemmelse med lovgivningen på området. Der er en stigende tendens til, at mediernes ejerskab koncentrerer hos enkelte store virksomheder. Aviserne ejes i dag for ca. 70% vedkommende af tre store virksomheder,⁸¹ og ligeledes er mere end 90% af ugebladene ejet af tre andre store virksomheder.⁸² Samme tendens ses i filmbranchen, og for de elektroniske medier er koncentrationen endnu større, som også beskrevet ovenfor, da DR og TV 2 næsten må siges at have de facto monopol på radio og tv.⁸³

Hele den journalistiske proces er undtaget aktindsigt, hvilket vil sige at seere, lyttere og læsere ikke nødvendigvis har mulighed for at gennemskue præmisserne for den enkelte udsendelse eller artikel. Hvis man som seer, lytter eller læser skriver og spørger til varedeklarationen, får man ikke nødvendigvis svar. Ofte er interviews og debatter på forhånd nøje planlagt og forhandlet mellem journalisten og de pågældende magthavere – omend der er tale om politikere eller andre aktører. Men disse præmisser fremgår ikke af det produkt, seere, lyttere og læsere modtager.⁸⁴

Der er i udgangspunktet ret til lønoplysninger hos DR og TV 2, da de er omfattet af offentlighedsloven,⁸⁵ men da TV 2 er organiseret som et statsejet aktieselskab, er der ikke adgang til lønoplysninger hos dem.

I 2009 lavede fagbladet Journalisten en rundspørge blandt 116 chefredaktører i Danmark, hvori chefredaktørerne blev bedt om at offentliggøre deres lønninger. Journalisternes lønninger er tilgængelige via deres fagforening, da de er overenskomstbaserede, til gengæld bygger chefredaktørernes løn på lønforhandlinger og er ikke umiddelbart tilgængelige. Det var kun tre ud af de 116 chefredaktører, der valgte at svare på rundspørgen, andre afviste fuldstændigt, ignorerede forespørgslen eller ønskede anonymitet omkring deres navn.⁸⁶ Denne lukkethed omkring løn disharmonerer umiddelbart med mediernes vedblivende interesse for, hvad andre chefer og offentligt ansatte tjener. Ydermere må det bemærkes, at for mange mediers vedkommende er der tale om virksomheder, der i høj grad modtager offentlig støtte, og dermed kan lønoplysningerne med rimelighed siges at have offentlighedens interesse. Ikke mindst hos DR og TV 2.

I hvilket omfang sikrer lovgivningen, at medierne holdes ansvarlige for deres aktiviteter?

Point: 5

Radio- og fjernsynsloven regulerer de elektroniske medier og heri fastlægges også Radio- og tv-nævnets beføjelser. Radio- og tv-nævnet kan, som ovenfor nævnt, træffe afgørelser om sendetilladelser og har også beføjelse til at fratage et medie sin sendetilladelse, i tilfælde af at loven brydes alvorligt eller gentagne gange. Ligeledes fører Radio- og tv-nævnet tilsyn med reklamevirksomhed, produktplacering, sponsorprogrammer og træffer afgørelser i sager des angående. Radio- og tv-nævnet fører også tilsyn med både DR's og TV 2's public service-virksomhed samt modtager og kommenterer hvert år disse to mediers public service-beretninger. Slutteligt kan Radio- og tv-nævnet bevilge driftstilskud til ikke-kommercielle, lokale radiostationer og til ikke-kommercielle tv-stationer. Afgørelser truffet af Radio- og tv-nævnet kan ikke ankes til andre instanser.⁸⁷

Det er Radio- og tv-nævnets opgave at rådgive kulturministeren i anliggender inden for dets beføjelser.⁸⁸ Radio- og tv-nævnet er nedsat af kulturministeren. Det består af otte medlemmer, hvoraf syv er udpeget af kulturministeren og repræsenterer juridisk, økonomisk samt administrativ, erhvervsmæssig og mediemæssig samt kulturel sagkundskab. Det ottende medlem er udpeget af Samarbejdsforum for Danske Lytter- og Seerorganisationer. Kulturministeren har ydermere beføjelser til at fastsætte Radio- og tv-nævnets forretningsorden.⁸⁹

Licenser (frekvensplanlægning og distribution) varetages af IT- og Telestyrelsen, der ligger under Ministeriet for Videnskab, Teknologi og Udvikling. Licensafgift for public service-tv (DR og de otte regionale TV 2-stationer) håndteres af DR. De lovgivningsmæssige rammer for trykte medier omkring injurier, privatlivsbeskyttelse mv. varetages af Justitsministeriet. Tildeling af støtte varetages som nævnt af Kulturministeriet.⁹⁰

Som nævnt er både de trykte og de elektroniske mediers faglige tilsyn reguleret ved lov og organiseret som et offentligt organ i form af Pressenævnet.⁹¹ Som oven for beskrevet (indikator 10.1.4 i denne rapport) er der fordele og ulemper ved den konstruktion, det danske pressenævn har som statsligt nævn, og der findes grund til at anbefale, at udnævnelsen af Pressenævnets medlemmer flyttes fra Justitsministeriet og i stedet lægges hos et udenforstående ikke-politisk organ.

Pressenævnet beskæftiger sig med spørgsmål om, hvorvidt god presseskik er overtrådt og behandler klager over både den trykte og den elektroniske presse. Afgørelser truffet af Pressenævnet kan ikke ankes til andre instanser.⁹² Pressenævnet går ydermere ind i sager, hvor der klages over, at et givent medie har afvist at bringe genmæle på en given sag. Personer, virksomheder eller organisationer, som mener at være blevet udsat for ukorrekt omtale af faktuel karakter, kan rette klage til Pressenævnet med krav om genmæle, hvis det pågældende medie har afvist at give genmæle. Genmæle betyder, at en klager selv får lejlighed til at korrigere oplysninger af faktisk karakter i en sag, der har været omtalt i det pågældende medie. Anmodningen om genmæle skal først bringes til medierne selv, derefter til Pressenævnet, i fald de ikke afgøres bilateralt mellem klageren og mediet. Anmeldelsesfristen er fire uger efter offentliggørelsen. Pressenævnet går så ind i sagen og træffer afgørelser. I tilfælde af at mediet taber, enten pålægger Pressenævnet medierne at offentliggøre det pågældende genmæle eller vælger at udtale kritik af mediets håndtering af den konkrete sag. I begge tilfælde kan Pressenævnet også pålægge mediet at offentliggøre hele eller dele af Pressenævnets afgørelse. Pressenævnet kan derimod ikke idømme straf, erstatning eller på anden måde træffe afgørelser, der økonomisk kompenserer de pågældende, som har fået medhold i en klagesag.⁹³

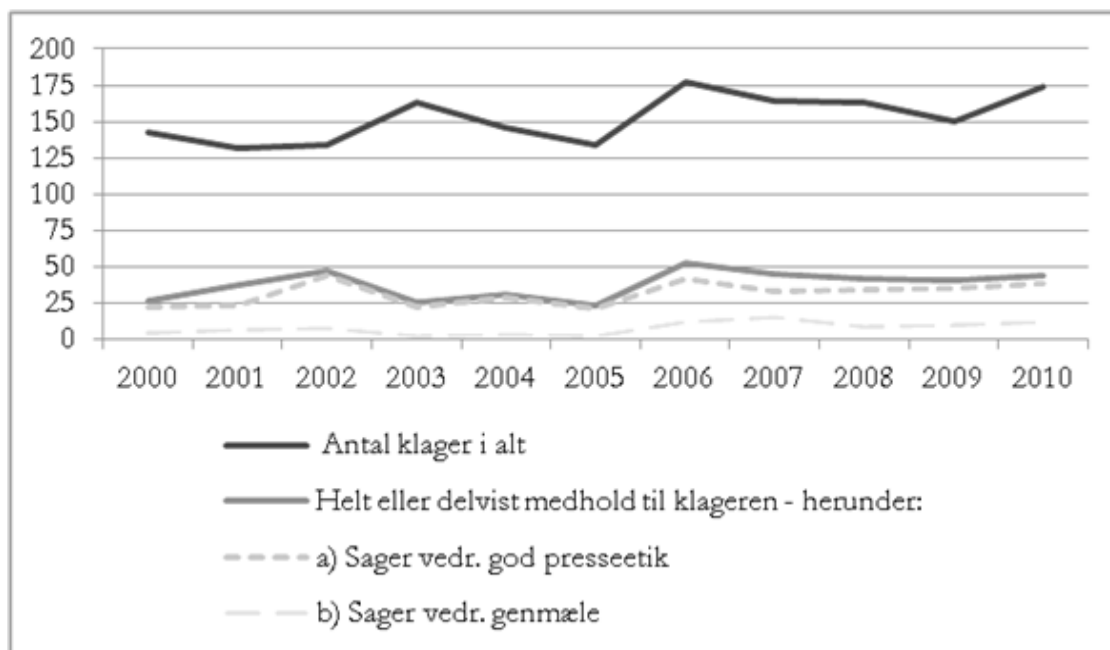
De presseetiske retningslinjer og klageadgangen hos Pressenævnet skal ses som et sideløbende system til de erstatningsretlige regler og det almindelige retssystem. Det vil sige, at der, ud over klagesager til Pressenævnet, også kan føres sager ved domstolene, hvor en klager eksempelvis kan afprøve erstatningskrav.⁹⁴

ANSVARLIGHED (PRAKSIS) – 10.2.4

I hvilket omfang holdes medierne i praksis ansvarlige for deres aktiviteter?

Point: 4

Statistik fra Pressenævnet synliggør, at der over de seneste ti år ikke er sket de store udsving, hverken i forhold til antallet angivne klager eller sager, der gives medhold (hverken inden for god presseetik eller krav om genmæle):



Kilde: Pressenævnets Årsrapporter 2000-2010

Overordnet set vurderes det offentlige tilsyn og det faglige tilsynsorgan at fungere efter hensigten i praksis også.

Dog bør det nævnes, at Pressenævnet jævnligt har været udsat for kritik. Senest fremlagde en række store danske virksomheder i 2010 en skarp kritik af Pressenævnets status og mangel på sanktionsmuligheder. Flere af dem havde angiveligt helt droppet at bruge Pressenævnet, når de følte sig uberettiget hængt ud i medierne. Begrundelsen var, at Pressenævnets afgørelser var uden effekt, og at den gennemsnitlige behandlingstid på ca. 63 dage gjorde kendelserne de facto betydningsløse. Ydermere nævntes kendelsernes placering som et problem. En fejl bragt på forsiden, som berigtiges ved at avisen bringer en kendelse to måneder efter på en af avisens bagerste sider, var, ifølge virksomhederne, så godt som ligegyldigt.⁹⁵

MEDIERNE

I 2010 forårsagede en række konkrete eksempler samt kritikken fra virksomhederne, at Pressenævnet selv undersøgte hvor i dagbladene, aviserne som oftest placerede Pressenævnets kendelser, i fald de var blevet pålagt at bringe dele af eller hele kendelsen. Undersøgelsen strakte sig over perioden januar 2005-juli 2010. Det viste sig, at i 42 ud af 76 tilfælde var kendelsen placeret en side længere tilbage end den artikel klagen drejede sig om. Det er op til den enkelte redaktør selv at bestemme, hvor de vil placere kendelsen ud fra en generel retningslinje om, at kendelsen skal offentliggøres på en "...så fremtrædende måde, som det med rimelighed kan forlanges."⁹⁶ Pressenævnet mener, at denne undersøgelse indikerer redaktørernes nedprioritering af kendelsens betydning. På den baggrund har Danske Dagblades Forening taget initiativ til en fælles politik på området for alle dagbladene, hvilket indebærer en fast placering af kendelserne i avisen. Med dette skridt ønskede dagbladene også at vise, at de tog Pressenævnets kendelser alvorligt.⁹⁷

Der har også tidligere været rejst kritik af Pressenævnets status og synlighed.⁹⁸ Justitsminister Lars Barfoed opfordrede i starten af 2011 til en debat i Folketinget omkring Pressenævnets sanktionsmuligheder på baggrund af blandt andet kritikken fra virksomhederne samt debatten om kendelserne. Justitsministeren varslede i den forbindelse et seminar om emnet, men dette har endnu ikke fundet sted.

Få medier har valgt at oprette deres egne ombudsmands-funktioner, eller hvad de kalder seernes og læsernes redaktør.⁹⁹ Formålet med disse funktioner er at tage ansvar for læsere og seeres klager ved hjælp af en uafhængig intern vagthund. DR's bestyrelse har eksempelvis ansat Jacob Møllerup til at være uafhængig kontrolinstans i forhold til DR's program-etik. Hans opgave er at sørge for, at DR lever op til sine egne normer samt regler i forhold til god presse og medie-etik. Han holder dels øje med, hvordan DR behandler klagesager og fungerer også som ankeinstans for seere og lyttere. Endelig forbereder han indstillinger til bestyrelsen på baggrund af sin behandling.¹⁰⁰

INTEGRITET (LOVGIVNING) – 10.2.5

I hvilket omfang er der retningslinjer og lovgivning, som sikrer integriteten hos ansatte inden for de forskellige medier?

Point: 4

Medieansvarsloven er den lovgivningsmæssige basis for sikring af mediernes integritet og omfatter både trykte og elektroniske medier. Loven fastlægger straffeansvar i forhold til almindelig dansk lovgivning, straffe- og erstatningsansvar samt regler om presseetik og genmæle. Loven fastlægger derimod ikke regler for, hvilke udtalelser, tekster og billeder, der er straffbare eller kan medføre erstatning og godtgørelse. Disse bestemmelser forefindes primært i straffelovens regler om injurier og krænkelse af privatlivet, retsplejelovens regler om navneforbud og loven om ophavsret.

I Medieansvarslovens § 34 står der, at "massemediernes indhold og handlemåde skal være i overensstemmelse med god presseskik". I henhold til denne paragraf afgør Pressenævnet, om medierne har handlet i strid med god presseskik. Sagsbehandlingen tager udgangspunkt i "Vejledende regler for god presseskik", som blev vedtaget i overensstemmelse med forslaget i betænkningen fra 1990 om forslag til en ny medieansvarslov.¹⁰¹ Disse regler er, som det fremgår, alene vejledende og indeholder retningslinjer for korrekte meddelelser, adfærd i strid med god presseskik samt retsreportage.¹⁰² Hovedpunkterne er som følger:¹⁰³

- korrekte angivelser,
- kritisk efterprøvelse af nyhedskilder,
- efterprøvelse af krænkende oplysninger,
- sammenhæng mellem angreb og svar,
- overskriftens artikel-mæssige sammenhæng,
- berigtigelse på eget initiativ,
- åbenhed i berigtigelsen,
- respekt for privatlivets fred,
- specielle hensyn ved selvmord og forbrydelser,
- adskillelse i journalistisk og reklamemæssigt indhold,
- respekt for andres tillid,
- reel saglighed i dækning af retssager,
- tilbageholdenhed med angivelse af politianmeldelse og
- varsomhed med oplysning om tidligere forhold.

Pressenævnet klargør i deres vejledning, at disse standarder *"følger udviklingen i opfattelsen af, hvad der er uetisk, og tager stilling til nye situationer, der opstår"*¹⁰⁴. Denne frihed til fortolkning er indført i henhold til betænkningens anbefalinger.

De nuværende retningslinjer er fra 1991, og eksperter har peget på behovet for en opdatering,¹⁰⁵ hvilket vurderes at være berettiget – ikke mindst af hensyn til de borgere, der på baggrund af retningslinjerne skal indgive klager til Pressenævnet.

I tillæg til disse fælles etiske regler, har visse medier indført egne etiske retningslinjer, der specificerer deres brug og fortolkning af de fælles regler. Ved en optælling og opdatering af en tidligere rundspørge foretaget af Center for Journalistik og Efteruddannelse (CFJE) i 2005 blandt ca. 50 danske medier fremkommer det, at ca. 10 af de 50 største mediehus i Danmark opererer med deres egne etiske retningslinjer i tillæg til de fælles.¹⁰⁶

INTEGRITET (PRAKSIS) – 10.2.6

I hvilket omfang er integriteten sikret hos de ansatte i de forskellige medier?

Point: 4

Det er den overordnede vurdering, at dansk journalistik generelt er af en høj kvalitet og udføres af veluddannede, uafhængige journalister. Medier og journalister følger også i praksis de presseetiske retningslinjer, som er fremlagt oven for, og Pressenævnet fungerer, trods kritik, i det store og hele efter hensigten. Ydermere findes der andre faglige organisationer for journalister, som står for både faglig udvikling og repræsenterer journalisternes interesser.¹⁰⁷

De gældende presseetiske retningslinjer samt medieansvarsloven har dog været udsat for kritik og krav om opdatering. Kritikken handler blandt andet om, at de nuværende retningslinjer ikke forholder sig til medierne og journalisternes nye virkelighed, nemlig den hvor de skal forholde sig som agenter på et marked. Det handler ikke længere alene om at værne om branchens politiske integritet, men også om en såkaldt kommerciel integritet, der handler om balancen mellem kvalitet og salgbarhed.¹⁰⁸

Et andet område hvor de nuværende retningslinjer ikke giver meget vejledning er, om pressens forhold til politikere i forhold til pressens rolle som vagthund og formidler på den politiske scene. Godt nok viser det oven for nævnte komparative studie, at danske journalister tager det professionelle etos om, at de skal arbejde apolitisk meget seriøst i sammenligning med europæiske kollegaer,¹⁰⁹ men det må stadig anerkendes, at medierne spiller en stadig større rolle som selvstændig samfundsinstitution samt bindeled mellem befolkningen og den politiske ledelse. Og fordi medierne spiller en større rolle som forbindelsesled, bliver også nyhedskriterierne, nyhedsbearbejdelsen og de rutinemæssige vinklinger af større betydning.¹¹⁰ Dette kunne med fordel afspejles i de presseetiske retningslinjer.

Slutteligt er det blevet påpeget, at i takt med at journalister i stigende grad indgår i fortolkninger af det stof, der fremlægges, bliver der et stigende behov for at kunne kvalitetssikre ikke alene den journalistiske faktaformidling, men også den journalistiske fortolkning. Der er metoder samt rige muligheder for træning og oplæring i det faktuelle kvalitetstjek, men der er ikke i samme omfang udviklet metoder til at teste pålideligheden af journalistiske fortolkninger.¹¹¹

UNDERSØGE OG AFLØRE KORRUPTIONSSAGER I PRAKSIS – 10.3.1

Hvor aktive og succesfulde er medierne som vagthunde over for korruption?

Point: 4

Om end den undersøgende journalistik er under pres, fordi den produceres langsommere og ikke altid harmonerer med den medie verden, der er virkeligheden nu, så reserverer mange medier stadig et helle for den seriøse, dybdeborende journalistik.¹¹² Foreningen for Undersøgende Journalister tilbyder et forum for både journalister, der praktiserer undersøgende journalistik, samt andre interesserede. Gennem foreningen gives adgang til en række værktøjer, debatarrangementer og internationale konferencer, ligesom foreningen årligt uddeler en pris, der belønner journalister for *”at grave grundigere, mere konsekvent eller mere kreativt og for at lægge ny og væsentlig viden frem for offentligheden.”*¹¹³

Medierne bringer jævnligt historier om politikere og embedsmænds modtagelse af gaver, repræsentation eller anden adfærd, der giver grund til at stille spørgsmålstegn ved deres integritet. Som det fremgår ender disse sager meget sjældent som egentlige politisager og endnu sjældnere under de strafferetlige bestemmelser, der dækker korruption. Det er dog den overordnede vurdering, at medierne er effektive til at sætte diskussionen om disse emner på dagsordenen. Der er dog blevet peget på det tankevækkende i, at journalister i alle andre lande omkring Danmark har formået at afsløre og optrevle korruptionssager, mens de danske journalister ikke har fundet noget nævneværdigt i mange år.¹¹⁴

Den seneste egentlige sag om korruption i Danmark fik relativt stor mediedækning og handlede om FN's Oil-for-Food programmer, hvor der blev rejst tiltale mod 14 virksomheder for bestikkelse. Ingen af de 14 blev dog dømt for bestikkelse – 13 indgik forlig og den sidste blev dømt for ulovlig handel med Irak.¹¹⁵

Danske medier kunne dog i højere grad vælge at rapportere på danske virksomheders og organisationers adfærd i udlandet, hvor mange af dem opererer i kontekster, hvor bestikkelse (eller smørelse) er en nødvendighed for at opnå formålet med at være tilstede – hvad enten det handler om bistand i humanitære kriser eller olieaftaler i Vestafrika.¹¹⁶ Sådanne sager afdækkes meget sjældent, og medierne bidrager ikke i nævneværdig grad til at sætte disse emner på dagsordenen.

OPLYSNING AF BEFOLKNINGEN OM KORRUPTION – 10.3.2

Hvor gode er medierne til at oplyse offentligheden om korruption og dens konsekvenser?

Point: 4

Der findes ikke dedikerede programmer eller udgivelser vedrørende korruption, integritet, og anti-korruption, sådan som det er tilfældet i andre lande. Dette anses dog ikke for en svaghed i det danske system, men snarere som et logisk symptom på den meget sjældne forekomst af egentlige korruptionssager.

OPLYSNING AF BEFOLKNINGEN OM OFFENTLIGE OG REGERINGSMÆSSIGE FORHOLD – 10.3.3

Hvor gode er medierne til at informerer befolkningen og den øvrige offentlighed om regeringens og andre magthaveres aktiviteter?

Point: 5

Som også tidligere konkluderet har danskerne adgang til nuanceret og bredt dækkende nyhedsstof, ligesom de gives mulighed for at følge med i både regeringens og andre magthaveres aktiviteter, så langt som lovgivningen tillader det.¹¹⁷

I 2009 gennemførtes et komparativt studie af mediernes evne til at oplyse og give befolkningen viden om samfundsrelevante emner hos henholdsvis de markedsorienterede og de public service-drevne medier i USA, Storbritannien, Finland og Danmark. Studiet konkluderer, at public service-funktionen i medielandskabet er et vigtigt og effektivt element for at opnå en bredt oplyst befolkning, og bygger altså blandt andet denne konklusion på danske forhold.¹¹⁸

Magtudredningen fra 2003 behandlede hvad der i deres rapport kaldtes en almindelig påstand, nemlig den, at medierne i stigende grad sætter den politiske dagsorden med deres nyhedskriterier, deadlines, skrivestil og så videre. Ydermere en påstand om, at medier og journalister er gået fra at være objektive nyhedsformidlere, til selv at være agenter på den politiske scene og medskabere af nyhederne. Det blev konkluderet, at medierne har indtaget en rolle som den fjerde statsmagt i dag, og idealet omkring det gode medie er ikke alene et, der nøgternt formidler nyheder og politisk stof, men også et, der selv præsenterer meninger og analyser. Medierne er en selvstændig aktør i landets politiske arena, som følger sin egen logik – en logik om nyhedskriterier og deadlines, som i stigende grad dikterer resten af den politiske scene. Medierne er også blevet bindeleddet mellem politikere, samfundsdebattører og befolkningen, hvilket sætter deres spilleregler endnu mere i fokus. Ligeledes styrer medierne i stigende grad befolkningens interessefelt.¹¹⁹

Men mediernes magt skal heller ikke overdrives, de er stadig primært medier for den politiske kamp, der udkæmpes i samfundet. I takt med at forskellige aktører bliver bedre til at tackle mediernes præmisser, vinder de også magten over debatten tilbage, ligesom borgerne bliver dygtigere og dygtigere til at forholde sig kritisk til det stof, der præsenteres af medierne.¹²⁰

Erfaringen fra dette studie er dog, at for samtlige af de interviewede institutioner blev der udtrykt stor tillid og overbevisning om, at medierne er et af de vigtigste elementer i det danske integritetssystem. Der tillægges medierne en stor rolle som vagthunde i forhold til alle øvrige institutioner, og alene det, at de interviewede tillægger medierne denne rolle, er med til at give dem denne rolle. Med andre ord frygter embedsmænd såvel som politikere at havne som den gode historie, grundet lemfældig omgang med habilitets- eller gaveregler eksempelvis, og på den baggrund træder de ekstra varsomt.

1. Jævnfør studiets 11 andre søjlerapporter
2. Medieudvalget, Betænkning om de elektroniske medier, Statsministeriet 1995.
3. Freedom House, Freedom in the World Survey 2011, Freedomhouse 2011.
4. Lov om radio- og fjernsynsvirksomhed §§ 41 og 42.
5. Medieudvalget, Betænkning om de elektroniske medier, Statsministeriet, 1995; Per Jaunert, Medialandscape: Denmark, European Journalism Centre, 8. november 2010.
6. Rambøll Management Consulting: Arbejdsrapport om mediestøtten til de elektroniske medier i Danmark 2007, d. 30. september 2008; Styrelsen for Bibliotek og Medier: <http://www.bibliotekogmedier.dk/>.
7. Per Jaunert, Medialandscape: Denmark, European Journalism Centre, 8. november 2010; Rambøll Management Consulting: Arbejdsrapport om mediestøtten til de elektroniske medier i Danmark 2007, 30. september 2008.
8. Lov om radio- og fjernsynsvirksomhed § 10.
9. Rambøll Management Consulting: Arbejdsrapport om mediestøtten til de elektroniske medier i Danmark 2007, 30. september 2008.
10. Talpa Radio International B.V. betaler DKK 22,5 millioner (USD 4.1 millioner) for den sjette fm-kanal i årlig koncessionsafgift, og SKY radio vandt oprindeligt den femte fm-kanal for DKK 54 millioner (USD 9.8 millioner) årligt. Kanalen har siden været i nyt udbud efter lukning af SKY Radio A/S i Danmark, hvilket blev vundet af TV2 mod DKK 23 millioner (USD 4.2 millioner) i årlig koncession.
11. Lov om radio- og fjernsynsvirksomhed §§ 42 og 42a.
12. Lov om radio- og fjernsynsvirksomhed § 50.
13. Interview af Natascha Linn Felix med Oluf Jørgensen, ekspert i Offentlig Forvaltning, Mediejura og Ytringsfrihed på Danmarks Journalisthøjskole, via telefon, d. 7. juni 2011.
14. Per Jaunert: Medialandscape: Denmark, European Journalism Centre, d. 8. november 2011; Interview af Natascha Linn Felix med Jacob Møllerup, lytternes og seernes redaktør hos DR, samt formand for The Organization of News Ombudsmen, København d. 16. juni 2011.
15. Mediestøtte til de elektroniske medier i Danmark kan opdeles i direkte og indirekte støtte. Den direkte støtte er enten fastsat ved lov eller tildelt ansøgere, der vurderes støtteberettigede af Folketinget. Den væsentligste kilde til direkte støtte i Danmark er licensen, som konkret gives til (1) DR, TV2/Regionerne samt lokal radio- og tv-puljen og (2) puljer til produktionsstøtte af tv-indhold. Den indirekte støtte gives i form af særlige lovgivningsmæssige fordele, undtagelser eller dispensationer fra lovgivningen, herunder (1) lovgivningsmæssig særposition og (2) finansiell belastningsfritagelse. Kilde: Rambøll Management Consulting: Arbejdsrapport om mediestøtten til de elektroniske medier i Danmark 2007, d. 30. september 2008.
16. Rambøll Management Consulting: Udredning af den fremtidige offentlige mediestøtte, Rambøll Management Consulting, Copenhagen, 2009.
17. Det såkaldte Dyremose-udvalg eller Mediestøtteudvalget: <http://www.bibliotekogmedier.dk/medieomraadet/mediestotteudvalget/>.
18. Kulturministeriet, Kommissorium for Udvalget om den fremtidige offentlige mediestøtte, København, d. 18. november 2010.
19. B.dk, "Medier på støtten", d. 23. november 2010
20. Information.dk, "Rittersport-løsningen i mediestøtten", d. 15. maj 2011; B.dk, "Medier på støtten", d. 23. november 2010.
21. Per Jaunert, Medialandscape: Denmark, European Journalism Centre, d. 8. november 2010; Interview af Natascha Linn Felix med Jacob Møllerup, lytternes og seernes redaktør hos DR, samt formand for The Organization of News Ombudsmen, København, d. 16. juni 2011
22. Journalisten.dk, "Netmediernes overlevelse – journalistikkens død?", d. 5. maj 2011
23. Journalisten.dk, "Journalistik for alle (sponsor)pengene", d. 5. maj 2011
24. Finn Laursen, Torben M. Andersen & Detlef Jahn: Sustainable Governance Indicators 2011, Denmark Report, Berthelsmann Stiftung, 2011.
25. Kulturministeriets hjemmeside: <http://kum.dk/Kulturpolitik/Medier/>.
26. Finn Laursen, Torben M. Andersen & Detlef Jahn: Sustainable Governance Indicators 2011, Denmark Report, Berthelsmann Stiftung, 2011; Freedom House: Freedom in the World Survey 2011, Freedomhouse, 2011; Interview af Natascha Linn Felix med Oluf Jørgensen, ekspert i Offentlig Forvaltning, Mediejura og Ytringsfrihed på Danmarks Journalisthøjskole, via telefon, d. 7. juni 2011; Interview af Natascha Linn Felix med Jacob Møllerup, lytternes og seernes Redaktør hos DR, samt formand for The Organization of News Ombudsmen, København, d. 16. juni 2011.
27. Rambøll Management Consulting: Arbejdsrapport om mediestøtten til de elektroniske medier i Danmark 2007, d. 30. september 2008.
28. Interview af Natascha Linn Felix med Oluf Jørgensen, ekspert i Offentlig Forvaltning, Mediejura og Ytringsfrihed på Danmarks Journalisthøjskole, via telefon, d. 7. juni 2011.
29. Finn Laursen, Torben M. Andersen & Detlef Jahn, Sustainable Governance Indicators 2011, Denmark Report, Berthelsmann Stiftung, 2011; Freedom House: Freedom in the World Survey 2011, Freedomhouse, 2011; Per Jaunert: Medialandscape: Denmark, European Journalism Centre, d. 8. november 2010.
30. Per Jaunert, Medialandscape: Denmark, European Journalism Centre, d. 8. november 2010.
31. Per Jaunert, Medialandscape: Denmark, European Journalism Centre, d. 8. november 2010; <http://www.ritzau.dk/>.
32. Interview af Natascha Linn Felix med Jacob Møllerup, lytternes og seernes redaktør hos DR, samt formand for The Organization of News Ombudsmen, København, d. 16. juni 2011.
33. Interview af Natascha Linn Felix med Jacob Møllerup, lytternes og seernes redaktør hos DR, samt

- formand for The Organization of News Ombudsmen, København, d. 16. juni 2011.
34. Straffelovens § 140 om blasfemi og gudsbespottelse, § 266b om trusler, hån og nedværdigelse af særlige grupper grundet religion, race, etnicitet, hudfarve, nationalitet eller seksualitet, samt § vedrørende ærekrænkelser.
 35. Straffelovens § 267.
 36. Mediejura, "Hvornår er Injurier lovlige?", d. 18. august 2011.
 37. Mediejura, "Hvornår er Injurier lovlige?", d. 18. august 2011.
 38. Mediejura, "Hvornår er Injurier lovlige?", d. 18. august 2011.
 39. DR ledes af en bestyrelse på 11 medlemmer, som vælges for en periode på fire år. Tre medlemmer, heriblandt formanden, bliver udpeget af kulturministeren, seks af Folketinget og to af medarbejderne i DR (<http://www.dr.dk/OmDR/Fakta+om+DR/Organisation/20060526142625.htm>). TV 2 ledes af en bestyrelse på ni medlemmer. Seks medlemmer er udpeget af kulturministeren og tre medlemmer (medarbejderrepræsentanterne) er udpeget af medarbejderne på TV 2.
 40. Finn Laursen, Torben M. Andersen & Detlef Jahn, Sustainable Governance Indicators 2011, Denmark Report, Berthelsmann Stiftung, 2011.
 41. Styrelsen for Bibliotek og Medier (<http://www.bibliotekogmedier.dk/>).
 42. David Banisar: Global Survey: Freedom of Information and Access to Government Records Around the World, Freedominfo.org, juli 2006.
 43. Meroffentlighed
 44. Offentlighedslovens § 4, der endvidere også rummer en bestemmelse om egen acces.
 45. Direkte citat fra Offentlighedslovens § 10
 46. Offentlighedsloven § 2, stk 1.
 47. Interview af Natascha Linn Felix med Oluf Jørgensen, ekspert i Offentlig Forvaltning, Mediejura og Ytringsfrihed på Danmarks Journalisthøjskole, via telefon, d. 7. juni 2011.
 48. Annegrethe Skovbjerg og Oluf Jørgensen: Presseetisk kontrol, Journalistica 1, 2006.
 49. Annegrethe Skovbjerg og Oluf Jørgensen: Presseetisk kontrol, Journalistica 1, 2006.
 50. Medieansvarsloven § 41. Formand, næstformand og den redaktionelle ledelse indstilles af Højesteret. Derudover indstiller Journalistforbundet og Dansk Folkeoplysnings Samråd hver to medlemmer også.
 51. Medieansvarsloven §§ 50 og 52.
 52. Annegrethe Skovbjerg og Oluf Jørgensen: Presseetisk kontrol, Journalistica 1, 2006.
 53. Offentlighedsloven § 4, undtagelser fra denne bestemmelse listes i lovens §§ 7-14.
 54. Statsministeriet, Justitsministeriet, Finansministeriet, Sundhedsministeriet, Fødevareministeriet, Kirkeministeriet, Undervisningsministeriet, Kulturministeriet og Beskæftigelsesministeriet.
 55. Camilla Natascha Nivaro og Philip Sune Dam: Offentlighed Nej Tak! – om forsinkelser, lukkethed og lovbrud i ministeriers aktindsigtsager, Speciale, Roskilde Universitet, 2009.
 56. Søren Langelykke, Ulrik Røhl og Susanne Tøttenborg: Aktindsigt i staten – Praktisering af offentlighedsloven i Danmark, 2003, Institut for Samfundsvidenskab og Erhvervsøkonomi, Roskilde Universitet, 2003. Samme tendens ses i undersøgelsen af Journalisten: Aktindsigt i aktindsigterne, Fagbladet Journalisten, april 2003: I denne har fagbladet Journalisten søgt aktindsigt i aktindsigtsbegæringer i ti udvalgte ministerier i andet halvår af 2002. Materialet består af 166 anmodninger. I undersøgelsen fremgår det, at i 54% af ansøgningerne svarer myndighederne ikke inden ti dage.
 57. Mediebevægelsen, "Massiv nedgang i annonceindtægterne for traditionelle medier", d. 4. maj 2010.
 58. Agner Ahm, tidligere chefredaktør hos Politiken, medlem af rådgivningsgruppen bag dette studie.
 59. Journalisten.dk, "Netmediernes overlevelse – journalistikkens død?", d. 5. maj 2011; Journaliste.dk, "Journalistik for alle (sponsor)pengene", d. 5. maj 2011.
 60. Reporters Without Borders: World Press Freedom Index, 2002-2010, www.ifex.com; Finn Laursen, Torben M. Andersen & Detlef Jahn: Sustainable Governance Indicators 2011, Denmark Report, Berthelsmann Stiftung, 2011; Freedom House: Annual freedom of the Press Index, <http://www.freedomhouse.org/>.
 61. Reporters Without Borders: 2010 World Press Freedom Index, IFEX, d. 20. oktober 2010.
 62. Erik Albæk, David Nicolas Hopmann og Claes de Vreese: Dækningen af folketingsvalgkampe i tv-nyhederne på DR1 og TV2 1994-2007, Syddansk Universitetsforlag 2010.
 63. Anders Esmark og Mark Ørsten: Et komparativt blik på den politiske kommunikationskultur i Danmark, Økonomi & Politik 2011.
 64. Lise Tøgeby, Jørgen Goul Andersen, Peter Munk Christiansen, Torben Beck Jørgensen & Signild Vallgård: Magt og Demokrati i Danmark – Hovedresultater fra Magtudredningen, 2003; Stig Hjarvad: Den politiske presse – En analyse af danske avisers politiske orientering, Journalistica 5, 2007.
 65. "Politiken er et radikalt-socialt liberalt blad" står der på Politikens hjemmeside, mens Jyllands Posten kalder sig et "liberalt dagblad. Dette er blot eksempler, og lignende tilkendegivelser fremgår hos de øvrige morgenaviser. Stig Hjarvad: Medie-Spin tildeler journalister helteroller, i TID & tendenser, nr. 2, Herning, 2007.

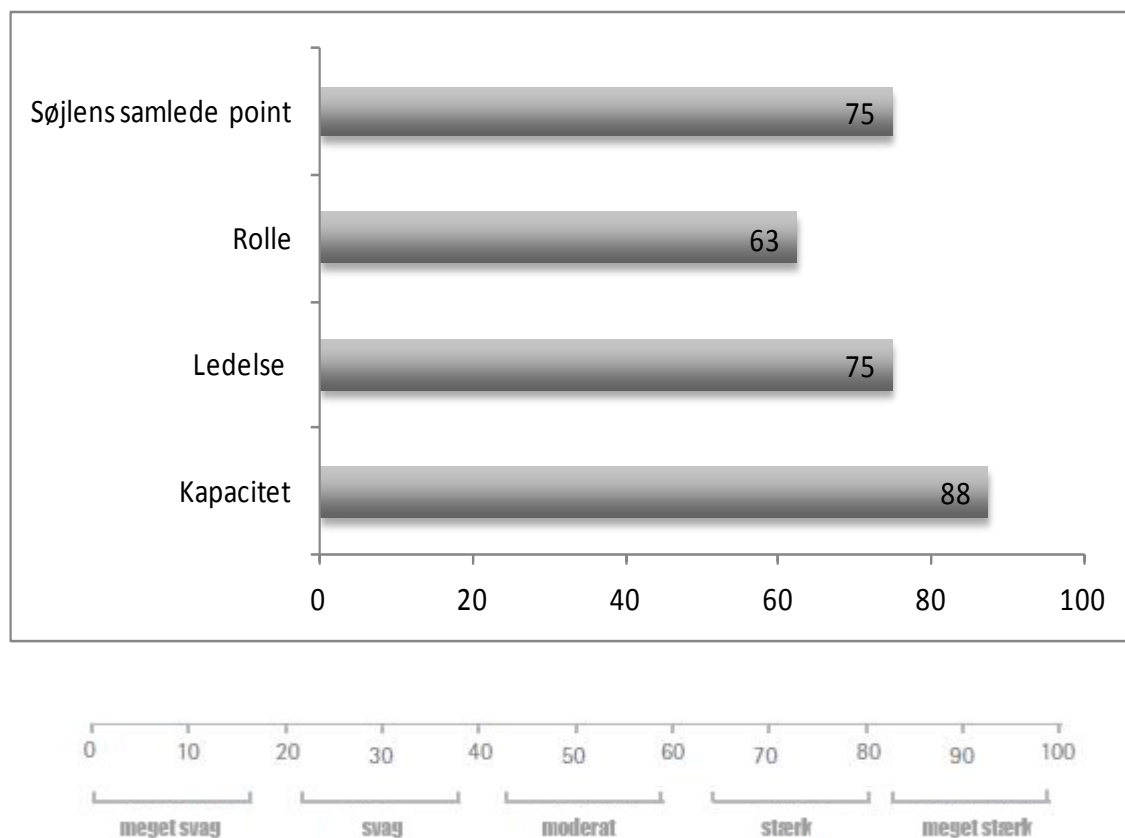
66. Stig Hjarvad: Den politiske presse - En analyse af danske avisers politiske orientering, *Journalistica* 5, 2007.
67. Finn Laursen, Torben M. Andersen & Detlef Jahn: Sustainable Governance Indicators 2011, Denmark Report, Berthelsmann Stiftung, 2011.
68. Stig Hjarvad: Den politiske presse - En analyse af danske avisers politiske orientering, *Journalistica* 5, 2007.
69. Se søjlerapport 2 om regeringen for nærmere detaljer om denne funktion
70. Stig Hjarvad: Medie-Spin tildeler journalister helteroller, i *TID & tendenser*, nr. 2, Herning, 2007.
71. Charlotte Boman Hede og Trine Møller: Nyheder til forhandling – en undersøgelse af forholdet mellem politiske journalister og spindoktorer på Christiansborg, speciale, Roskilde Universitet, 2011.
72. Politiken.dk, "Ekspert: Brian Mikkelsens DR-mail er italienske tilstande", d. 16. marts 2007.
73. Dr.dk, "Berlingske slettede en vred Lars Løkke", d. 30. maj 2011.
74. Journalisten.dk, "TV 2 sletter klip med vred Lars Løkke", d. 21. oktober 2010.
75. Mariam Rostami Mosen: DR er ikke røde lejesvende, d. 3. maj 2010; Erik Albæk, David Nicolas Hopmann og Claes de Vreese: Dækningen af folketingsvalgkampe i tv-nyhederne på DR1 og TV2 1994-2007, Syddansk Universitetsforlag 2010.
76. Dr.dk/deadline, 14. juni 2011 - Vært Jesper Larsen
77. Interview af Natascha Linn Felix med Jacob Møllerup, lytternes og seernes redaktør hos DR, samt formand for The Organization of News Ombudsmen, København, d. 16. juni 2011.
78. Charlotte Boman Hede og Trine Møller: Nyheder til forhandling – en undersøgelse af forholdet mellem politiske journalister og spindoktorer på Christiansborg, speciale, Roskilde Universitet 2011.
79. Ny selskabslovgivning. Modernisering af selskabsretten (Ajourført d. 9. oktober 2009), Audit Committee Institute.
80. Interview af Louise Scheibel Smed med Steen Thomsen, Professor ved Copenhagen Business School, Institut for International Økonomi og Virksomhedsledelse, Center for Corporate Governance, d. 4. juli 2011.
81. Orkla, Politiken/JP og Nordjyske.
82. Aller, Egmont og Bonnier.
83. Information.dk, "Hvem er ikke modstander af mediekoncentration", d. 26. juli 2007.
84. Charlotte Boman Hede og Trine Møller: Nyheder til forhandling – en undersøgelse af forholdet mellem politiske journalister og spindoktorer på Christiansborg, speciale, Roskilde Universitet, 2011; Interview af Natascha Linn Felix med Jacob Møllerup, lytternes og seernes redaktør hos DR, samt formand for The Organization of News Ombudsmen, København, d. 16. juni 2011. Et oplagt eksempel fremlægges på Politiken.dk, "Da statsministeren bestilte tid på tv", d. 18. december 2010.
85. På alle områder undtagen journalistikken.
86. Journalisten.dk, "Løn er større tabu end sex", 1. juli 2009.
87. Radio- og fjernsynslovens kap. 7.
88. Radio- og fjernsynslovens kap. 7.
89. Radio- og fjernsynslovens kap. 7.
90. Per Jaunert, Medialandscape: Denmark, European Journalism Centre, d. 8. november 2010; IT- og Telestyrelsens hjemmeside: www.itst.dk/.
91. Annegrethe Skovbjerg og Oluf Jørgensen: Presseetisk kontrol, *Journalistica* 1, 2006.
92. Pressenævnets hjemmeside; Medieansvarslovens kap. 7.
93. Pressenævnets hjemmeside; Medieansvarslovens kapitel 6.
94. www.retssal.dk.
95. Mediawatch, "Virksomheder: Pressenævnet er kun til pynt", d. 27. januar 2011.
96. Pressenævnet: Årsberetning 2010, København, april 2011.
97. Pressenævnet: Årsberetning 2010, København, april 2011; Danske Dagblades Forening: Pressenævnet godkender dagbladenes placering af pressenævnskendelser, d. 25. februar 2011; Danske Dagblades Forening: Dagbladene indfører fast placering af pressenævnskendelser, DDF Mener, 5/2011 (www.danskedagblade.dk).
98. Annegrethe Skovbjerg og Oluf Jørgensen: Presseetisk kontrol, *Journalistica* 1, 2006; Michael Bruun Andersen: Fra Presseetik til Markedsmoral, *Journalistica* 1, 2006.
99. Dette gælder Politiken, DR og TV 2 samt muligvis også enkelte andre. Kilde: Annegrethe Skovbjerg og Oluf Jørgensen: Presseetisk kontrol, *Journalistica* 1, 2006.
100. Interview af Natascha Linn Felix med Jacob Møllerup, lytternes og seernes redaktør hos DR, samt formand for The Organization of News Ombudsmen, København, d. 16. juni 2011.
101. Medieansvarsudvalget: Betænkning over Forslag til medieansvarslow, Betænkning nr. 1205/1990, 1990, København.
102. Pressenævnets hjemmeside.
103. www.retssal.dk.

104. Pressenævnets hjemmeside vedr. regler for god presseskik.
105. Annegrethe Skovbjerg og Oluf Jørgensen: Presseetisk kontrol, *Journalistica* 1, 2006.
106. Annegrethe Skovbjerg og Oluf Jørgensen: Presseetisk kontrol, *Journalistica* 1, 2006; *Mediejura, Etik på Danske medier*, d. 14. juni 2005.
107. Dansk Journalistforbund, Foreningen for Undersøgende Journalistik.
108. Michael Bruun Andersen: Fra Presseetik til Markedsmoral, *Journalistica* 1, 2006.
109. Anders Esmark og Mark Ørsten: Et komparativt blik på den politiske kommunikationskultur i Danmark, *Økonomi & Politik*, vol 84, nr. 1, side 3-18., 2011.
110. Lise Togeby, Jørgen Goul Andersen, Peter Munk Christiansen, Torben Beck Jørgensen & Signild Vallgård: *Magt og Demokrati i Danmark – Hovedresultater fra Magtudredningen*, 2003.
111. Flemming Tait Svith: Kvalitetssikring, Viden om Journalistik, Center for journalistisk efteruddannelse, 2006.
112. Interview af Natascha Linn Felix med Jacob Møllerup, lytternes og seernes redaktør hos DR, samt formand for The Organization of News Ombudsmen, København, d. 16. juni 2011.
113. Foreningen for Undersøgende Journalisters hjemmeside: <http://www.fuj.dk/>.
114. Interview af Natascha Linn Felix med Jacob Møllerup, lytternes og seernes redaktør hos DR, samt formand for The Organization of News Ombudsmen, København, d. 16. juni 2011.
115. TV2.dk, "Dansk firma dømt for ulovlig handel med Saddam", d. 10. februar 2011.
116. Jf. Også søjlerapporterne 12 og 14 om hhv. civilsamfundet og det private erhvervsliv.
117. Finn Laursen, Torben M. Andersen & Detlef Jahn, Sustainable Governance Indicators 2011, Denmark Report, Berthelsmann Stiftung, 2011; Freedom House, Freedom in the World Survey 2011, Freedomhouse, 2011; Per Jaunert, Medialandscape: Denmark, European Journalism Centre, d. 8. november 2010; Rambøll Management Consulting, Arbejdspapir om mediestøtten til de elektroniske medier i Danmark 2007, d. 30. september 2008.
118. James Curran, Shanto Iyengar, Anker Brink Lund and Inka Salovaara-Moring: Media System, Public Knowledge and Democracy - A Comparative Study, *European Journal of Communication* Vol 24(1): 5-26, 2009.
119. Lise Togeby, Jørgen Goul Andersen, Peter Munk Christiansen, Torben Beck Jørgensen & Signild Vallgård: *Magt og Demokrati i Danmark – Hovedresultater fra Magtudredningen*, 2003; Hjarvad, Stig: Den politiske presse - En analyse af danske avisers politiske orientering, *Journalistica* 5, 2007.
120. Lise Togeby, Jørgen Goul Andersen, Peter Munk Christiansen, Torben Beck Jørgensen & Signild Vallgård: *Magt og Demokrati i Danmark – Hovedresultater fra Magtudredningen*, 2003; Hjarvad, Stig: Den politiske presse - En analyse af danske avisers politiske orientering, *Journalistica* 5, 2007.

5.11 CIVILSAMFUNDSORGANISATIONERNE

Status: stærk institution.

Sammenfatning:



SØJLE-
RAPPORTER

Hovedkonklusionen i civilsamfundsrapporten er, at der er relativt få aktører i civilsamfundet, der beskæftiger sig direkte med anti-korruption i Danmark. Korruption fylder generelt ikke meget i den offentlige debat i Danmark, men når enkeltssager forekommer, dækkes disse intensivt af medierne. Den manglende fokus, foruden dækning af enkeltssager, gør det vanskeligt at rejse penge i en dansk kontekst fra offentlige og private støttekilder til dybdeborende undersøgelser af korruptionslignende hændelser. Her er det interessant at påpege, at mens vagthunde som DanWatch¹ i mange andre europæiske lande er på finansloven, så er dette ikke tilfældet i Danmark.² EU derimod finansierer sådanne vagthunde og nærværende studie er også et eksempel herpå.

Der findes ikke én lovgivning for civilsamfundsorganisationer, men en række love og regler, der samlet indkredser civilsamfundet. Lovgrundlaget er derfor diffust, men skaber også vide rammer for civilsamfundets ageren, og er befordrende for civilsamfundsorganisationers eksistens.

Civilsamfundsorganisationer har samlet set tilstrækkelige økonomiske og menneskelige ressourcer til at fungere effektivt. De forskellige organisationstyper har dog meget forskellige økonomiske kår, og mens organisationer, der er nyttige i forhold til at fremme f.eks. sundhed eller fællesskab, støttes af mange forskellige offentlige puljer, så har organisationer som TI DK knap så mange støttepuljer at søge.³

Civilsamfundsorganisationers uafhængighed er sikret ved lov, og der er ingen eksempler på ekstern indblanding. Civilsamfundsorganisationer bliver ikke registrerede, og de er ikke underlagt nogen form for statsligt tilsyn. Dog er der et øget krav til dokumentation for at kunne få adgang til offentlige støtte midler, hvilket sætter civilsamfundsorganisationernes selvbestemmelse under pres.⁴ Samtidig

CIVILSAMFUNDS-
ORGANISATIONERNE

kræver det, at organisationerne besidder en vis kapacitet for at imødekomme dokumentationskravene, hvilket kan fraholde mindre organisationer fra at søge offentlige puljer.

Der er overordnet set gennemslutighed i civilsamfundsorganisationer, når det kommer til økonomi og aktiviteter. Når det omhandler bestyrelsesreferater og valg af bestyrelser er gennemslutigheden dog mindre udtalt. Det er derfor dette studies vurdering, at der er rum for forbedring i civilsamfundsorganisationernes gennemslutighed.

Der er ikke et fælles adfærdskodeks for alle civilsamfundsorganisationer, så i det omfang organisationerne har ét, er det på eget initiativ. Det er dog studiets vurdering, at særligt civilsamfundsorganisationer, der er aktive i udviklingslande, har stor fokus på adfærdskodekser, og at mange organisationer har udviklet deres egne retningslinjer for adfærd, som er tilgængelige på deres hjemmesider.

CIVILSAMFUNDSORGANISATIONERS STRUKTUR I DANMARK

Der findes omkring 101.000 civilsamfundsorganisationer i Danmark. Af dem er ca. 57% kultur-, fritids- eller idrætsforeninger, der er kendetegnet ved ikke at være i opposition.⁵ 11% af organisationerne kategoriseres inden for "bolig og lokalsamfund". Begge organisationstyper har en afgørende rolle i forhold til at organisere danskere i foreninger, men vurderes ikke til at spille en afgørende samfundskritisk rolle.⁶ Derfor vil sådanne organisationer kun blive berørt sporadisk i nærværende øjemed.

De resterende organisationstyper består af idebaserede foreninger (11%), arbejdsrelaterede foreninger (12%) samt sociale og sygdomsbekæmpende foreninger (9%). Det er disse organisationstyper, der hovedsagelig vil være i fokus i denne rapport.

Den næststørste type af civilsamfundsorganisationer er arbejdsrelaterede foreninger som brancheforeninger, professionsforeninger, fagforeninger mv.⁷ Arbejdsrelaterede foreninger har haft en afgørende indflydelse på samfundsudviklingen, og Danmark er i dag et af de lande, der har den største faglige organisering af arbejdsstyrken.⁸ Arbejdsrelaterede foreninger spiller en vigtig rolle i forhold til at beskytte medlemmer, og i forbindelse med nærværende studie er det relevant at påpege, at de er nogle af de eneste aktører, der yder beskyttelse af whistle-blowers. Samtidig har arbejdsrelaterede foreninger spillet en afgørende rolle i forhold til at sætte whistle-blower-ordninger på dagsordenen i den offentlige debat.⁹

Hovedaktører inden for anti-korruption i Danmark er TI DK og DanWatch, hvoraf sidstnævntes mandat hovedsageligt omhandler en vagthundsrolle i forhold til det private erhvervsliv. Derudover eksisterer der andre aktører, som i et vis omfang arbejder for anti-korruption, som Foreningen Retshjælp til Whistle-blowers, Læger uden sponsor, Institut for Menneskerettigheder, Play the Game m.fl. TI DK er dog den eneste civilsamfundsorganisation, der arbejder for strukturelle tiltag og dermed søger, at holde regeringen ansvarlig i forhold til korruptionsbekæmpelse i Danmark.

RESSOURCER (LOV) - 11.1.1

I hvilket omfang sikrer lovgivningen befordrende rammer for civilsamfundet?

Point: 5

Den danske lovgivning sikrer i udgangspunktet rammer, der er befordrende for civilsamfundets eksistens og udvikling. Det er dog vurderingen på baggrund af dette studie, at lovgivningen ikke er veldefineret, og det må bemærkes, at der ikke eksisterer én lov for civilsamfundet, men en række love og regler, der indkredser civilsamfundet. Lovkomplekset på dette område er hermed relativt

uigennemskueligt, men det giver ikke anledning til yderligere bekymring i henhold til nærværende studie.

Retten til at oprette foreninger og organisationer er skrevet ind i Grundlovens § 78. Det kræver ingen forvarsling at stifte en organisation. Organisationer kan, men skal ikke, registreres, og det er således lovligt for organisationer at operere uden en officiel registrering.

Det er gratis og ukompliceret at oprette en organisation, og det kan gøres via internettet. Inden en organisation formelt kan dannes kræves det, at organisationen skal have en vedtægt, der klargør organisationens formål, hvem den består af, bestyrelsen og hvordan denne vælges.¹⁰ For at få støtte under folkeoplysningsloven¹¹ er det samtidig et krav, at organisationen er demokratisk opbygget. Folkeoplysningsloven henvender sig hovedsageligt mod støtte til voksenundervisning samt til aktiviteter for unge under 25 år¹² og små organisationer som TI DK, der ikke regelmæssigt udbyder foredrag, har svært ved at få adgang til denne støttepulje.

Der er ytringsfrihed i Danmark og Grundlovens § 77 erklærer, at enhver er berettiget til at ytre sig, dog under ansvar for domstolene. Civilsamfundsorganisationer har, såvel som private personer i Danmark, fri mulighed for at ytre sig og kritisere regeringen.

Civilsamfundsorganisationerne har gunstige skatteforhold i Danmark. Bestyrelsesmedlemmer og andet frivilligt personale kan modtage op til DKK 2000 (USD 389) om året skattefrit.¹³ Alle registrerede organisationer har ret til at søge godtgørelser for udgifter som befordrings-, rejse- og telefonudgifter samt søge tilskud til administrative omkostninger.¹⁴

Kommuner skal stille lokaler til rådighed for foreninger og organisationer, der får støtte under Folkeoplysningsloven¹⁵ og i tilfælde af, at der ingen lokaler er, skal kommunen refundere op til 75% af lokalelejen.¹⁶ Støtte af civilsamfundsorganisationer i form af lokaler udgør en vigtig del af den offentlige støtte.¹⁷

Organisationsmedlemmer kan få skattefradrag for deres kontingenter, såfremt organisationerne er godkendte til at modtage skattefrie gaver. Sådanne organisationer betaler ikke skat af gaverne.¹⁸ For at opnå status som organisation, der kan modtage indkomstskattefrie gaver, skal organisationen være registreret af skatteministeriet som almenvelgørende organisation og have minimum 300 kontingentbetalende medlemmer.¹⁹ Netop dette krav er en kæmpe udfordring for foreninger med et relativt snævert fokus.

RESSOURCER (PRAKSIS) - 11.1.2

I hvilket omfang har civilsamfundsorganisationer tilstrækkelige finansielle og menneskelige ressourcer til at fungere effektivt?

Point: 4

Civilsamfundsorganisationer vurderes på baggrund af dette studie at have tilstrækkelige finansielle ressourcer. Der er dog meget forskellige kår, og mens idrætsforeninger har gode finansieringsmuligheder, som følge af forskellige øremærkede støttepuljer som tips og lotto-puljen, så har andre organisationstyper knap så mange muligheder for støtte.²⁰ Der er en tendens til, at organisationer med formål som fremme af sundhed og fællesskab favoriseres i fordelingen af offentlige støttemidler.²¹

Det er nærværende studies vurdering, at det er problematisk at rejse penge til at forfølge korruptionsanklager,²² fordi korruption generelt ikke anses som et stort problem i en dansk kontekst. Her er det interessant at påpege, at mens vagthunde som DanWatch i andre europæiske lande som Storbritannien er på finansloven, så er dette ikke tilfældet i Danmark.²³ Derimod er der støttemuligheder at søge i EU, hvilket dette studie er et eksempel på.

Lovgivningen giver organisationer mulighed for at forsamles i kommunens lokaler, men i praksis tilfalder retten ikke alle civilsamfundsorganisationer.²⁴ Der er derfor rum for forbedringer, så alle organisationer bliver ligestillet i praksis.²⁵

Civilsamfundsorganisationers samlede indtægter stammer hovedsageligt fra medlemmers kontingenter samt organisationernes egne aktiviteter som arrangementer og udleje af lokaler. Tre fjerdedele af indtægterne udgør således egenfinansiering, og kun en fjerdedel af indtægterne finansieres af det offentlige samt ved private bidrag. Private bidrag udgør kun en tiendedel af organisationernes indtægter, og det er derfor hovedsageligt den offentlige sektor, herunder primært kommunerne, der udgør den resterende fjerdedel. Over en bred kam baserer civilsamfundsorganisationer sig således hovedsageligt på egenfinansiering.²⁶ Men nogle organisationer er mere afhængige af eksterne finansieringer end andre. Religiøse organisationer og organisationer inden for sundhed og sygdom modtager over halvdelen af deres indtægter fra eksterne private kilder (som fonde, gaver, hovedorganisationer), mens internationale organisationer, der beskæftiger sig med udvikling, og sociale organisationer modtager mere end 60% af sine indtægter fra offentlige kilder.²⁷ Kun hver tiende organisation har dog en decideret driftskontrakt med kommunen eller amtet om at udføre bestemte aktiviteter og opgaver.²⁸

I reglen er civilsamfundsorganisationer finansieret af flere forskellige støttekilder, og det er således ikke det generelle billede, at civilsamfundet alene beror på én enkelt støttekilde. Støttekilderne er i udgangspunktet differentieret, selvom der findes civilsamfundsorganisationstyper, der hovedsageligt er afhængige af henholdsvis staten eller private donorer.

Der er omkring 12-14.000 almennyttige fonde eller filantropiske fonde i Danmark. Dette tal er dog meget usikkert, idet der ikke eksisterer en egentlig statistisk opgørelse over antallet efter fondsregistret blev nedlagt i 1991. Civilsamfundsorganisationer modtager ca. 4% af deres indtægter fra private filantropiske donorer, og sådanne donorer har derfor begrænset økonomisk betydning.²⁹ 55% af filantropiske bidrag går til foreninger inden for kultur og fritid samt brancheorganisationer og faglige organisationer, og der er her hovedsageligt tale om donationer fra fonde og fra andre nonprofit organisationer. Private individuelle bidrag er afgørende for religiøse organisationer, der derudover ikke modtager penge fra filantropiske donorer. Virksomhedsdonationer spiller i det samlede hele en meget beskeden rolle for civilsamfundsorganisationer, med undtagelse af idrætsforeninger.³⁰

Dansk foreningsliv tegner sig til at høre hjemme i den fattige ende sammenlignet med andre europæiske lande.³¹ Dette skyldes hovedsageligt, at danske civilsamfundsorganisationer ikke er nær så dygtige til at generere indtægter på markedet gennem salg, donationer, sponsorater mv. som organisationer i andre europæiske lande. Til gengæld modtager danske organisationer mere støtte fra det offentlige og tjener mere på medlemskontingent, end organisationer i andre europæiske lande. Det tyder dog på, at flere kommuner (25%) vil spare på området i 2011, og det ser derfor ikke ud til, at civilsamfundsorganisationernes økonomiske vilkår bliver bedre.³²

I Danmark er der stærk tradition for at arbejde frivilligt, og i 2008 estimeredes det, at 37% af den danske befolkning arbejdede frivilligt.³³ Selvom der er mange, der gerne arbejder frivilligt, så viser studier,³⁴ at det er blevet sværere at få frivillige til at påtage sig større ansvarsområder. Derfor er det svært at tiltrække kvalificeret arbejdskraft til at tage bestyrelsesposter og opgaver af mere administrativ karakter. Det er stadig relativt let at få medlemmer til at yde en indsats nu og da, men til de større poster er det en udfordring.

Der er størst grad af professionalisering i de mere formaliserede organisationer som interesseorganisationer og organisationer i velfærdssektorerne. Disse organisationsformer er kendetegnet ved lønnet arbejdskraft. Der er mindst professionaliseringsgrad i de mere folkelige og ekspressive kategorier af organisationer inden for kultur og fritid, religion og miljø samt natur som hovedsageligt baserer sig på frivilligt arbejde.³⁵ Dette indikerer, at det kan være en udfordring at tiltrække velkvalificeret arbejdskraft til ulønnet arbejde i civilsamfundet, men ikke til lønnet arbejde i civilsamfundsorganisationer.

UAFHÆNGIGHED (LOV) – 11.1.3

I hvilket omfang beskytter lovgivningen mod uberettiget ekstern indblanding i civilsamfundets aktiviteter?

Point: 5

Civilsamfundsorganisationer er sikret uafhængighed ved lov. I Grundlovens § 78 stadfæstes det, at ingen forening kan opløses af regeringen. Regeringen har således heller ikke mandat til at opløse en forening, der har et ulovligt virke. Dog kan en forening forbydes midlertidigt, men der skal straks rettes sag imod foreningen for at få den opløst. Det er meget svært at få opløst en forening i Danmark, og det kræver en større bevisførelse. Derfor er kun tre foreninger blevet opløst i Danmark efter indførelsen af Grundloven i 1849: Den Internationale arbejderforening i 1874, Danmarks Kommunistiske Parti i 1941 og foreningen Nekkab i 1924.³⁶

Foreningsfrihedslovens § 1³⁷ sikrer borgeres ret til frit at kunne engagere sig i organisationer, så længe organisationerne har ikke voldelig karakter og i øvrigt holder sig inden for loven. Det er ikke tilladt for arbejdspladser at afskedige ansatte på grund af deres tilhørsforhold til en organisation. Der er dog den undtagelse, at hvis virksomheden har til formål at fremme et politisk, religiøst eller kulturelt standpunkt, så kan arbejdsgiveren kræve, at den ansatte ikke er medlem af organisationer, der er i direkte modstrid hermed.³⁸ Samtidig tillader den såkaldte negative foreningslov³⁹ eksklusivaftaler mellem arbejdspladser og fagforeninger. I praksis betyder eksklusivaftaler, at der er en vis grad af individuel organisationstvang. Så længe arbejdsgivere har oplyst medarbejdere om eksklusivaftaler inden ansættelsen, anses organisationstvingen for gyldig, og arbejdere tvinges til at være medlem af bestemte fagforeninger.⁴⁰

Der eksisterer ingen love, der kræver, at statsrepræsentanter skal være repræsenteret i bestyrelser eller være til stede ved bestyrelsesmøder. Hvis civilsamfundsorganisationer udfører kommunale opgaver, og hovedsageligt finansieres af kommunen, er de dog underlagt kommunens tilsyn og kontrol.⁴¹

Civilsamfundsorganisationer har ejendomsret på lige fod med almindelige borgere.

SØJLE- RAPPORTER

UAFHÆNGIGHED (PRAKSIS) – 11.1.4

I hvilken grad kan civilsamfundet eksistere og fungere uden unødigt ekstern indblanding?

Point: 4

Civilsamfundsorganisationer er umiddelbart frie til at agere uden indblanding fra staten. Dog balancerer civilsamfundsorganisationer i praksis mellem et ønske om at få offentlig støtte og et ønske om at agere selvstændigt. Dette medfører overvejelser omkring kommunikation af budskaber.⁴² Særligt for organisationer, der er meget afhængige af statsstøtte, som f.eks. internationale organisationer, der arbejder med udviklingshjælp, kan det være en hårfn balance. Der er en risiko for, at internationale organisationers afhængighed af Danidas støtte kan forårsage en vis selvzensur.⁴³

Civilsamfundets demokratiske selvbestemmelse er blevet lagt mere under pres, fordi der er kommet større og mere detaljerede krav til dokumentation af resultater for at opnå offentlig støtte.⁴⁴ De øgede krav er især synlige inden for det sociale område. Kravene gør det sværere for organisationerne selv at definere, hvad de vil arbejde for, og der er en risiko for, at selvbestemmelsen bliver mindre. En professor ved Syddansk Universitet ser samtidig tegn på, at mangfoldighed frygtes, hvilket kommer til udtryk i stramninger på det private friskoleområde.⁴⁵ En sådan frygt vil kunne have indflydelse på, hvem der kan opnå støtte til deres forening. Men der er langt større frihed for civilsamfundsorganisationer i Danmark, end der er i andre europæiske lande.⁴⁶

CIVILSAMFUNDS- ORGANISATIONERNE

Der er ingen umiddelbare eksempler på, at regeringen har forsøgt direkte at chikanere aktører fra civilsamfundet. Danmark har dog mødt kritik for sin lov om administrativ frihedsberøvelse, hvor politiet har ret til at frakende personer deres frihed, hvis de mistænkes for at forstyrre ro og orden.⁴⁷ Med henhold til denne lov blev 1000 demonstranter sat i detention i december 2009 under FN's konference om klimaforandringer.⁴⁸ Grundloven sikrer en prøvelse af sådanne tilbageholdelser ved domstolen, men det ændrer ikke på det faktum, at man uberettiget kan frihedsberøves.⁴⁹

GENNEMSIGTIGHED (PRAKSIS) - 11.2.1

I hvilket omfang er der gennemsigtighed i civilsamfundsorganisationerne?

Point: 4

En stikprøve af 11 forskellige civilsamfundsorganisationer⁵⁰ viser, at organisationerne offentliggør deres årsrapporter eller beretninger og regnskaber på deres hjemmesider. Informationer om aktiviteter er opdaterede, og bestyrelsernes sammensætning er offentlig tilgængeligt på hjemmesiderne. Bestyrelsesmødereferater offentliggøres dog kun af fem ud af de 11 testede organisationer.⁵¹

I litteraturen er der almindelig enighed om, at civilsamfundsorganisationer er blevet mere professionaliserede samt centraliserede, og som følge deraf mindre demokratiske.⁵² Der er ikke særlig stor gennemsigtighed i forhold til udvælgelse af bestyrelser, og det er svært at gennemskue, hvem der har magten i mange organisationer. For at få støtte gennem folkeoplysningsloven er det et krav, at organisationerne er demokratisk opbyggede, men det er ikke et generelt krav for civilsamfundsorganisationer.⁵³ Der er en tendens til, at civilsamfundsorganisationer bliver mere topstyrede som konsekvens af professionaliseringen, hvilket har betydning for demokratiet i organisationerne. Et lovkrav om demokratisk opbygning i organisationerne, som forudsætning for offentlig støtte, kunne forbedre denne tendens. Ud over at sikre organisationernes demokratiske opbygning ville det også være en måde at ensrette reglerne på området, og det ville være et mere objektivi parameter at vurdere organisationers støtteansøgning ud fra.⁵⁴

Det er nærværende studies vurdering, at det giver anledning til bekymring, at almennyttige fonde er meget lidt gennemsigtige i forhold til uddeling af støtte midler. Mange fonde har ikke offentligt tilgængelige informationer om deres donationer og ønsker ikke at udtale sig om donationer, når de tilspørges.⁵⁵ Senest har sagen om Plum-fonden sat fokus på denne problematik. Fonden gik konkurs og efterfølgende viste det sig, at bestyrelsen hovedsageligt havde ydet økonomisk støtte til aktiviteter, som bestyrelsesformanden var involveret i.⁵⁶ Selvom der ikke har været anledning til at tro, at sådanne sager er hyppigt forekommende, giver fondenes uigennemsigtige struktur anledning til spekulationer.

ANSVARLIGHED (PRAKSIS) – 11.2.2

I hvilken udstrækning udviser civilsamfundsorganisationerne ansvarlighed over for deres støtter?

Point: 4

Civilsamfundsorganisationer er i reglen gode til at informere om, hvilke aktiviteter de bruger deres penge på, og at udvise stor ansvarlighed over for deres medlemmer i forhold til at holde medlemmer opdaterede omkring aktiviteter.⁵⁷

Der eksisterer eksempler, hvor bestyrelser i civilsamfundsorganisationer ikke har levet op til deres ansvar. Som oven for nævnt er Plum-fonden et eksempel på en organisation, hvor bestyrelsen har ageret uansvarligt. Der har ikke været mange lignende sager, men Plum-sagen indikerer, at særligt fonde, hvor der hverken er medlemmer eller ejere til at holde bestyrelser ansvarlige, bør forholde sig

til principperne om god selskabsledelse⁵⁸ for derved at forhindre bestyrelser misbrug af fondsmidler.⁵⁹ Selvom der ikke har været mange enkeltsager i stil med Plum-sager, vurderer det nærværende studie, at fondsbestyrelser ikke i særlig høj grad tager stilling til principperne om god selskabsledelse, hvilket også kan ses på fondenes manglende gennemsigtighed i forhold til uddeling af støttemidler, som refereret ovenfor.

For at det skal være en frivillig organisation, er der krav om, at flertallet af bestyrelsen ikke er kommunale eller statslige repræsentanter.⁶⁰ Ud over dette krav er der ingen regler, der regulerer sammensætningen af bestyrelser i civilsamfundsorganisationer.

INTEGRITET (PRAKSIS) – 11.2.3

Hvordan er civilsamfundsorganisationernes integritet sikret i praksis?

Point: 4

Der er ikke et fælles adfærdskodeks for alle civilsamfundsorganisationer, så i det omfang organisationerne har ét, er det på eget initiativ. Det er dog studiets vurdering, at særligt civilsamfundsorganisationer, der er aktive i udviklingslande, har stor fokus på adfærdskodekser, og mange organisationer har udviklet deres egne retningslinjer for adfærd, som er tilgængelige på deres respektive hjemmesider.

Derudover eksisterer der forskellige tiltag inden for de forskellige organisationstyper. Et eksempel på det er ISOBRO (Indsamlingsorganisationernes Brancheorganisation), hvor 144 organisationer tilslutter sig et adfærdskodeks om indsamlingsetik. ISOBRO har oprettet Det Indsamlingsetiske Nævn, der behandler klager om medlemsorganisationer og herved forsøger at håndhæve medlemmernes tilslutning til kodekset.

Der er dog ingen overordnede mekanismer, der monitorerer civilsamfundsorganisationernes aktiviteter. I Danmark bliver civilsamfundsorganisationer ikke registrerede, og der er således ingen statslig overvågning af civilsamfundet, hvilket vurderes at være en fordel for demokratiet.⁶¹

Der har været meget få sager om korruptionslignende forhold i civilsamfundsorganisationer i Danmark, hvilket indikerer en relativ høj integritet. I 1990'erne var der dog en større sag omkring politiske ungdomspartier, der i en længere årrække havde snydt med medlemstallene, således at de kunne få større offentlig støtte. Denne sag førte til en opstramning af støttereglerne, så det i dag kun er kontingentbetalende medlemmer, der kan opgøres som medlemmer.⁶²

HOLDE REGERINGEN ANSVARLIG – 11.3.1

I hvilken grad har civilsamfundet succes med at holde regeringen ansvarlig for dens handlinger?

Point: 4

Der er en stærk tradition i Danmark for, at interesseorganisationer bliver involveret i lovforberedende arbejde i forskellige grader. Nogle gange bliver en lov til helt på initiativ af interesseorganisationerne, andre gange er de med i udarbejdelsen af love, mens de til tider blot bliver bedt om en kommentar til et lovforslag. Inddragelsen varierer fra ministerområde til ministerområde, men generelt inddrages interesseorganisationer i alle sager, derved rører deres interesse.⁶³ Interesseorganisationernes inddragelse betyder, at regeringen løbende holdes til ansvar,⁶⁴ men regeringen bruger også organisationerne til at overbevise eventuelle modstandere af lovforslag samt til at overbevise oppositionen om en lovs berettigelse.⁶⁵

Interesseorganisationernes inddragelse baserer sig på traditioner samt normer og er derfor kun delvist formaliserede krav. Regeringen har derfor relativt fleksible rammer for, hvornår de skal inddrage organisationerne, og på hvilket stadie af lovudarbejdelsen de skal involveres.⁶⁶ Historisk set har socialdemokratiske regeringer haft større tradition for at samarbejde med interesseorganisationer, end borgerlige regeringer har, og interesseorganisationernes indflydelse afhænger derfor også af den siddende regering.⁶⁷ Der har på det sidste været stor kritik af den borgerlige regerings hastebehandling af lovforslag med meget korte høringstidsrammer.⁶⁸ KL's nyhedsbrev offentliggjorde en undersøgelse af tidsfristen for høringer af lovforslag, der viste, at mere end en femtedel af regeringens lovforslag i 2010 kun var i høring i en uge, og at næsten hvert andet lovforslag kun var i høring i to uger. Dette giver opponenter meget ringe mulighed for at komme med indvendinger, og eksperter vurderer, at love bliver dårligere som følge af hastværket.⁶⁹ Samtidig udelukkes interesseorganisationerne fra indflydelse, og deres funktion som vagthunde mindskes.

De store interesseorganisationers tætte samarbejde med regeringen giver dem en væsentlig rolle som vagthunde. Interesseorganisationerne er dog alene orienteret mod deres egne medlemmers interesse, og de får kritik, hvis de går ud over deres snævre medlemsmandat.⁷⁰ Således er der en tendens til, at interesseorganisationer er effektive til at holde regeringen ansvarlig alene inden for deres egne specifikke interesser, men at de ikke går ud over deres specifikke mandat. Dette kan være problematisk i det omfang et politikområde ikke er dækket af interesseorganisationer. I en dansk kontekst eksisterer der eksempelvis meget få organisationer, der beskæftiger sig med at holde regeringen ansvarlig i forhold til korruptionsbekæmpelse i den offentlige sektor.

TI DK har et meget tæt samarbejde med pressen, der gerne forfølger enkeltsager mere i dybden. Dette samarbejde opvejer til dels TI DKs manglende kapacitet til at håndtere enkeltsager. Derfor er det ikke kun civilsamfundsorganisationer, der i Danmark udfylder rollen som vagthund.⁷¹ Det sker i høj grad gennem et samarbejde mellem de forskellige institutioner, og civilsamfundsorganisationerne udfylder derfor sin vagthundsfunktion inden for det mandat, som civilsamfundsorganisationer i Danmark er givet.⁷²

POLITISKE REFORMER - 11.3.1

I hvilken grad er civilsamfundet engageret i politiske reformer omkring anti-korrupsionsinitiativer?

Point: 3

Eftersom korruption generelt ikke fylder meget i den offentlige debat i Danmark, er der begrænset engagement inden for området fra civilsamfundsorganisationernes side. TI DK er dog aktive i forhold til at advokere for strukturelle anti-korrupsionsreformer og har været i stand til at sætte politiske reformer på dagsordenen.

TI DK har trods sin begrænsede kapacitet været i stand til at sætte anti-korrupsionsinitiativer på den politiske dagsorden. Organisationen har sammen med Foreningen Retshjælp til Whistleblowers advokeret for en whistleblower-ordning inden for både den private og den offentlige sektor, hvilket har medført, at den samlede venstrefløj har været ude at love, at en sådan ordning bliver etableret, såfremt oppositionen vinder valget. Dansk Folkeparti har også udtrykt støtte til en whistleblower-ordning.⁷³

Derudover har TI DK kæmpet for en mere gennemsigtig partistøtte. Herved er der blevet skabt offentlig debat, og flere politiske partier, som Enhedslisten og Det Radikale Venstre, har offentliggjort henholdsvis deres regnskaber og deres største sponsorer.⁷⁴ Flere af partierne har lovet at kigge på reglerne om partistøtte, når valget i 2011 er gennemført.⁷⁵ TI DK har således haft succes til at advokere for politiske reformer i form af en whistleblower-ordning og øget gennemsigtighed af partistøtte. Begge initiativer har dog stadig til gode at munde ud i konkrete initiativer og lovgivning, men tilkendegivelserne synes at indikere en ny tendens til, at korruption er kommet mere i fokus i den offentlige debat, hvilket VK

regeringens plan for Danmark for år 2020 også er et eksempel på.⁷⁶ Her er det en eksplicit målsætning, at Danmark skal være en af verdens mindst korrupte lande.⁷⁷

Ibis' arbejde med at skabe opmærksomhed omkring The Extractives Industries Transparency Initiative (EITI) skal nævnes i denne forbindelse. Ibis har formået at sætte olieselskabernes regnskabspraksis på dagsordenen og været fortalere for, at store danske virksomheder som Mærsk og Dong tilslutter sig initiativet.⁷⁸ Efterfølgende er det blevet diskuteret i Folketinget, hvorvidt man burde stille krav til store råstofudvindende virksomheder om at tilslutte sig initiativet.⁷⁹ Debatten har ledt til, at Mærsk har tilsluttet sig initiativet på trods af tidligere modstand herimod.⁸⁰

SØJLE- RAPPORTER

1. DanWatch er et uafhængigt non-profit medie- og researchcenter, der laver undersøgende journalistik om virksomheders påvirkning af mennesker og miljø på globalt plan. DanWatch belyser, om virksomheder lever op til deres samfundsansvar i forbindelse med investeringer, indkøb, handel og produktion i udlandet.
2. Interview af Louise Scheibel Smed med Steen Vallentin, lektor ved Copenhagen Business School, Institut for Ledelse, Politik og Filosofi, Center for Corporate Social Responsibility, CBS d. 4. juli 2011.
3. Interview af Louise Scheibel Smed med Bjarne Ibsen, forskningsleder på Institut for Idræt og Biomekanik for forskningsenheden Bevægelse, Idræt og Samfund, Syddansk Universitet (SDU), København d. 14. april 2011.
4. Bjarne Ibsen og Ulla Habermann: Definition af den frivillige sektor i Danmark, 2005.
5. Thomas P. Boje og Bjarne Ibsen, Frivillighed og Non-profit i Danmark – omfang, organisation og beskæftigelse, 2006.
6. Interview af Louise Scheibel Smed med Bjarne Ibsen, forskningsleder på Institut for Idræt og Biomekanik for forskningsenheden Bevægelse, Idræt og Samfund, Syddansk Universitet (SDU), København d. 14. april 2011.
7. Thomas P. Boje og Bjarne Ibsen: Frivillighed og Non-profit i Danmark – omfang, organisation og beskæftigelse, 2006.
8. Peter Munk Christiansen, Asbjørn Nørgaard og Niels Christian Sidenius, Organisationer og korporatisme på dansk – et historisk perspektiv. Forskningsrapporter fra Institut for Økonomi, Politik og Forvaltning, Aalborg Universitet 2000:1.
9. Ftf.dk, Behov for whistleblower-ordninger på danske arbejds-pladser, 2011; Ugebreveta4.dk, "Danskerne er mere korrupte end vi tror", august 2009.
10. www.frivillighed.dk
11. Folkeoplysningsloven, kapitel 2 § 4.
12. Folkeoplysningsloven kapitel 5, § 15.
13. Bekendtgørelse om udbetaling af skattefri godtgørelse til ulønnede bestyrelsesmedlemmer eller til frivillige, ulønnede medhjælpere, der yder bistand som led i foreningens skattefri virksomhed.
14. www.frivillighed.dk, Momsregler for frivillige; Peter Munk Christiansen, Asbjørn Nørgaard og Niels Christian Sidenius, Organisationer og korporatisme på dansk – et historisk perspektiv. Forskningsrapporter fra Institut for Økonomi, Politik og Forvaltning, Aalborg Universitet 2000: 1.
15. Folkeoplysningsloven kapitel 6, § 21.
16. Folkeoplysningsloven kapitel 7 og § 23.
17. § 18-redegørelsen 2009. Det kommunale samarbejde med frivillige sociale foreninger. En kvantitativ analyse af kommunernes fordeling af § 18-midler. Udarbejdet af Ankestyrelsen.
18. www.frivillighed.dk.
19. www.frivillighed.dk
20. Bjarne Ibsen, SDU, København d. 14. april 2011.
21. Interview af Louise Scheibel Smed med Bjarne Ibsen, SDU, København d. 14. april 2011.
22. Interview af Louise Scheibel Smed med Anne Skjerning, DanWatch, København d. 5. maj 2011.
23. Interview af Louise Scheibel Smed med Steen Vallentin, lektor ved Copenhagen Business School, Institut for Ledelse, Politik og Filosofi, Center for Corporate Social Responsibility, CBS d. 4. juli 2011.
24. Bjarne Ibsen, SDU, København d. 14. april 2011.
25. Bjarne Ibsen, SDU, København d. 14. april 2011.
26. Thomas P. Boje og Bjarne Ibsen: Frivillighed og Non-profit i Danmark – omfang, organisation og beskæftigelse, 2006.
27. Thomas P. Boje og Bjarne Ibsen: Frivillighed og Non-profit i Danmark – omfang, organisation og beskæftigelse, 2006.
28. Thomas P. Boje og Bjarne Ibsen: Frivillighed og Non-profit i Danmark – omfang, organisation og beskæftigelse, 2006.
29. Thomas P. Boje og Bjarne Ibsen: Frivillighed og Non-profit i Danmark – omfang, organisation og beskæftigelse, 2006.

30. Thomas P. Boje, Thomas Fridberg og Bjarne Ibsen: Den frivillige sektor i Danmark – omfang og betydning, 2006.
31. Lars Torpe og Torben K. Kjeldgaard: "Foreningssamfundets sociale kapital. Danske foreninger i et europæisk perspektiv"; 2004.
32. www.frivilligradet.dk, §18 rundspørge blandt 20 kommuner.
33. http://www.virk.dk/frivillige_foreninger.
34. Lars Torpe og Torben K. Kjeldgaard, Foreningssamfundets sociale kapital. Danske foreninger i et europæisk perspektiv og Kommunernes perspektiv på §18 støtten til frivillige sociale foreninger – En kvalitativ temaanalyse af udviklingstendenser af §18-samarbejdet samt Frivilligrådet: Undersøgelse af frivillige sociale foreninger, juni 2010.
35. Thomas P. Boje, Thomas Fridberg og Bjarne Ibsen: Den frivillige sektor i Danmark – omfang og betydning, 2006.
36. Forslag til folketingsbeslutning om opløsning af foreningen Hizb-ut-Tahrir fremsat d. 19. maj 2004.
37. Foreningsfrihedslovens § 1.
38. Foreningsfrihedslovens § 3.
39. www.retssal.dk, eksklusivaftaler.
40. Peter Munk Christiansen, Asbjørn Nørgaard og Niels Christian Sidenius: Organisationer og korporatisme på dansk – et historisk perspektiv. Forskningsrapporter fra Institut for Økonomi, Politik og Forvaltning, Aalborg Universitet 2000:1.
41. www.bestyrelsen.dk, nyhedsbrev for bestyrelser, <http://bestyrelsen.dk/tools/org/fonde>.
42. Maja Gram, Folkekirkens Nødhjælp, København d. 14. april 2011.
43. Bjarne Ibsen, SDU, København d. 14. april 2011.
44. Bjarne Ibsen og Ulla Habermann: Definition af den frivillige sektor i Danmark, 2005
45. Interview af Louise Scheibel Smed med Bjarne Ibsen, SDU, København d. 14. april 2011;; Politiken. dk, "Friskoler skal undervise i Darwin og sex", d. 14. november 2004.
46. Bjarne Ibsen, SDU, København d. 14. april 2011.
47. Freedom House: Freedom in the World – Denmark, 2010.
48. Freedom House: Freedom in the World – Denmark, 2010.
49. Cepos.dk, "Ris og ros til "lømmelpakken"", d. 21. oktober 2009.
50. Kræftens Bekæmpelse, Ibis, Mellemfolkelig Samvirke, Dansk Metal, Dansk Magisterforening, Dansk Idrætsforbund, Røde Kors, Red Barnet, Greenpeace, DGI og Ældresagen.
51. Mellemfolkelig Samvirke, Dansk Idrætsforbund og DGI. Hos Dansk Magisterforening og Ældresagen er bestyrelsesreferater tilgængelige for medlemmer.
52. Peter Munk Christiansen, Asbjørn Nørgaard og Niels Christian Sidenius: Organisationer og korporatisme på dansk – et historisk perspektiv. Forskningsrapporter fra Institut for Økonomi, Politik og Forvaltning, Aalborg Universitet 2000:1.
53. Thomas P. Boje, Thomas Fridberg og Bjarne Ibsen: Den frivillige sektor i Danmark – omfang og betydning, 2006.
54. Bjarne Ibsen, SDU, København d. 14. april 2011.
55. Konsulentrapport: Evolving Aid Landscape and the Role of Private Actors, Piloting of the overall approach through country cases in Spain and Denmark, maj-juni 2008.
56. B.dk, "Plum-fonden går konkurs", d. 3. maj 2010; B.dk, "Pressenævn: Ingen kritik af Berlingskes Plum-afsløringer", d. 25. april 2010.
57. Det har ikke været muligt at finde litteratur på området, og vurderingen er derfor sket på baggrund af interviews og stikprøver, f.eks. Bjarne Ibsen, SDU, København d. 14. april 2011.
58. anbefalinger for god selskabsledelse, Komiteen for god selskabsledelse, april 2010.
59. B.dk, "Kommentar: Hvad kan vi lære af Plum-sagen?", 20. september 2009.
60. Thomas P. Boje, Thomas Fridberg og Bjarne Ibsen: Den frivillige sektor i Danmark – omfang og betydning, 2006.
61. Interview af Louise Scheibel Smed med Bjarne Ibsen, SDU, København d. 14. april 2011.
62. Ugebreveta4.dk, "Medlemsboom hos politiske ungdomsorganisationer", nr. 32 oktober 2005. Interview af Louise Scheibel Smed med Bjarne Ibsen, SDU, København d. 14. april 2011.
63. Jan Bendix: "Interesseorganisationernes politiske indflydelse", Fremtidsorientering 4, 1999.
64. Interview af Louise Scheibel Smed med Poul Riskær Mogensen, bestyrelsesformand for TI DK, København d. 26. maj 2011.
65. Jan Bendix: "Interesseorganisationernes politiske indflydelse", Fremtidsorientering 4, 1999.
66. Peter Munk Christiansen, Asbjørn Nørgaard og Niels Christian Sidenius: Organisationer og korporatisme på dansk – et historisk perspektiv. Forskningsrapporter fra Institut for Økonomi, Politik og Forvaltning, Aalborg Universitet, 2000:1.
67. Jan Bendix: "Interesseorganisationernes politiske indflydelse", Fremtidsorientering 4, 1999.
68. Indlæg på www.ktc.dk af Ane Marie Clausen under Kategori: Kommunale ejendomme, KTC Faggrupper, d. 14. april 2011, kl. 10:41; <http://www.rothstein.dk/2010/med-lovsjusk-bliver-land-bygget/>; Information.dk, "Rønn beskyldes igen

- for lovfusk", d. 14. november 2010; Tv2.dk, "Opposition stopper hastebehandling af lov", d. 1. juni 2001
69. Momentum.dk, Søren Kuhdahl, "Fagfolk har for kort tid til at tjekke lovforslag", Q2, d. 15. februar 2011.
70. Interview af Louise Scheibel Smed med Bjarne Ibsen, SDU, København d. 14. april 2011.
71. Interview af Louise Scheibel Smed med Poul Riskær Mogensen, bestyrelsesformand for TI DK, København d. 26. maj 2011.
72. Interview af Louise Scheibel Smed med Poul Riskær Mogensen, bestyrelsesformand for TI DK, København d. 26. maj 2011.
73. Interview af Louise Scheibel Smed med Poul Riskær Mogensen, bestyrelsesformand for TI DK, København d. 26. maj 2011.
74. Jp.dk, "Kig i Enhedslistens regnskab", d. 23 april 2011, og Jp.dk, "De Radikale afslører sponsorer", d. 11. maj 2011.
75. Jp.dk, "DF kræver fuld åbenhed om partistøtte", d. 20. juli 2010, og Jp.dk, "Radikale kræver åbenhed om partistøtte", d. 20. juli 2010.
76. Interview af Louise Scheibel Smed med Poul Riskær Mogensen, bestyrelsesformand for TI DK, København d. 26. maj 2011.
77. Danmark 2020: Viden > Vækst > Velstand > Velfærd, Regeringen, Februar 2010.
78. Ibis.dk: "Gennemsigtige virksomhedsregnskaber giver penge til udvikling", Ibis Analyse, dec. 2009; Ibis.dk: "Endelig reagerer Mærsk", pressemeddelelse fra Ibis, 25. marts 2010
79. www.fi.dk, "Forslag til folketingsbeslutning om dansk tilslutning til EITI-initiativet." Fremsat d. 4. november 2010.
80. Business.dk: "Mærsk ind i kampen mod korruption", 4. maj, 2011

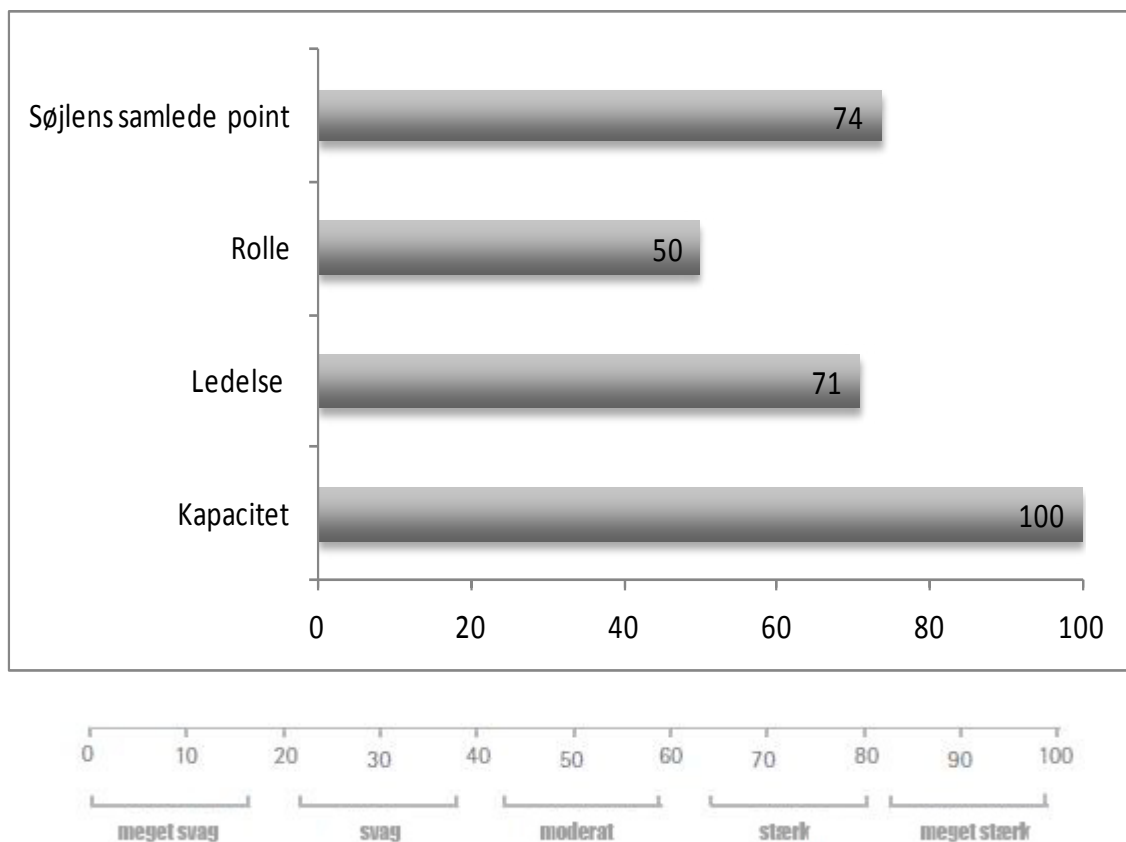
SØJLE- RAPPORTER

CIVILSAMFUNDS-
ORGANISATIONERNE

5.12 DET PRIVATE ERHVERVSLIV

Status: stærk institution.

Sammenfatning



Lovgivningen er generelt befordrende for det private erhvervsliv, og det er ukompliceret at starte og afvikle virksomheder i Danmark. I praksis bliver lovgivningen efterlevet, og Danmark vurderes til at være et af verdens bedste lande at gøre forretning i.

Private virksomheder er i høj grad i stand til at fungere uafhængigt og uden unødigt indblanding fra andre institutioner.

I forhold til gennemsigtighed finder nærværende studie både anledning til kritik og ros. Mindre virksomheder har siden 2006 haft mulighed for at fravælge revision, hvilket forhindrer en tredjemandskontrol af virksomhedsregnskaber og mindsker gennemsigtigheden. Virksomheders årsregnskaber er tilgængelige på www.cvr.dk, hvilket gør virksomhedsoplysninger let tilgængelige. Det skal dog bemærkes, at disse oplysninger kun er tilgængelige mod et administrationsbeløb, hvilket begrænser adgangen til oplysningerne.

Finanskrisen har sat fokus på den finansielle sektors manglende gennemsigtighed. Tilsynet med sektoren er mangelfuldt, og der er ingen eksempler på, at en forbruger har fået kompensation, selv når det er åbenlyst, at banken har misbrugt sin informationspligt.

Lovgivningen, i forbindelse med virksomheders ansvarlighed, findes fyldestgørende og består af en blanding af lovgivning omkring regnskabsaflæggelse og anbefalinger omkring virksomhedsledelse, som Nørby-udvalget¹ har udformet. Det er hovedsageligt store internationale virksomheder, der efterlever anbefalingerne, mens mindre børsnoterede virksomheder halter efter på området. I forhold til sammensætning af bestyrelser efterleves anbefalingerne dog ikke fyldestgørende af majoriteten af virksomhederne.

Siden 2009 skal årsrapporter for de 1100 største virksomheder i Danmark, indeholde en redegørelse af virksomhedernes Corporate Social Responsibility (CSR), men det er tilladt at rapportere, at virksomheden ingen politikker har på området.

I forhold til integritetsmekanismer så finder OECD ikke, at Danmarks lovgivning om bestikkelse er tilstrækkelig, og kritiserer bl.a., at mindre former for smørelse i udlandet accepteres, og at strafferammen er for blød. Der har været meget få bestikkelsessager i Danmark, men danske virksomheder i udlandet har været indblandet i nogle sager, særligt i forbindelse med FN's Oil-for-Food programmer, hvor der blev rejst tiltale mod 14 virksomheder.

Det er hovedsageligt virksomheder med aktiviteter i udviklingslande, der udvikler adfærdskodekser, mens virksomheder med et dansk marked for øje bekymrer sig mindre om adfærdskodekser. Danske virksomheder rangeres som de femte bedste performere på verdensplan i forhold til etisk opførsel, og de vurderes til at være dygtige til at skabe fordelagtige kår for deres ansatte.

Der er en stigende interesse for samarbejde mellem civilsamfundsorganisationer og private virksomheder om CSR-initiativer, men nærværende studiet har ikke fundet eksempler på partnerskaber, der er målrettet anti-korruption.

RESSOURCER (LOVGIVNING) - 12.1.1

I hvilken grad er lovgivningen befordrende for oprettelse og drift af private virksomheder?

Point: 5

Ifølge Heritage Foundation² er rammerne omkring det private erhvervsliv i Danmark fordelagtige og blandt verdens bedste.³ Tilsvarende vurderes lovgivningen til at være befordrende for erhvervslivet⁴ med en afbalanceret blanding af hårde og bløde tiltag, der dels foreskriver, hvilke regler der er indiskutable, som skatte- og selskabslovgivningen, og dels skaber incitament for store virksomheder til at forbedre deres samfundsansvar, som kravet om CSR-rapportering og Nørby-udvalgets anbefalinger er et udtryk for.⁵

Der er fire trin involveret i at starte en forretning i Danmark: 1) skaffe en digital underskrift, 2) indsætte startkapital i en bank, 3) registrere firmaet hos Erhvervs- og Selskabsstyrelsen og 4) registrere medarbejdere hos en arbejderforsikring. For enkeltmandsvirksomheder er procedureerne for opstart af virksomhed endnu nemmere, idet punkt 2) og 4) udgår. Det digitale system på www.virk.dk kan fremhæves som en stor fordel for oprettelse af virksomhed, fordi alle ansøgninger om registreringer kan foretages her.

I 2009 blev de tidligere aktie- og anpartslove erstattet af en selskabslov. Formålet med revideringen er at mindske de administrative byrder og gøre lovgivningen mere fleksibel for det private erhvervsliv.⁶ Selskabsloven muliggør i nogle tilfælde kun at indsætte 25% af startkapitalen, og der er dermed kommet mere fleksible regler for erhvervslivet.⁷

Det er let at afvikle en forretning i Danmark. I gennemsnit tager det i 2011 lidt over et år (1,1 år) at afvikle en virksomhed i Danmark, og virksomhedens ejer genvinder næsten 90% af virksomhedens værdi.⁸ Sidstnævnte fakta har rykket Danmark fra en syvende plads på verdensplan i 2010 til en femteplads i 2011.⁹

Intellectuel og materiel ejendomsret er godt beskyttet i Danmark. Patent- og varemærkestyrelsen registrerer patenter, varemærker samt design og håndhævelsen varetages af politiet samt domstolene.¹⁰ Eftersom patentrettigheder, varemærkerettigheder og designrettigheder er territoriale, er det ikke tilstrækkeligt at have en sådan rettighed i Danmark, hvis en virksomhed gør forretning i udlandet.¹¹ Virksomheder er derfor nødt til at være opmærksomme på regler i EU og de pågældende lande, som virksomhederne gør forretning i, for at sikre sine patentrettigheder bedst muligt.¹²

RESSOURCER (PRAKSIS) – 12.1.2

I hvilket omfang har det private erhvervsliv tilstrækkelig finansielle og menneskelige ressourcer til at fungere effektivt?

Point: 5

I praksis er det nemt at gøre forretning i Danmark, og Danmark vurderes af WB Doing Business til at være det sjette letteste land at gøre forretning i på verdensplan.¹³ Regeringen har prioriteret det private erhvervsliv højt og har formået at mindske virksomhedernes administrative opgaver med 20% siden 2001, således at virksomheder i stedet kan koncentrere sig om at skabe vækst.¹⁴ Revisionen af selskabsloven er en af årsagerne hertil. Der er dog forskellige holdninger til, hvorvidt det er lykkedes at reducere den administrative byrde eller ej. Mange virksomheder føler til stadighed, at de bliver pålagt store administrationsopgaver af offentlige myndigheder, hvilket kan være ressourcekrævende for især små og nyopstartede virksomheder.¹⁵ Der er stor forskel på offentlige myndigheders tilgang til det private erhvervsliv, og mens nogle kommuner formår at skabe et fordelagtigt erhvervsklima, klarer andre sig knap så godt. Her er det interessant at bemærke, at Københavns Kommune samlet set ligger helt i bunden, og dermed er en af de dårligste performere i Danmark.¹⁶

Danmark rangerer på en 27 plads på verdensplan i forhold til brugervenlighed i forbindelse med at starte en forretning op. Der er ingen omkostninger forbundet med de ovennævnte fire trin, og de tager alle en dag med undtagelse af det tredje trin, hvor det tager mellem to og tre dage, inden registreringen hos skattevæsenet er blevet godkendt.¹⁷ Det tager således seks dage i gennemsnit at starte en forretning i Danmark,¹⁸ men jo større et firma, der skal indregistreres, jo mere besværligt bliver det.¹⁹

I forhold til at afvikle en virksomhed ligger Danmark på en femteplads, og Danmark er derfor et af de lande i verden, hvor det er lettest at afvikle et firma. Det er en forbedring på to pladser siden 2010. Danmark ligger markant bedre i sammenligningen med andre OECD-lande, og det går hurtigere at lukke en forretning end i andre OECD-lande.²⁰

Danske virksomheder møder i praksis ofte problemer i forhold til håndhævelse af patentrettigheder, når de agerer i udlandet. Særligt i Kina er det svært at håndhæve patentrettigheder, og danske virksomheder oplever i høj grad, at deres varer bliver kopieret og videresolgt som originale. Det er et problem, som de danske myndigheder tager meget seriøst, og de samarbejder med forskellige internationale aktører, som EU og Interpol, for at forbedre situationen.²¹

Ifølge WB Doing Business er Danmarks svageste punkt at håndhæve kontrakter i praksis, og Danmark placeres i 2011 som nr. 30 i verden, hvilket er en forværring på én plads sammenlignet med 2010.²²

UAFHÆNGIGHED (LOVGIVNING) – 12.1.3

I hvilket omfang forhindrer lovgrundlaget uberettiget ekstern indblanding i private virksomheders aktiviteter?

Point: 5

I Danmark forhindrer lovgivningen uberettiget indblanding i private virksomheders aktiviteter tilfredsstillende. Så længe virksomhederne overholder lovrammen, er der ikke indblanding i deres aktiviteter, men lovgivningen i sig selv kan siges at være en form for indblanding.²³ Således vil virksomheder inden for forskellige brancher blive berørt af lovgivninger omkring miljø, finanser, fødevarer, medicin, olieudvinding mm.²⁴ I en dansk kontekst er det afgørende ikke at anskue staten som opponert til det private erhvervsliv, men derimod en samarbejdspartner, der søger at skabe

fordelagtige betingelser for erhvervslivet.²⁵ Derfor er det ikke en indblanding, der giver anledning til bekymring i henhold til nærværende studie.

Det er vurderingen, at der er en effektiv balance mellem regulering og kontrol af private virksomheder fra de offentlige myndigheders side.²⁶ Offentlige embedsmænd har en begrænset rolle i processen omkring opstart af virksomhed, og private virksomheder kan operere frit uden indblanding fra det offentlige. Forskellige former for registrering (f.eks. registrering af virksomhed eller varemærke) og licenser kan søges on-line på www.virk.dk, hvilket mindsker private virksomheders møde med offentlige embedsmænd.²⁷

Private virksomheder kan i reglen påklage myndighedsafgørelser, som går dem imod. For så vidt angår Erhvervs- og Selskabsstyrelsens afgørelser efter selskabsloven gælder, at disse kan ankes til Erhvervsankenævnet inden for en frist på 4 uger, jf. selskabslovens kap. 24.²⁸

UAFHÆNGIGHED (PRAKSIS) – 12.1.4

I hvilket omfang er det private erhvervsliv i praksis fri for ekstern uberettiget indblanding i dets arbejde?

Point: 5

Heritage Foundation vurderer Danmark til at være en af de bedste performere på verdensplan i forhold til frihed til at drive forretning og til at investere samt finansiell frihed og beskyttelse af ejendomsret.²⁹ Danmark placeres på en ottende plads på verdensplan, og det er derfor den generelle vurdering, at det private erhvervsliv i praksis er i stand til at agere uden unødigt ekstern indblanding. Samtidig har borgere i Danmark relativ let adgang til medier og politikere, og dermed er der god mulighed for at få eventuelle uberettiget statsindblanding belyst offentligt.³⁰

Interviewpersonerne var generelt enige om, at private virksomheder kan agere uden unødigt ekstern indblanding, og den indblanding, der finder sted, sker i henhold til lovgivningen.³¹ Det er dog vurderingen, at grænserne mellem offentlige og private sektorer er blevet rykket under finanskrisen, hvilket potentielt kan lede til mere indblanding i det private erhvervsliv.

Virksomheder har gode ankesmuligheder ved henholdsvis domstolene og ankenævnene, og det er vurderingen, at det er relativt ukompliceret at anlægge sag mod staten.³² Der er derfor ikke fundet årsag til anmodninger i forhold til virksomheders klagesmuligheder.

GENNEMSIGTIGHED (LOVGIVNING) – 12.2.1

I hvilket omfang sikrer lovgivningen gennemsigtighed i det private erhvervslivs aktiviteter?

Point: 4

I henhold til årsregnskabsloven bliver alle virksomheders årsregnskaber, og delårsregnskaber for statslige aktieselskaber, offentliggjort af Erhvervs- og Selskabsstyrelsen.³³ Det er årsregnskabsloven, der også foreskriver de største selskaber at rapportere om deres samfundsansvar eller mangel på samme.³⁴ Samtidig er statslige aktieselskaber underlagt at fremsende deres årsregnskab til de af pressens repræsentanter, der har anmodet herom, 14 dage før selskabets generalforsamling.³⁵ Således kræves der lovgivningsmæssigt mere gennemsigtighed i statsejede virksomheder end i private virksomheder.

I Danmark var alle private virksomheder underlagt at lave regnskab efter ensartet lovgivning, men siden 2006 har mindre virksomheder kunnet fravælge revision af deres årsregnskab. Per 1. januar 2011 blev kriterierne fastslået, og følgende forhold måtte ikke overskrides to år i træk for at kunne fravælge revision:

- en balancesum på DKK 4 millioner (USD 0.7 millioner),
- en nettoomsætning på DKK 8 millioner (USD 1.5 millioner) og
- et gennemsnitligt antal heltidsbeskæftigede på 12 personer i løbet af regnskabsåret.

Ligeledes kan en virksomhed ved stiftelsen fravælge revision og bibeholde dette fravalg, så længe den ikke overskrider de oven for nævnte kriterier. Ved fravalg af revision skal ledelsen årligt argumentere for, at kriterierne for fravælgelse af revision til stadighed er til stede i sin ledelsespåtegning.³⁶ Dette betyder, at der ikke længere nødvendigvis er tredjemandskontrol af mindre private virksomheders regnskab, hvilket er en forringelse af gennemsigtigheden og ensartetheden i regnskaberne. Det er således nærværende studies vurdering, at lovgivningen omkring gennemsigtighed er blevet forringet med muligheden for at fravælge revision.

Nørby-udvalget anbefaler, at ledelsen sikrer en uafhængig og grundig revision af virksomheders regnskaber. For virksomheder over ovenstående størrelse skal regnskabet foretages af en revisor.³⁷ Børsnoterede virksomheder skal revideres af statsautoriserede revisorer.³⁸

Nørby-udvalgets anbefalinger opfordrer virksomheder til at offentliggøre supplerende oplysninger til årsregnskabet og kommer med forslag til, at virksomheder bør overveje at offentliggøre oplysninger omkring etisk og socialt ansvar, arbejdsmiljø, udvikling samt vedligeholdelse af interne vidensressourcer, mangfoldighed, herunder bl.a. i relation til køn og alder, i bestyrelse, direktion og virksomheden som helhed.³⁹

I forbindelse med den nye selskabslov indføres en ejerbog, hvor virksomhedernes kapitalejere skal registreres og offentliggøres. Kapitalejere, der ejer mindre end 5%, bliver dog ikke offentliggjort.⁴⁰ Det er vurderingen, at medejerbogens indførelse vil forbedre gennemsigtigheden i det private erhvervsliv, men eftersom loven endnu ikke er implementeret, er det ikke til at sige entydigt.⁴¹

GENNEMSIGTIGHED (PRAKSIS) – 12.2.2

I hvilken grad er der i praksis gennemsigtighed i det private erhvervsliv?

Point: 4

Der er generelt stor gennemsigtighed i det private erhvervsliv og regnskaber offentliggøres med opdaterede oplysninger. Denne gennemsigtighed skyldes i høj grad lovgivningen, samt Erhvervs- og Selskabsstyrelsens offentliggørelser af virksomheders regnskaber. For når det kommer til offentliggørelser af regnskaber på virksomhedernes egne initiativer, er virksomhederne knap så gennemsigtige.

I praksis er årsregnskaber og selskabsrapporter for alle private virksomheder tilgængelige på www.cvr.dk, hvilket er et unikt dansk system.⁴² Det skal dog bemærkes, at det koster et administrationsgebyr på DKK 37 (USD 7.2) at få tilsendt et regnskab per mail og DKK 100 (USD 19.5) for at få tilsendt et regnskab med posten.⁴³ Virksomheders årsregnskaber er således kun tilgængelige mod betaling, hvilket sætter begrænsninger for adgangen til regnskaberne.⁴⁴ Det er derfor vurderingen, at det ville øge gennemsigtigheden, hvis det var muligt at downloade årsregnskaber uden omkostninger.⁴⁵

Oplysninger omkring virksomheders ledere, bestyrelser og kontaktdetaljer er inkluderet i selskabsrapporten, der ligeledes kan bestilles på www.cvr.dk, og oplysningerne er stort set altid oplyst på større virksomheders hjemmesider.⁴⁶ I forhold til offentliggørelse af årsrapporter er der dog rum for forbedring. En tilfældig stikprøve af 12 virksomheder viser, at syv virksomheder havde deres årsrapport tilgængelig på hjemmesiden, mens fem virksomheder ikke havde.⁴⁷ I tråd hermed drejer en overvejende

del af Fondsbørsens påtaler til børsnoterede virksomheder i 2011 sig om manglende gennemsigthed, og at virksomhederne er sene til at offentliggøre hel- eller halvårsrapporter samt andre oplysninger af relevans for aktiekurserne.⁴⁸

Børsnoterede virksomheder anbefales i henhold til Nørby-udvalgets anbefalinger at identificere risici, herunder risici for korruption, og kommunikere disse ud til offentligheden.⁴⁹ Nørby-udvalget og Fondsbørsen har løbende undersøgt, hvorvidt virksomheder efterlever anbefalingerne, og selvom virksomheder kritiseres for at rapportere mangelfuldt, så er der ingen anmærkninger specifikt på manglende oplysninger omkring risici-faktorer (som der ellers er i forhold til bestyrelses sammensætning og vederlag).⁵⁰ Derfor har nærværende studie ikke fundet anledning til bekymringer omkring virksomheders rapportering af risici i praksis.⁵¹

Finanskrisen har sat fokus på, at den finansielle sektor ikke har været tilstrækkelig gennemsigtig.⁵² Der har været en lang række sager i kølvandet på finanskrisen, hvor banker er blevet anklaget fordi deres rådgivning var for mangelfuld.⁵³ I tråd hermed har Forbrugerrådet iværksat en kampagne mod banksektorens uigennemskuelige renter og gebyrer. Årsagen til den manglende gennemsigthed i sektoren er, ifølge Forbrugerrådet, at bankerne samarbejder frem for at konkurrere, og derfor bliver skjulte gebyrer og renter mulige. Samtidig er der ikke tilstrækkeligt tilsyn med den finansielle sektor, hvilket viser sig ved, at ingen aktører inden for sektoren nogensinde har fået en bøde for overtrædelse af forbrugerbeskyttelsesreglerne, hvilket står i kontrast til det øvrige erhverv, hvor der regelmæssigt, især af Forbrugerombudsmanden, gives præventive bøder for selv mindre forseelser. I den finansielle sektor har der maksimalt været tale om en påtale. Endvidere er der aldrig en forbruger, der har fået udbetalt kompensation, selvom en bank systematisk har tilsidesat sin pligt til at oplyse forbrugeren.⁵⁴ Der er således et stort behov for mere gennemsigthed og tilsyn med den finansielle sektor.

ANSVARLIGHED (LOVGIVNING) – 12.2.3

I hvilket omfang er der regler og love, der fører tilsyn med den private sektor og med individuelle firmaer?

Point: 5

Selskabsloven er relativt omfattende hvad angår virksomheders ledelsesstrukturer, og lovens kapitel 7 klargør hvilke ledelsesstrukturer, som forskellige virksomhedstyper kan anvende, og hvilke ansvarsområder, henholdsvis bestyrelser og direktioner, har i de forskellige strukturer.⁵⁵ Der er dog ikke fastlagt en klar arbejdsfordeling mellem direktioner og bestyrelser, og det er således kun de overordnede regler for ledelsesstruktur, der er fastlagt ved lov.

Årsregnskabsloven kræver, at virksomheder aflægger årsregnskab årligt efter en standardiseret fremgangsmåde. Bogføringsloven fordrer, at virksomheder skal opbevare alt regnskabsmateriale, således at en offentlig myndighed kan få indsigt i materialet.⁵⁶ Hvis virksomheder ikke overholder disse love, kan de idømmes bøder, og i sidste instans kan børsnoterede virksomheder miste deres børsnotering. Derudover indlemmede Københavns Fondsbørs i 2010 Nørby-udvalgets anbefalinger i "Regler for udstedelse af aktier",⁵⁷ og børsnoterede virksomheder er derfor nødt til at efterleve udvalgets anbefalinger, hvis de vil undgå offentlig kritik og påtaler. Københavns Fondsbørs udgiver årligt en rapport over hvilke firmaer, der har modtaget påtale, og offentliggør løbende sådanne påtaler.⁵⁸ Nørby-udvalget anbefaler, at virksomheder udarbejder en klar arbejdsfordeling mellem et selskabs direktion og bestyrelse. Direktionen har dog altid pligt til at rapportere til bestyrelsen og sørge for at bestyrelsen hele tiden er opdateret omkring informationer, der er afgørende for selskabets virksomhed.⁵⁹

Finanstilsynet er ansvarlig for at føre tilsyn med det finansielle marked.⁶⁰ Fondsrådet, der hører under Finanstilsynet, beskæftiger sig specifikt med kontrol af børsnoterede virksomheders regnskaber. Loven foreskriver, at mindst 20% af virksomhedernes regnskab kontrolleres årligt, og denne kontrol baseres dels på en stikprøve, og dels på en risiko-vurdering af hvilke virksomheders regnskaber, der potentielt kunne være problemer med.⁶¹

ANSVARLIGHED (PRAKSIS) – 12.2.4

Hvordan er der effektiv virksomhedsledelse i praksis?

Point: 4

Der er stor fokus på ansvarlighed i virksomhedernes forretningsførelse,⁶² og det er vurderingen, at særligt Fondsbørsen holder skarpt opsyn med virksomhederne. Der er dog rum for forbedringer især i forhold til virksomhedsbestyrelser.

I praksis har Nørby-udvalgets anbefalinger fungeret som et parameter for god selskabsledelse, og det er vurderingen, at Nørby-udvalgets anbefalinger har en positiv effekt på virksomheders ansvarlighed.⁶³ Virksomheders selskabsledelse bliver vurderet i henhold til Nørby-udvalgets anbefalinger af Københavns Fondsbørs, og blandt andet har Mærsk fået kritik for at handle imod anbefalinger fra Nørby-udvalget, fordi en leder gik direkte fra direktionen til bestyrelsen.⁶⁴ Anbefalingen er i modsætning hertil, at direktionen og bestyrelsen er adskilte, og at bestyrelsesmedlemmer ikke har været ansat i selskabet fem år forinden indtrædelse i bestyrelsen.⁶⁵ Nørby-udvalget har løbende fulgt op på deres anbefalinger, og her viser sig et billede af, at danske virksomheder ikke følger anbefalingerne i forhold til bestyrelses sammensætning, herunder i forhold til mangfoldighed, køn og nationalitet, tilstrækkeligt.⁶⁶

Der finder en generel professionalisering af bestyrelser sted. Mens dette i mange tilfælde medfører en positiv effekt i forhold til efterlevelse af anbefalingerne for god selskabsledelse, har det i nogle tilfælde også en slagside. Det kan nemlig være problematisk, når bestyrelsesmedlemmer er involverede i for mange bestyrelser ad gangen. Amagerbankens bestyrelsesformand er et eksempel herpå, fordi han var formand for 16 bestyrelser, da banken krakkede i februar 2011. Det stiller spørgsmålstejn ved, om det er muligt at bestride så mange poster ansvarsfuldt.⁶⁷

Nørby-udvalget anbefaler virksomheder at udarbejde en risici-analyse, herunder risiko for korruption, og kommunikere den ud til offentligheden.⁶⁸ Som nævnt under afsnittet om gennemsigtighed i praksis har efterfølgende undersøgelser af virksomheders efterlevelse af anbefalingerne ikke fundet årsag til bekymring om, at virksomhederne ikke skulle efterleve denne anbefaling i praksis.⁶⁹ Udvalgets anbefalinger falder i høj grad sammen med CSR-rapporteringen, og regeringen har således foretaget flere forskellige initiativer til at forbedre selskabsledelse og derved undgå korruption.⁷⁰

INTEGRITETSMEKANISMER (LOVGIVNING) – 12.2.5

I hvilket omfang er der mekanismer på plads, der sikrer aktører i erhvervslivets integritet?

Point: 3

Selvom der eksisterer mekanismer og procedurer, som sikrer aktører i erhvervslivets integritet, er det vurderingen, at de ikke er fuldt dækkende.

I Danmark er bestikkelse i den private sektor forbudt ved lov, og loven gælder også for danske virksomheder, der driver forretning i udlandet.⁷¹ Først i år 2000 blev det forbudt at bestikke udenlandske embedsmænd, og indtil da var det muligt at trække sådanne betalinger fra i skat.⁷² I 2001 skrev Danmark under på OECD's anti-korruptionskonvention. Konventionen omfatter brugen af agenter ifm. bestikkelse, da det er virksomheden der står som juridisk ansvarlig for de opgaver de tildeler en agent/konsulent, hvorved det anses som en handling fra virksomhedens side.

OECD finder dog ikke den danske lovgivning tilstrækkelig og kritiserer den for: 1) ikke entydigt at indeholde uberettiget fordele,⁷³ 2) at det ikke er afklaret efter dansk ret, hvorvidt mindre smørelsesbetalinger bliver betragtet som bestikkelse, 3) at der er et dobbelt strafbarhedsforhold for overtrædelser begået i udlandet og 4) at straffen for bestikkelse er for lav.⁷⁴ Hertil supplerer GRECO med anbefalinger om, at de danske regler præciseres for bestikkelse i udlandet, således at det er hævet over enhver tvivl, at bestikkelse (inklusiv mindre beløb til smøring) er ulovligt, samt at kravet om at foreteelsen også skal være ulovlig i det land, hvor gerningen er foregået, ophæves.⁷⁵ Det er dog vurderingen, at kritikken omkring dobbelt strafbarhedsforhold og at straffen for bestikkelse er for lav, er udtryk for smagsdommeri. Dels er bestikkelse ulovligt i alle lande og dels er det nødvendigt at se strafferammen i sin kontekst og inden for strafniveauet i Danmark er en dom på henholdsvis tre år for at modtage og seks år for at give bestikkelse en hård straf.⁷⁶

I januar 2009 blev "Forslag til lov om ændring af årsregnskabsloven (Redegørelse for samfundsansvar i større virksomheder)" godkendt.⁷⁷ Det betyder, at de 1100 største firmaer i Danmark er pålagt at rapportere om deres CSR aktiviteter én gang om året. Det betyder ikke, at det er obligatorisk at have en CSR-politik, men virksomhederne skal som minimum rapportere, at de ikke gør noget inden for CSR. CSR-rapporten skal offentliggøres i virksomhedens ledelsesberetning i årsberetningen, eller alternativt kan den lægges ud på virksomhedens hjemmeside.⁷⁸

Der føres ikke lobbyregistre i Danmark, så det er derfor ikke muligt at vurdere, hvorvidt private virksomheder forsøger at påvirke politikere til at efterleve deres ønsker, og hvorvidt det er et problem i henhold til dette studie. Årsagen til at lobbyisme ikke registreres beror blandt andet på, at lobbyisme ikke anses som et problematisk eller negativt ladet fænomen, men snarere som en demokratisk mekanisme. Dette område kunne med fordel afdækkes i dybden for at klargøre, om der er behov for ændret praksis eller lovgivning på dette område.

Der eksisterer ingen brancher i Danmark, der er pålagt at have et anti-korrupsionskodeks, men de fleste brancher har alligevel udviklet adfærdskodekser, der tager højde for branchespecifikke risici.⁷⁹ Derimod har enkelte virksomheder, der hovedsageligt er forankret lokalt i Danmark og ikke har aktiviteter i udlandet, normalt ikke adfærdskodekser. Det er derfor primært virksomheder, der er engageret i risikolande, der udvikler adfærdskodekser.⁸⁰

Dansk Industri (DI) og Økonomi- og Erhvervsministeriet har udviklet et CSR-kompas,⁸¹ hvor henholdsvis brancheorganisationer samt enkelte virksomheder kan udvikle deres eget adfærdskodeks og vurdere virksomhedsspecifikke risici. På CSR-kompasset kan virksomheder finde analyseredskaber og værktøjer til at designe en CSR-politik, der tager højde for den enkelte virksomheds risici og leverandører. CSR-kompasset er udviklet i tråd med retningslinjer, som FN's Global Compact Programme og OECD guidelines for multinationale virksomheder, og når virksomheder anvender CSR-kompasset til at udvikle adfærdskodekser, er det således disse standarder, der efterleves. Hjemmesiden har haft 2000 hits,⁸² hvilket må betegnes som en succes.

Udenrigsministeriet kræver af deres underleverandører, at de efterlever FN's Global Compact program, respekterer FN's konventioner om menneskerettigheder, børnearbejde, retten til at organisere sig samt respekterer ligestilling mellem køn, race og religion. Derudover skal leverandøren ligeledes overholde de til enhver tid gældende regler og forskrifter, herunder miljø-, arbejdsmiljø-, sundheds- og sikkerhedsforskrifter.⁸³ Udenrigsministeriet er forgangsmænd på området, og andre offentlige institutioner kritiseres for ikke i lige så høj grad at inkorporere etiske retningslinjer i kontrakter med leverandører til den offentlige sektor.⁸⁴

Nørby-udvalget anbefaler i rapporten fra 2010, at virksomheder tager stilling til, om de vil etablere en whistleblower-ordning. Det anbefales især til virksomheder, der agerer internationalt, men der er ingen lovgivning, der kræver, at private virksomheder har en whistleblower-ordning.⁸⁵

Hvordan er det private erhvervsliv integritet sikret i praksis?

Point: 3

Ifølge the Global Competitiveness Report 2010-2011 rangeres danske virksomheder som de femte bedste performere i forhold til etisk opførsel på verdensplan.⁸⁶ På trods af denne placering har danske virksomheder været involveret i anklager om bestikkelse i udviklingslande, som Oil-for-Food-skandalen, hvor 14 virksomheder har været under anklage. Samtidig har DanWatch⁸⁷ i en række sager rapporteret om store danske virksomheders uetiske ageren i udviklingslande, hvor særligt investor- og bankbranchen samt energibranchen har været under kritik.⁸⁸ Selvom Danmark rangeres godt internationalt, er det studiets vurdering, at der er rum for forbedring.

Der er relativt få indenlandske bestikkelsessager i Danmark. Ifølge GRECO-evalueringen fra 2009 er der faldet dom i to sager om bestikkelse, i henholdsvis 1974 og 2005,⁸⁹ og der har ikke været yderligere indenlandske domsfædelser eller anklager i 2010.⁹⁰ I 2008 blev det danske medicinalfirma Missionpharma anklaget for at have bestukket sig til en ordre til DKK 180 mil (USD 34,7 mil).⁹¹ Der er netop i 2011 faldet dom i sagen, og Missionpharma har accepteret et forlig, hvor Missionpharma skal betale en bøde på 22 millioner kr. (USD 4,240.800). Ifølge bagmandspolitiet er det en indrømmelse af, at virksomheden var involveret i bestikkelse, selvom de fastholder ikke at have været det.⁹²

To undersøgelser om økonomisk kriminalitet for henholdsvis FTF (hovedorganisation for 450.000 offentlig og privatansatte) fra 2011 og PriceWaterhouseCooper (PWC) fra 2009 bekræfter, at medarbejdere i både det offentlige og det private sjældent oplever deciderede bestikkelses- og korruptionstilfælde.⁹³ Derimod har ansatte i 26% af de interviewede 105 danske virksomheder i PWC-undersøgelsen oplevet økonomisk kriminalitet de foregående 12 måneder. I 48% af tilfældene har der været tale om regnskabsmanipulation.⁹⁴ I en anden undersøgelse foretaget af FTF er dette tal noget mindre, men indikerer stadig, at regnskabsmanipulation og dissideret fusk med regnskaber forekommer i den private sektor. 8% af de ansatte i private virksomheder har haft mistanke eller været vidne til økonomisk kriminalitet og af de tilfælde har 21% omhandlet regnskabsfusk.⁹⁵ De to undersøgelser indikerer, at selvom der er relativt få indenlandske bestikkelsessager, så er andre former for kriminalitet i virksomhederne en stor udfordring for danske virksomheder. Det vækker anledning til bekymring i henhold til nærværende studie, og det er vurderingen, at der er rum for forbedring af integriteten i danske virksomheder.

Der har været markant flere tilfælde af bestikkelsessager i udlandet end inden for Danmarks grænser, som nævnt oven for med eksemplet fra FN's Oil-for-Food program i Irak.⁹⁶ Af de 14 oprindelige bestikkelsessager endte 13 virksomheder med at indgå forlig, mens bilvirksomheden, Bukkehave Corporation A/S, er blevet dømt ved retten i 2010, dog ikke for bestikkelse, som anklagen oprindeligt lød på, men for ulovlig handel med Irak.⁹⁷

211 danske private virksomheder er medlemmer af FN's Global Compact program,⁹⁸ og sammenlignet med andre europæiske lande er det relativt mange, kun overgået af Frankrig, Spanien og England.⁹⁹ Langt over halvdelen af firmaerne er blevet medlemmer, efter at lovkravet om CSR-rapportering for de 1100 største virksomheder blev en realitet. Virksomhederne behøver nemlig ikke rapportere om deres CSR i årsrapporten, såfremt de er medlem af FN's Global Compact program og ellers foretager den årlige rapportering, som programmet kræver.¹⁰⁰

Året efter loven om CSR-rapportering blev indført, viste en evaluering, at 97% af virksomhederne, der er pålagt at rapportere om samfundsansvar, gør det, og at det er kun en lille del af dem, der rapporterer, at de ikke arbejder med samfundsansvar.¹⁰¹ Loven er med til at påvirke virksomheder i en rigtig retning og sætte CSR-diskussionen på dagsordenen i virksomhederne, men danske virksomheder har endnu igen at vise deres CSR-evner i praksis. *"I forhold til at opføre sig ordentligt og behandle sine medarbejdere godt er Danmark i verdensklasse, men i forhold til det strategiske er der meget at tage fat på".*¹⁰² Der er således rum for forbedringer i forhold til danske virksomheders CSR-strategier.

Der findes 45 virksomheder i Danmark, der har etableret whistleblower-ordninger, og yderligere 55 virksomheder har ansøgt Datatilsynet om en sådan ordning, hvilket indikerer, at der for nyligt er kommet større fokus på området fra virksomhedernes side.¹⁰³ Dette hænger højst sandsynligt sammen med Nørby-udvalgets anbefalinger fra 2010, hvor særligt internationale selskaber anbefales at indføre whistle-blower-ordning.¹⁰⁴ Desuden har Datatilsynet først i juni 2009 færdiggjort deres retningslinjer for whistle-blower-ordninger, hvorved private virksomheder fik mulighed for at ansøge om etablering af sådanne ordninger i Danmark.

STØTTE TIL OG SAMARBEJDE MED CIVILSAMFUNDET - 12.3.2

I hvilken grad støtter erhvervslivet civilsamfundets bekæmpelse af korruption?

Point: 3

Der er en stigende interesse for partnerskaber mellem private virksomheder og civilsamfundet, og begge parter har efterhånden fået øjnene op for fordelene ved et sådan partnerskab.¹⁰⁵ For de private virksomheder er det en mulighed for at agere samfundsansvarligt og samtidig gøre brug af civilsamfundsorganisationers kendskab til specifikke områder, særligt i udviklingslande. Civilsamfundsorganisationer får til gengæld finansiering til at forfølge deres målsætninger.¹⁰⁶

Interessen for samarbejde er således stigende i Danmark, men indtil videre har partnerskaber mellem private virksomheder og civilsamfundsorganisationer været præget af besværligheder, og i 2009 eksisterede der meget få mere avancerede strategiske partnerskaber.¹⁰⁷ Dansk Initiativ for Etisk Handel er dog et eksempel på et samarbejde mellem virksomheder og civilsamfundet, der har været en stor succes. Dansk Initiativ for Etisk Handel er det første danske multi-stakeholder initiativ for etisk handel og ansvarlig leverandørstyring, der blev stiftet i 2008.¹⁰⁸ Udover dette initiativ er der ikke andre kendte partnerskaber, der decideret har målrettet anti-korruption. Her er det relevant at nævne, at TI Danmark har meget få private virksomheder som støttemedlemmer, på trods af at organisationen specifikt har målrettet virksomheder i deres fundraising-strategi. Der er i skrivende stund kun 7 virksomheder som støttemedlemmer.

-
1. Nørby-udvalget blev nedsat af erhvervsminister Ole Stavad i 2001. I 2002 fulgte Københavns Fondsbørs op på arbejdet omkring corporate governance og nedsatte en komité for god selskabsledelse. Udvalget kommer alene med anbefalinger, og der er ikke tale om lovgivning. For at mindske eventuel forvirring refereres der i det følgende til Nørby-udvalget, selvom de efter den første rapport i 2001 skiftede navn, og Lars Nørby Johansen, der lagde navn til udvalget, desuden er gået ud af komiteen.
 2. Der dog er blevet kritiseret for at have en ultra-liberal dagsorden af en af informanterne (Jens Berthelsen).
 3. Heritage Foundation: Denmark - Economic Freedom Score, september 2010.
 4. Interview af Louise Scheibel Smed med Christine Jøker Lohmann, anti-korruptionsmedarbejder hos DI (organisation for erhvervslivet, DI), d. 16. juni, 2011; Interview af Louise Scheibel Smed med Jens Berthelsen, partner i anti-korruptionsrådgivningsfirmaet Global Advice Network, d. 31. maj, 2011.
 5. <http://www.samfundsansvar.dk/sw60596.asp>; D. 16. december 2008 vedtog Folketinget "Forslag til lov om ændring af årsregnskabsloven (Redegørelse for samfundsansvar i større virksomheder)".
 6. Ny selskabslovgivning – Modernisering af selskabsretten, (Ajourført 9. oktober 2010), Audit Committee Institute, sponsored by KPMG; <http://www.eogs.dk/sw60442.asp>.
 7. Ny selskabslovgivning – Modernisering af selskabsretten, (Ajourført 9. oktober 2010), Audit Committee Institute, sponsored by KPMG.

8. *WB Doing Business 2011: Denmark - Making a Difference for Entrepreneurs, The International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank.*
9. *WB Doing Business 2011: Denmark - Making a Difference for Entrepreneurs, The International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank.*
10. <http://ip-center.dkpto.dk/>.
11. <http://eksportraadet.usa.um.dk/da/menu/Markedsmuligheder/Markedsregulering/PatentVaremaerkerOgRettigheder/>.
12. Interview af Louise Scheibel Smed med Christine Jøker Lohmann, anti-korrupsionsmedarbejder hos DI, d. 16. juni 2011.
13. *WB Doing Business 2011: Denmark - Making a Difference for Entrepreneurs, The International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank.*
14. Økonomi- og Erhvervsministeriet; Redegørelse af 1. juni 2011 om erhvervslivet og reguleringen 2009/2010; <http://www.regelforenkling.dk/>.
15. Nem vækst? Om nye og mindre virksomheders møde med det offentlige. Erhvervs- og Selskabsstyrelsen, Udarbejdet af DAMVAD og designet for Økonomi- og Erhvervsministeriet, september 2010; Interview af Louise Scheibel Smed med Christine Jøker Lohmann, anti-korrupsionsmedarbejder hos DI, d. 16. juni 2011.
16. DI, Lokalt Erhvervsklima, sammenligning af kommuner der har betydning for erhvervslivet, 2010.
17. <http://www.doingbusiness.org/data/exploreeconomies/denmark/starting-a-business/>.
18. *WB Doing Business 2011: Denmark - Making a Difference for Entrepreneurs, The International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank.*
19. Interview af Louise Scheibel Smed med Christine Jøker Lohmann, anti-korrupsionsmedarbejder hos DI, d. 16. juni 2011.
20. *WB Doing Business 2011: Denmark - Making a Difference for Entrepreneurs, The International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank.*
21. Interview af Louise Scheibel Smed med Christine Jøker Lohmann, anti-korrupsionsmedarbejder hos DI, d. 16. juni 2011 og <http://ip-center.dkpto.dk/media/9782/120606.pdf>.
22. *WB Doing Business 2011: Denmark - Making a Difference for Entrepreneurs, The International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank.*
23. Interview af Louise Scheibel Smed med Christine Jøker Lohmann, anti-korrupsionsmedarbejder hos DI, d. 16. juni 2011.
24. Interview af Louise Scheibel Smed med Steen Thomsen, Professor ved Copenhagen Business School, Institut for International Økonomi og Virksomhedsledelse, Center for Corporate Governance, d. 4. juli 2011.
25. Interview af Louise Scheibel Smed med Steen Vallentin, lektor ved Copenhagen Business School, Institut for Ledelse, Politik og Filosofi, Center for Corporate Social Responsibility, CBS d. 4. juli 2011.
26. Interview af Louise Scheibel Smed med Christine Jøker Lohmann, anti-korrupsionsmedarbejder hos DI, d. 16. juni 2011; Interview af Louise Scheibel Smed med Steen Thomsen, Professor ved Copenhagen Business School, Institut for International Økonomi og Virksomhedsledelse, Center for Corporate Governance, d. 4. juli 2011.
27. <http://www.eogs.dk/>.
28. Bekendtgørelse af lov om aktie- og anpartsselskaber (selskabsloven) lov nr. 470 af 12. juni 2009 med de ændringer, der følger af § 1 i lov nr. 159 af 16. februar 2010, § 20 i lov nr. 718 af 25. juni 2010, § 2 i lov nr. 720 af 25. juni 2010 og § 1 i lov nr. 1557 af 21. december 2010.
29. Heritage Foundation: Denmark - Economic Freedom Score, Sep. 2010
30. Interview af Louise Scheibel Smed med Christine Jøker Lohmann, anti-korrupsionsmedarbejder hos DI, 16. juni, 2011
31. Interview af Louise Scheibel Smed med Christine Jøker Lohmann, anti-korrupsionsmedarbejder hos DI, 16. juni, 2011; Interview af Louise Scheibel Smed med Jens Berthelsen, Partner i anti-korrupsionsrådgivningsfirmaet Global Advice Network, 31 maj 2011; Interview af Louise Scheibel Smed med Steen Vallentin, Lektor ved Copenhagen Business School, Institut for Ledelse, Politik og Filosofi, Center for Corporate Social Responsibility, CBS d. 4. juli 2011.
32. Interview af Louise Scheibel Smed med Steen Thomsen, Professor ved Copenhagen Business School, Institut for International Økonomi og Virksomhedsledelse, Center for Corporate Governance, d. 4. juli 2011.
33. Årsregnskabsloven kap. 20 § 154
34. Samfundsansvar og Rapportering i Danmark – Effekten af rapporteringskrav i årsregnskabsloven, udarbejdet af Erhvervs- og Selskabsstyrelsen, Foreningen af Statsautoriserede Revisorer og Copenhagen Business School, 2009
35. Årsregnskabsloven kap. 20 § 158
36. Erhvervs- og selskabsstyrelsen, www.eogs.dk, artikel om fravalg af revision
37. Erhvervs- og selskabsstyrelsen, www.eogs.dk, artikel om fravalg af revision
38. http://www.fsr.dk/Om_revisorjobbet/Hvad%20laver%20en%20revisor/Mere%20om%20revisors%20arbejde.aspx?sc_lang=da.
39. Komitéen for god Selskabsledelses Anbefalinger for god selskabsledelse af d. 15. august 2005: <http://www.corporategovernance.dk/graphics/Corporategovernance/anbefalinger2005.pdf>.
40. Audit Committee Institute, Ny selskabslovgivning. Modernisering af selskabsretten, ajourført d. 9. oktober 2009.
41. Interview af Louise Scheibel Smed med Steen Thomsen, Professor ved Copenhagen Business School, Institut for International Økonomi og Virksomhedsledelse, Center for Corporate Governance, d. 4. juli 2011.
42. Interview af Louise Scheibel Smed med Steen Thomsen, Professor ved Copenhagen Business School, Institut for International Økonomi og Virksomhedsledelse, Center for Corporate Governance, d. 4. juli 2011
43. www.cvr.dk
44. Interview af Louise Scheibel Smed med Anne Skjerning, DanWatch, København d. 5. maj 2011

45. Interview af Louise Scheibel Smed med Steen Thomsen, Professor ved Copenhagen Business School, Institut for International Økonomi og Virksomhedsledelse, Center for Corporate Governance, d. 4. juli 2011.
46. Interview af Louise Scheibel Smed med Steen Thomsen, Professor ved Copenhagen Business School, Institut for International Økonomi og Virksomhedsledelse, Center for Corporate Governance, d. 4. juli 2011.
47. NCC, Advokater Judan, AP Satsautoriserede revisorer, Accoat og Palsgaard havde ikke offentliggjort den seneste årsrapport på hjemmesiden. M.T Højgaard, Imerco, Irma, Deloitte, Cowi, ABB, Atkins havde seneste rapporter tilgængelige på deres hjemmesider
48. NASDAQ OMX Københavns Afgørelser og Udtalelser i 2011 på <http://www.nasdaqomxnordic.com>
49. Anbefalinger for god selskabsledelse, Komiteen for god selskabsledelse, april 2010.
50. <http://www.corporategovernance.dk/sw69154.asp>
51. Fondsbørsen har for nyligt ændret retningslinjer for årsrapporterne, således at virksomheder skal svare på hvert enkelt underspørgsmål og fremover er det altså ikke nok at proklamere, at man følger Nørby-udvalgets anbefalinger. Først når virksomhederne har efterfulgt disse regler bliver det muligt at vurdere, hvor gode performere virksomhederne er i forhold til at forholde sig til risici.
52. Interview af Louise Scheibel Smed med Steen Vallentin, Lektor ved Copenhagen Business School, Institut for Ledelse, Politik og Filosofi, Center for Corporate Social Responsibility, CBS d. 4. juli 2011.; Interview af Louise Scheibel Smed med Jens Berthelsen, Partner i anti-korrupsionsrådgivningsfirmaet Global Advice Network, d. 31. maj, 2011; Anstændige banker, tak! Forbrugerrådet marts 2011
53. Se blandt andet: Politiken.dk d. 8. september 2009: "Bank dømt for dårlig rådgivning"; Politiken.dk 23. september 2008: "Det vælter ind med bankklager oven på finanskrisen"; Politiken.dk 18. august 2009: "400 kunder slæber Jyske Bank i retten"; Politiken.dk 12. marts 2009: "Ekspert: Bankerne slører bevidst deres priser"; <http://www.pengeinstitutankenævnet.dk/Da/Forside/S%C3%B8giafg%C3%B8relser/Visena%C3%B8relse.aspx?VerdictId=60d2c3c2-fc61-4a0d-abd2-20430284189c&mark=jyske+bank>.
54. Forbrugerrådet: Anstændige banker, tak!, marts 2011.
55. Bekendtgørelse af lov om aktie- og anpartsselskaber (selskabsloven) lov nr. 470 af 12. juni 2009 med de ændringer, der følger af § 1 i lov nr. 159 af 16. februar 2010, § 20 i lov nr. 718 af 25. juni 2010, § 2 i lov nr. 720 af 25. juni 2010 og § 1 i lov nr. 1557 af 21. december 2010.
56. Erhvervs og selskabsstyrelsen, www.eogs.dk/sw22571.asp, artikel om bogføring.
57. Brev til direktionen og bestyrelsen om Reviderede anbefalinger for god selskabsledelse og opdatering af Regler for udstedere af aktier, Nasdaq OMX 31/5 2010, og http://www.corporategovernance.dk/graphics/Corporategovernance/NASDAQbrev_til_udstedere%20310510.pdf.
58. Se bl.a. NASDAQ OMX Københavns afgørelser og udtalelser i 2011 på <http://www.nasdaqomxnordic.com>.
59. Nørby-udvalgets rapport om Corporate Governance i Danmark. Anbefalinger for god selskabsledelse i Danmark 2001; Komiteen for god Selskabsledelses Anbefalinger for god selskabsledelse af d. 15. august 2005: <http://www.corporategovernance.dk/graphics/Corporategovernance/anbefalinger2005.pdf>.
60. <http://www.finanstilsynet.dk/da/Om-os.aspx>.
61. <http://www.fondsraadet.dk/da/Om-os/Fondsraadets-opgaver.aspx>.
62. Fokus på ansvarlighed er god forretning, Ajour Sustainability Quarterly juni 2010: <http://e-books.pwc.dk/PricewaterhouseCoopers/Magasiner/AjourSustainabilityQuarterly/Juni2010/>; Indsigt: DI - Organisation for erhvervslivet, d. 7. maj 2009.
63. Interview af Louise Scheibel Smed med Steen Vallentin, Lektor ved Copenhagen Business School, Institut for Ledelse, Politik og Filosofi, Center for Corporate Social Responsibility, CBS d. 4. juli 2011.; Interview af Louise Scheibel Smed med Steen Thomsen, Professor ved Copenhagen Business School, Institut for International Økonomi og Virksomhedsledelse, Center for Corporate Governance, d. 4. juli 2011.
64. Interview af Louise Scheibel Smed med Christine Jøker Lohmann, anti-korrupsionsmedarbejder hos DI, d. 16. juni 2011; Evb.dk, "Amerikansk pensionsgigant langer ud efter A.P. Møller", d. 3. august 2004.
65. Nørby-udvalgets rapport om Corporate Governance i Danmark. Anbefalinger for god selskabsledelse i Danmark, 2001.
66. <http://www.corporategovernance.dk/sw69154.asp>; <http://www.corporategovernance.dk/graphics/Corporategovernance/sammensaetningSep2010.pdf>; Business.dk, "Nørbys sans for kvinder", d. 13. december 2008; Politiken.dk, "Forsker: Indavl i topledelse", d. 25. maj 2005.
67. Interview af Louise Scheibel Smed med Steen Vallentin, Lektor ved Copenhagen Business School, Institut for Ledelse, Politik og Filosofi, Center for Corporate Social Responsibility, CBS d. 4. juli 2011.; Børsen.dk, "Fakta: Så meget har N.E. Nilsen om ørerne" 14 oktober 2010.
68. Komiteen for god Selskabsledelses Anbefalinger for god selskabsledelse af d. 15. august 2005: <http://www.corporategovernance.dk/graphics/Corporategovernance/anbefalinger2005.pdf>.
69. <http://www.corporategovernance.dk/sw69154.asp>
70. Cbs.dk, "Forretningsdrevet samfundsansvar er et kerneelement i god selskabsledelse" 8. oktober 2010
71. Evaluation Report on Denmark on Incriminations (ETS 173 and 191, GPC 2) (Theme I). Adopted by GRECO at its 43rd plenary Meeting, Strasbourg, 29 June – 2 July 2009; Straffelovens § 299.
72. Interview af Louise Scheibel Smed med Jens Berthelsen, Partner i anti-korrupsionsrådgivningsfirmaet Global Advice Network, d. 31. maj 2011; Evaluation Report on Denmark on Incriminations (ETS 173 and 191, GPC 2) (Theme I). Adopted by GRECO at its 43rd plenary Meeting, Strasbourg, 29 June – 2 July 2009.
73. Lars Bo Langsted, der er Professor i erhvervsjura ved Ålborg Universitet, forstår slet ikke denne kritik eftersom

den danske lov strafbelægger modtagelse af »uberettiget gave eller anden fordel« og derfor må det være en misforståelse fra OECD's side. Pointen blev rejst ved valideringsworkshoppen d. 30. september.

74. Progress Report 2011: Enforcement of the OECD Anti-bribery Convention, Transparency International
75. Evaluation Report on Denmark on Incriminations (ETS 173 and 191, GPC 2) (Theme I). Adopted by GRECO at its 43rd plenary Meeting, Strasbourg, 29 June – 2 July 2009.
76. Pointen blev rejst ved valideringsworkshoppen d. 30. september af Lars Bo Langsted, der er Professor i erhvervsjura ved Ålborg Universitet.
77. <http://www.samfundsansvar.dk/sw60596.asp>.
78. Bekendtgørelse om offentliggørelse af redegørelse for virksomhedsledelse og redegørelse for samfundsansvar på virksomhedens hjemmeside mv., <http://www.samfundsansvar.dk/sw60596.asp>;
79. Interview af Louise Scheibel Smed med Christine Jøker Lohmann, anti-korrupsionsmedarbejder hos DI, d. 16. juni 2011.
80. Interview af Louise Scheibel Smed med Jens Berthelsen, Partner i anti-korrupsionsrådgivningsfirmaet Global Advice Network, d. 31. maj 2011.
81. <http://www.csrkompasset.dk/>,
82. Det er ingen tal på hvor mange virksomheder, der har brugt CSR-kompasset til at udvikle adfærdskodekser. Interview af Louise Scheibel Smed med Christine Jøker Lohmann, anti-korrupsionsmedarbejder hos DI, d. 16. juni 2011.
83. <http://um.dk/da/danida/>.
84. www.csr.dk/leverandør 7. september 2009; Dieh.dk referat af "Seminar om samfundsansvar og offentlige indkøb" afholdt d. 3. december 2009; Interview af Louise Scheibel Smed med Anne Skjerning, DanWatch, København d. 5. maj 2011
85. Anbefalinger for god selskabsledelse, Komiteen for god selskabsledelse, april 2010.
86. Klaus Schwab: The Global Competitiveness Report 2010-2011, Wold Economic Forum.
87. Et uafhængigt non-profit medie og researchcenter, der udarbejder undersøgende journalistik om virksomheders påvirkning af mennesker og miljø på globalt plan.
88. <http://www.danwatch.dk/>.
89. Evaluation Report on Denmark on Incriminations (ETS 173 and 191, GPC 2) (Theme I). Adopted by GRECO at its 43rd plenary Meeting, Strasbourg, 29 June – 2 July 2009.
90. Progress Report 2011: Enforcement of the OECD Anti-bribery Convention, Transparency International.
91. Progress Report 2011: Enforcement of the OECD Anti-bribery Convention, Transparency International; Ekstrabladet.dk, "Dansk konsul i kæmpe FN-bestikkelsessag", d. 8. september 2010; Business.dk, "Dansk firma mistænkt for bestikkelse", d. 7. oktober 2008.
92. Dr.dk, "Missionpharma: Det var ikke bestikkelse", d. 11. august 2011.
93. Ftf.dk: Behov for whistleblower-ordninger på danske arbejdspladser, 2011; Price Waterhouse Coopers: Virksomhedskriminalitet i Danmark 2009 – The Global Economic Crime Survey 2009, 2009.
94. Professor Lars Bo Langsted pointerer, at 26 % dels er lavt på verdensplan, dels er det helt uforandret i forhold til tidligere år. Den eneste forandring er, at "regnskabsfusk" lige netop har sneget sig op over "misbrug af aktiver" i denne ene undersøgelse. Dette har ikke været tilfældet tidligere hos PWC og er heller ikke tilfældet i andre revisorundersøgelser af tilsvarende karakter. Regnskabsmanipulation skal her forstås som kriminalitet, der i altovervejende grad er rettet mod virksomheden i modsætning til bestikkelse (der jo er denne rapport's hovedundersøgelsesfelt) som er noget virksomhederne har fordel af.
95. Undersøgelsen omfatter 3556 medlemmer af FTF, der er ansat i henholdsvis den offentlige og den private sektor.
96. Transparency International: Enforcement of the OECD Anti-bribery Convention, Progress Report 2011.
97. Tv2.dk, "Dansk firma dømt for ulovlig handel med Saddam", 10. februar 2011
98. Interview af Louise Scheibel Smed med Steen Vallentin, Lektor ved Copenhagen Business School, Institut for Ledelse, Politik og Filosofi, Center for Corporate Social Responsibility, CBS d. 4. juli 2011.; http://www.unglobalcompact.org/participants/search?commit=Search&keyword=&country%5B%5D=47&joined_after=&joined_before=&business_type=2§or_id=all&listing_status_id=all&cop_status=all&organization_type_id=&commit=Search.
99. CSR forankring i danske virksomheder. Generel rapport 2011.
100. www.samfundsansvar.dk, Lovkrav om rapportering af samfundsansvar; ; Deloitte: CSR forankring i danske virksomheder. Generel rapport 2011
101. Samfundsansvar og Rapportering i Danmark – Effekten af rapporteringskrav i årsregnskabsloven, udarbejdet af Erhvervs- og Selskabsstyrelsen, Foreningen af Statsautoriserede Revisorer og Copenhagen Business School, 2009.
102. Interview af Louise Scheibel Smed med Steen Vallentin, Lektor ved Copenhagen Business School, Institut for Ledelse, Politik og Filosofi, Center for Corporate Social Responsibility, CBS d. 4. juli 2011.
103. Seminar afholdt af Horten: Bestikkelse? Anti-bestikkelse! Oplæg om whistle-blower-ordninger ved Søren Hornbæk Svendsen.
104. Anbefalinger for god selskabsledelse, Komiteen for god selskabsledelse, april 2010.
105. P. Neergaard, J. T. Pedersen og E. C. Jensen: Barriers and Success Factors in the Establishment and Continuous Development of NGO-Business

Partnership in Denmark, CBS Working Paper Series, Working Paper NO. 02-2009, CBS Center for Corporate Social Responsibility; Interview af Louise Scheibel Smed med Christine Jøker Lohmann, anti-korrupsionsmedarbejder hos DI, d. 16. juni 2011; Dalberg Global Development Advisors: Danske partnerskaber som svar på globaliseringens udfordring? – en undersøgelse af danske erfaringer med partnerskabsdannelse mellem virksomheder og NGOer/FN-organisationer. København, Erhvervs- og Selskabsstyrelsens Center for Samfundsansvar og DI.

106. *P. Neergaard, J. T. Pedersen og E. C. Jensen: Barriers and Success Factors in the Establishment and Continuous Development of NGO-Business Partnership in Denmark, CBS Working Paper Series, Working Paper NO. 02-2009, CBS Center for Corporate Social Responsibility; Interview af Louise Scheibel Smed med Christine Jøker Lohmann, anti-korrupsionsmedarbejder hos DI, d. 16. juni 2011; Dalberg Global Development Advisors: Danske partnerskaber som svar på globaliseringens udfordring? – en undersøgelse af danske erfaringer med partnerskabsdannelse mellem virksomheder og NGOer/FN-organisationer. København, Erhvervs- og Selskabsstyrelsens Center for Samfundsansvar og DI.*

107. *P. Neergaard, J. T. Pedersen og E. C. Jensen: Barriers and Success Factors in the Establishment and Continuous Development of NGO-Business Partnership in Denmark, CBS Working Paper Series, Working Paper NO. 02-2009, CBS Center for Corporate Social Responsibility.*

108. www.dieh.dk.

SØJLE- RAPPORTER

DET PRIVATE ERHVERVSLIV

6. KONKLUSION OG ANBEFALINGER

Dette studie har kigget det danske integritetssystem efter i sømmene for at afdække, hvorvidt de enkelte institutioner og aktører samt samspillet mellem dem giver anledning til bekymring, og om det danske system er sårbart over for korruption. Den overordnede konklusion er, at det danske nationale integritetssystem er sundt og godt. Systemet er værd at værne om, og derfor skal der henledes ekstra opmærksomhed på ridser samt sprækker i systemet. Dette studie har identificeret flere sådanne sprækker. Det drejer sig primært om forhold omkring aktindsigt, embedsmænd, der er bange for at bruge deres meddelelser, mangel på afklaring omkring forlystelseskasser samt mangel på gennemsigtighed i folketingsmedlemmers og politiske partiers økonomi.

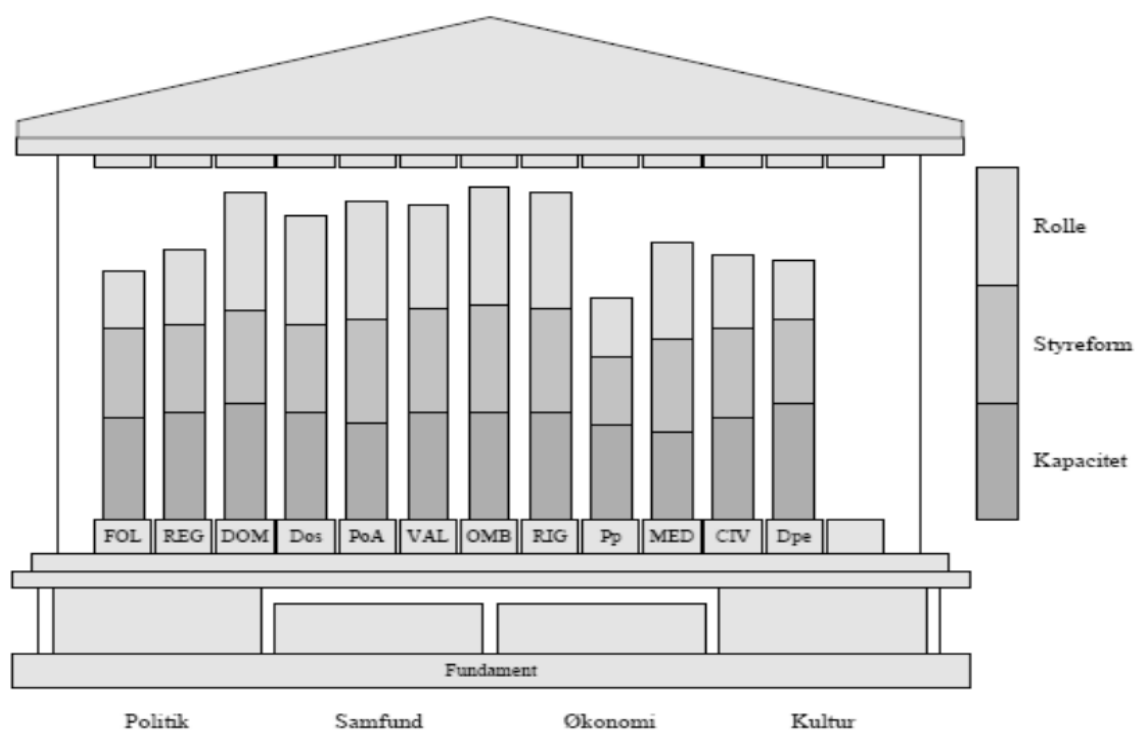
Danmark opfattes både af danskerne selv og i udlandet som et af verdens mindst korrupte lande. Bestikkelse og smøring for at få adgang til offentlige ydelser samt services er nærmest ikke eksisterende i Danmark, og danskerne opfatter generelt de danske institutioner samt aktører som meget lidt korrupte. Samtidig findes i Danmark en række såkaldte skandalesager – i international sammenhæng formentlig at betragte som mindre skandalesager – som pressen i de senere år har afdækket. Sagerne omhandler topembedsmænd og ministre, som har modtaget blandt andet golfrejser, koncertbilletter og middage sponsoreret af private leverandører. Strafbare økonomiske handlinger af korruptionslignede karakter – såsom regnskabsmanipulation og karteldannelser – er heller ikke ukendte fænomener i den private sektor i Danmark.

Der er ikke noget, der tyder på, at danskerne som nation skulle være uimodtagelige for korruptionslignede adfærd. I Danmark findes imidlertid et nationalt integritetssystem, der er med til at forebygge, at korruption udvikler sig til et væsentligt problem. Først og fremmest bygger det nationale integritetssystem på et meget solidt fundament. Danmark er et velstående land med en høj levestandard og små indkomstforskelle. Landet har en stærk sammenhængskraft og der er traditionelt set få gnidninger mellem befolkningsgrupper. Der er en høj grad af tillid mellem borgere og en stor tillid til systemet – både til de politiske institutioner, den offentlige sektor og generelt til demokratiet som helhed.

Men som Magtudredningen også konkluderede tilbage i 2003 er sammenhængskraften i det danske samfund ikke en selvfølgelighed.¹ Det er et resultat af de politiske valg, der er foretaget gennem tiden, og de kan omgøres igen gennem nye politiske valg. Det må derfor ikke undervurderes, at der også findes sociale skel i det danske samfund mellem de velstillede og de socialt marginaliserede samt mellem majoritetsbefolkningen og de etniske minoriteter. Disse skel synes at være vokset de senere år og kan på længere sigt udvikle sig til en trussel mod fundamentet for det danske integritetssystem.

Dette studie er blevet bygget op som 13 delanalyser, hvoraf den første var en overordnet og generel analyse af det, der metodisk refereres til som integritetssystemets fundament, nemlig de politiske, samfundsmæssige, økonomiske og kulturelle forhold. Dernæst blev de 12 hovedsøjler i det danske integritetssystem analyseret ud fra et antal indikatorer, der på forhånd var givet. Overordnet blev der set på tre dimensioner under hver søjle: kapacitet, styreform og rolle samt den enkelte søjles rolle i det samlede integritetssystem. Hver søjle er blevet pointgivet i henhold til disse dimensioner, og det endelige resultat er altså et integritets-tempel, der ser således ud:²

Nationalt Integritetssystem



FOL.	Folketinget	RIG.	Rigsrevisionen
REG.	Regeringen	Pp.	Politiske partier
DOM.	Domstolene	MED.	Medierne
Dos.	Den offentlige sektor	CIV.	Civilsamfundsorganisationer
PoA.	Politi- og Anklagemyndighed	Dpe.	Det private erhvervsliv
VAL.	Valgenheden		
OMB.	Ombudsman		

Som det også fremgår i flere af studiets søjlerapporter og templet her ovenfor fylder antikorrupcion ikke meget på den politiske dagsorden. Det har givet flere institutioner f.eks. Folketinget, regeringen, det private erhvervsliv og de politiske partier lave point i kategorien "rolle", da det ser ud som om de ikke spiller en proaktiv rolle i forhold til at bekæmpe korrupcion. Det er dog næppe en egentlig svaghed i praksis. Som det fremgår af korrupcionsprofilen ovenfor, findes der få eksempler på deciderede korrupcionssager i Danmark, og der har derfor f.eks. ikke været behov for at vedtage en særlig antikorrupcionslovgivning, udover den lovgivning, som følger af Danmarks internationale forpligtelser.

De enkelte søjler i systemet er som udgangspunkt stærke. Der er en række fællestræk. De står stort set alle sammen stærkt, når det handler om kapacitet. De har alle – om ikke rigeligt, så dog tilstrækkeligt – med finansielle og menneskelige ressourcer. De undersøgte institutioner er effektive i deres arbejde, og de er som udgangspunkt åbne og gennemsigtige samt står til regnskab over for borgerne. Danmark har en stærk og apolitisk embedsstand, som har demonstreret sin styrke i nogle højtprofilerede sager, hvor man fra politisk side har forsøgt at lægge et pres på embedsmændene. Rigsrevisor modstod f.eks. regeringens pres i sagen om betaling til privathospitaler, og embedsmændene i Københavns skatteceter hævdes i en aktuel pressesag at have været ude for – og modstået - ulovligt (øjensynligt politisk) pres i en skattesag, der omhandlede en ledende oppositionspolitik.

KONKLUSION OG ANBEFALINGER

De forskellige institutioner, der skal håndhæve loven, står også meget stærkt. Politiet og anklagemyndigheden samt domstolene er effektive institutioner, som nyder stor tillid i befolkningen, og disse institutioner er i praksis uafhængige af den lovgivende og udøvende magt. Andre institutioner såsom Rigsrevisionen og Folketingets Ombudsmand, der skal være med til at kontrollere den lovgivende og den udøvende magt, vurderes også til at være effektivt fungerende. Der bliver lyttet til dem, og deres indstillinger bliver som helt overvejende hovedregel fulgt op i praksis. Folketinget har traditionelt set stor magt vis-a-vis regeringen og er med til at holde denne ansvarlig for dens handlinger.

Alle offentlige institutioner, og i nogen grad private virksomheder, har en meget høj grad af gennemsigtighed i deres arbejde. Der er nem adgang til information om institutionernes arbejde. De har opdaterede hjemmesider, hvor omfattende information om de enkelte institutioners virke lægges frem. Manglen på en domstolsdatabase må betragtes som en undtagelse fra denne hovedregel. Især Folketinget bør fremhæves for deres arbejde med at informere borgerne om Folketingets virke på en moderne og lettilgængelig måde. Det er med til at mindske distancen mellem borgerne på den ene side og politikere samt offentlige myndigheder på den anden side. Gennemsigtigheden på tværs af alle søjler er i høj grad med til at sikre, at borgerne kan holde både private og offentlige aktører ansvarlige for deres handlinger.

Medierne spiller en meget central rolle. De såkaldte politiske skandalesager de senere år er behandlet indgående i pressen. Mange sager starter i medierne og bliver efterfølgende taget op af f.eks. Rigsrevisionen, Folketingets Ombudsmand eller Bagmandspolitiet. Det er derfor en meget vigtig del af det danske integritetssystem, at medierne vurderes til at være effektive og som hovedregel apolitiske i deres arbejde.

Der er dog en række svagheder og potentielle sårbarheder i det danske system:

Der er kommet ridser i lakken her de senere år i forhold til mediernes uafhængighed. Selvom medierne, som hovedregel, opfattes som apolitiske, opfattes de samtidig til en vis grad som i lommen på de politikere, som de skal være med til at kontrollere. Hvis mediernes rolle som vagthund således svækkes, har det forholdsvis stor indflydelse på integriteten og ansvarligheden i de andre søjler. På grund af mediernes centrale rolle i det danske integritetssystem, skal det derfor tages ekstra alvorligt, når der stilles spørgsmål ved, om medierne er helt uafhængige af magthaverne.

Der er i Danmark en lang tradition for at inddrage interesseorganisationer i et forpligtende samarbejde, både i forbindelse med forberedelse af lovgivning og i forbindelse med administration af vedtagne love. Denne tradition er igennem en årrække blevet tendentielt undergravet, idet lovudkast er blevet udsendt med meget korte høringsfrister. Dette er med til at svække organisationernes, og i sidste ende borgernes, muligheder for at udøve indflydelse på og kontrol af den lovgivende magt.

Der er som nævnt meget få korruptionssager i Danmark. Men der er noget som tyder på, at det ville være værd, at se nærmere på det private erhvervsliv. Regnskabsmanipulation, "Oil for Food" skandalerne og manglende gennemsigtighed i den finansielle sektor indikerer f.eks. at man burde se nærmere på sektoren.³ Man kunne f.eks. starte med at undersøge danske virksomheders brug af bestikkelse i udlandet.

Danmark kan ikke længere betragtes som et foregangsland, når det gælder gennemsigtighed i de politiske partiers og folketingspolitikeres økonomiske forhold. Danmark har markant mindre gennemsigtighed omkring den private partistøtte, der gives til de danske partier og deres folketingskandidater, end de lande, som Danmark normalt sammenlignes med, og endda mindre gennemsigtighed end lande, som Danmark normalt ikke sammenlignes med. Samtidig er det frivilligt, om folketingsmedlemmer vil lade deres respektive hverv og økonomiske interesser registrere offentligt.

På tværs af søjlerne har flere af institutionerne fået lave point i kategorien lovgivning. Det skyldes, at der på mange områder er en lav grad af formalisering i Danmark. Dette er ikke nødvendigvis en svaghed i sig selv, men kan potentielt blive det, hvis praksis også svækkes. Der opereres på tværs af søjlerne som udgangspunkt ikke med adfærdscodekser og særlige regler for integritet samt antikorruption (såsom meddeleret) i nogle af de undersøgte institutioner. Offentlige ansattes adfærd reguleres i stedet

igennem en nedarvet embedskultur, hvor offentlige ledere eksempelvis fremstår som gode eksempler til efterfølgelse. Men hvis embedskulturen svækkes, er der få regler at falde tilbage på. Det kan potentielt gøre systemet sårbart.

Danmark kan heller ikke længere betragtes som et foregangsland, når det til kommer til aktindsigt. Det gælder både for lovgivning og praksis. I de nuværende regler for aktindsigt er der en række undtagelser (for f.eks. interne arbejdsdokumenter, lovforberedende materiale før fremsættelse af et lovforslag for Folketinget, oplysninger om enkeltpersoners private forhold og dokumenter, der kan skade statens sikkerhed eller opklaring af forbrydelser). Derudover skal en person, der ønsker aktindsigt i en sag, kunne identificere den pågældende sag. Samtidig er der i praksis opstået en embedskultur, hvor undtagelsesmulighederne bruges (og misbruges) samt hvor udleveringsfrister overskrides. Der er her tale om et ledelsesproblem, hvor rygmarvsrefleksen hos offentlige ansatte kan medføre, at de er unødigt tilbageholdende med at give aktindsigt i følsomme sager, måske af frygt for at gøre noget galt.

Der er samtidig lavet et større udredningsarbejde, der konkluderer, at få offentligt ansatte benytter sig af deres meddeleret, fordi de er bange for, at det vil få uheldige konsekvenser, hvis de råber vagt i gevær. Det er en alvorlig svaghed ved integritetssystemet, hvis offentlige (og private ledere) ikke sender det signal til deres medarbejdere, at disse har både meddeleret og -pligt. Det bør også få større økonomiske konsekvenser for en institution, hvis en embedsmand uberettiget bliver afskediget, fordi vedkommende har benyttet sig af sin meddeleret eller ytringsfrihed.

Offentlig ansattes mangel på lyst til at give offentlighed aktindsigt i potentielt følsomme dokumenter og deres mangel på lyst til at stå frem og råbe vagt i gevær, hvis de opdager uregelmæssigheder, tyder på en svækkelse af den kultur og praksis som vi i høj grad forlader os på i det danske integritetssystem. I mangel af regler at falde tilbage på - og hvis praksis svækkes på så centrale områder - kan det føre til, at ansvarligheden og integriteten som helhed svækkes. Man kunne derfor overveje, om der f.eks. er behov for afklaring og oplysning til offentligt ansatte om deres rettigheder og pligter på en række områder, f.eks. i forhold til aktindsigt, modtagelse af gaver og meddeleret.

ANBEFALINGER

På baggrund af ovenstående konklusioner fremsættes følgende anbefalinger:

1. Obligatorisk registrering af folketingsmedlemmers hverv og økonomiske interesser

Der er i øjeblikket ingen særlige regler, der gør det muligt at kontrollere, at folketingsmedlemmerne opfører sig etisk og ansvarligt. Der findes ikke et adfærdskodeks eller særlige habilitetsregler for medlemmer af Folketinget ej heller regler for f.eks. modtagelse af gaver eller regler om erhvervsmæssig beskæftigelse efter nedlæggelse af mandat. Der er ikke et lobbyregister, og folketingsmedlemmerne skal ikke oplyse, hvilke personer eller organisationer, der henvender sig til dem. Der er heller ikke nogen instans, der beskæftiger sig med integritet og etik i Folketinget. Fraværet af sådanne ordninger gør det særlig vigtigt, at offentligheden har adgang til oplysninger om folketingsmedlemmernes hverv og økonomiske interesser, således at vælgerne selv kan afgøre, om de mener, at folketingsmedlemmer agerer for egen vindings skyld. Dette studie anbefaler således, at det gøres obligatorisk for alle medlemmer af Folketinget at registrere deres hverv og økonomiske interesser i et offentligt tilgængeligt register.

2. Øget gennemsigtighed omkring privat partistøtte

Dette studie anbefaler, at der udarbejdes præcise regler omkring partistøtte, som sikrer gennemsigtighed i forhold til finansiering af politiske partier. Der er ikke noget, der tyder på, at partierne ikke overholder de regler, som findes om offentlighed omkring finansiel information. Konklusionen på dette studie er snarere, at den eksisterende lovgivning er utilstrækkelig og ikke sikrer den ønskelige grad af gennemsigtighed.

Det anbefales her, at nye regler på området udarbejdes i overensstemmelse med de guidelines, som er givet af GRECO i deres seneste evalueringsrapport om partifinansiering i Danmark.⁴ Ifølge GRECO bør en ny lov om partifinansiering indeholde følgende elementer:

- **Angivelse af præcise beløb i partiernes regnskaber for alle private bidrag over DKK 20.000 (USD 3,636).**
- **Præcise retningslinjer vedrørende opgørelse af værdi for donationer i form af naturalier og tjenesteydelser, som skal fremgå af partiernes regnskaber.**
- **Regler, der kan sikre en forøgelse af gennemsigtigheden omkring donationer i forbindelse med valgkampe.**
- **Regler, der kan sikre en forøgelse af gennemsigtigheden omkring donationer til enkeltkandidater.**
- **Fleksible og effektive sanktionsmuligheder.**

3. Beskyttelse og rådgivning af whistleblowers

Det er dette studies vurdering, at ytringsfrihed og meddeleret for offentligt ansatte i almindelighed er tilstrækkeligt sikret gennem eksisterende regler og retstilstand. Flere undersøgelser viser dog, at offentligt ansatte ikke benytter sig af denne ret og pligt af frygt for negative følgevirkninger. Dette forhold må give anledning til stærk betænkelighed.

Dette studie anbefaler, at der oprettes en rådgivningsinstitution, for både offentligt og privat ansatte, hvor man kan henvende sig for at få råd og vejledning som whistleblower. Der er flere mulige måder at organisere en sådan rådgivningsinstitution på. For dem alle gælder dog, at det er afgørende, at de dækker såvel den private som den offentlige sektor, og at det bliver muligt for potentielle whistleblowere straffrit at kunne bryde gældende tavsheds- og loyalitetsforpligtelser, som led i den nødvendige dokumentation af deres andragende.

En mulighed er at tage udgangspunkt i den eksisterende ombudsmandsinstitution og udbygge denne. En anden mulighed er at tage udgangspunkt i Pressenævnet med en meget bred organisationsrepræsentation. Endelig kunne det være en mulighed at forestille sig en udbygning af det bestående Ligebehandlingsnævn. Det afgørende er, at både private og offentligt ansatte gives adgang til en institution af ekstern karakter – dog behøver det ikke nødvendigvis at være den samme institution for begge grupper.

I studiet er der også påvist en stor grad af usikkerhed i forhold til retsstillingen blandt offentligt ansatte i forhold til whistleblowing. Det tilsvarende gælder privatansatte. Som en umiddelbar forbedring af tilstanden bør det føre til, at den økonomiske sikring ved uberettigede indgreb i ansættelsen øges betydeligt, herunder at omvendt bevisbyrde i denne type sager kan anvendes, og at information om ytringsfrihed samt meddeleret styrkes og indgår i uddannelsen af offentlige ledere.

4. Opstramning af både lovgivning og praksis vedrørende aktindsigt

Reglerne om aktindsigt – primært reguleret gennem offentlighedsloven – har været udsat for kritik, dels på grund af, at lovens indhold anses for at være utilstrækkeligt samt utidssvarende, dels på grund af den måde, som reglerne i en række tilfælde administreres på. Der foreligger et betydeligt behov for modernisering af offentlighedsloven og dertil relateret lovgivning. Der er fremsat et forslag til en ny lov om offentlighed i forvaltningen, som for tiden er under behandling i Folketinget. Lovforslaget, som det fremstår, rummer afgjort en række forbedringer, men også nogle tilbageskridt i forhold til den gældende lov. Fortsættes behandlingen af lovforslaget i et nyvalgt folketing, bør det ske med henblik på at reducere rækkevidden af undtagelser for ministerbetjening i betydeligt omfang. Det må herunder sikres, at endelige faglige vurderinger, der indgår som en del af ministerbetjeningen, ikke undtages. Endvidere bør undtagelsen fra aktindsigt af dokumenter, der udarbejdes og udveksles mellem ministre og folketingsmedlemmer i forbindelse med sager om lovgivning eller tilsvarende politisk proces, helt udgå. Det må understreges, at reglerne om journaliseringspligt og aktindsigt bør gælde for alle herunder også spindoktorer og andre særlige rådgivere. Yderligere bør postlister

gøres obligatoriske, uden brug af lovforslagets forsøgsperiode. Erfaringer har vist, at reglerne om aktindsigt i forbindelse med offentlige indkøb og salg administreres for stramt, hvilket bør føre til en præcisering af rækkevidden af disse regler. Endelig bør der iværksættes initiativer til at højne forvaltningskulturen omkring behandling af sager om aktindsigt. I denne sammenhæng bør der ses kritisk på at behandlingstiden for klagesager er alt for lang.

5. Afklaring og åbenhed om modtagelse af gaver

Deforeliggende vejledninger synes for så vidt dækkende – om end de er generelle. Der er behov for mere institutionsspecifikke retningslinjer. Derudover ville oprettelse og føring af offentliggjorte gavelister for topembedsmænd (f.eks. kontorchefer og opefter) give bedre gennemsigtighed. De offentlige gavelister for ministre føres og offentliggøres hver måned og omfatter: repræsentationsudgifter, udgifter til tjenesterejser, modtagne gaver, officielle repræsentative opgaver samt aktiviteter for den kommende måned. En lignende ordning anbefales indført for offentlige embedsmænd på chefniveau.

6. Øget inddragelse af civilsamfundsorganisationer i relevante sammenhænge

Der findes i Danmark en langvarig praksis for at inddrage civilsamfundets organisationer i forbindelse med udarbejdelse af politiske initiativer. Det anbefales, at man fortsætter denne tradition ved at fastlægge en minimumsperiode på mindst fire uger for modtagelse af høringssvar fra interesseorganisationer. Derudover anbefales det specifikt, at Folketinget inddrager civilsamfundsorganisationernes i det videre arbejde med de initiativer og problemstillinger, som er blevet behandlet i denne rapport og generelt i de bestræbelser, der mere bredt og internationalt udfoldes i forbindelse med anti-korrupsionsarbejde, hvor danske beslutningstagere og virksomhedsledere deltager.

-
1. Lise Togeby, Jørgen Goul Andersen, Peter Munk Christiansen, Torben Beck Jørgensen & Signild Vallgård, *Magt og Demokrati i Danmark – Hovedresultater fra Magtudredningen (2003)*
 2. Se venligst den metodiske indledning for nærmere detaljer (afsnit 1)
 3. Se søjlerapport 13 om det private erhvervsliv.
 4. GRECO: *Evaluation Report on Denmark on Transparency of Party Funding, Third Evaluation Round, 2009.*

7. ANNEKSER

ANNEKS 1: SØJLENS SAMLEDE POINT

DANMARK Folketinget Søjle's samlede point: 71 /100			
	Indikator	Lov	Praksis
Kapacitet 88/100	Ressourcer	100	75
	Uafhængighed	100	75
Ledelse 75/100	Gennemsigtighed	100	100
	Ansvarlighed	75	100
	Integritetsmekanismer	25	50
Rolle 50/100	Regeringstilsyn	75	
	Lovreformer	25	

DANMARK Regeringen Søjle's samlede point: 76 /100			
	Indikator	Lov	Praksis
Kapacitet 92/100	Ressourcer	N/A	100
	Uafhængighed	100	75
Ledelse 75/100	Gennemsigtighed	100	50
	Ansvarlighed	100	50
	Integritetsmekanismer	75	75
Rolle 63/100	Regeringstilsyn	75	
	Lovreformer	50	

DANMARK Domstolene			
Søjle's samlede point:		93 /100	
	Indikator	Lov	Praksis
Kapacitet 100/100	Ressourcer	100	100
	Uafhængighed	100	100
Ledelse 79/100	Gennemsigthed	50	25
	Ansvarlighed	100	100
	Integritetsmekanismer	100	100
Rolle 100/100	Regeringstilsyn	100	
	Korruptionsbekæmpelse	100	

DANMARK Den offentlige sektor			
Søjle's samlede point:		86 /100	
	Indikator	Lov	Praksis
Kapacitet 92/100	Ressourcer	N/A	100
	Uafhængighed	100	75
Ledelse 75/100	Gennemsigthed	50	50
	Ansvarlighed	100	50
	Integritetsmekanismer	100	100
Rolle 92/100	Information til offentligheden	100	
	Anti-korruptionssamarbejde	100	
	Integritet i offentlige indkøb/udbud	75	

DANMARK Politiet og Anklagemyndighederne Søjles samlede point: 90 /100			
	Indikator	Lov	Praksis
Kapacitet 83/100	Ressourcer	N/A	100
	Uafhængighed	50	100
Ledelse 88/100	Gennemsigtighed	100	75
	Ansvarlighed	100	50
	Integritetsmekanismer	100	100
Rolle 100/100	Retsforfølgelse af korruption	100	

DANMARK Valgenheden Søjles samlede point: 89 /100			
	Indikator	Lov	Praksis
Kapacitet 92/100	Ressourcer	N/A	100
	Uafhængighed	75	100
Ledelse 88/100	Gennemsigtighed	100	100
	Ansvarlighed	100	100
	Integritetsmekanismer	50	75
Rolle 88/100	Kampagneregler	75	
	Valgadministration	100	

DANMARK Folketingets ombudsmand Søjles samlede point: 94 /100			
	Indikator	Lov	Praksis
Kapacitet 92/100	Ressourcer	N/A	100
	Uafhængighed	75	100
Ledelse 92/100	Gennemsigthed	50	100
	Ansvarlighed	100	100
	Integritetsmekanismer	100	100
Rolle 100/100	Undersøgelse	100	
	Fremme af god praksis	100	

DENMARK Rigsrevisionen Søjles samlede point: 93 /100			
	Indikator	Lov	Praksis
Kapacitet 92/100	Ressourcer	N/A	100
	Uafhængighed	100	75
Ledelse 88/100	Gennemsigthed	100	100
	Ansvarlighed	100	100
	Integritetsmekanismer	50	75
Rolle 100/100	Effektiv revision	100	
	Opdagelse og sanktionering	100	
	Forbedring af den finansielle styring	100	

DANMARK De Politiske Partier Søjle's samlede point: 63 /100			
	Indikator	Lov	Praksis
Kapacitet 81/100	Ressourcer	75	50
	Uafhængighed	100	100
Ledelse 58/100	Gennemsigtighed	25	25
	Ansvarlighed	50	50
	Integritetsmekanismer	100	100
Rolle 50/100	Interessevaretagelse og Repræsentativitet	75	
	Anti-korruptionsengagement	25	

DANMARK Medierne Søjle's samlede point: 79 /100			
	Indikator	Lov	Praksis
Kapacitet 75/100	Ressourcer	75	100
	Uafhængighed	75	50
Ledelse 79/100	Gennemsigtighed	75	75
	Ansvarlighed	100	75
	Integritetsmekanismer	75	75
Rolle 83/100	Undersøgelse og Afsløring	75	
	Oplysning om Korruption	75	
	Oplysning om Offentlige og Regeringsmæssige forhold	100	

DANMARK Civilsamfundsorganisationerne Søjleens samlede point: 75 /100			
	Indikator	Lov	Praksis
Kapacitet 88/100	Ressourcer	100	75
	Uafhængighed	100	75
Ledelse 75/100	Gennemsigtighed	N/A	75
	Ansvarlighed	N/A	75
	Integritetsmekanismer	N/A	75
Rolle 63/100	Holde Regeringen Ansvarlig	75	
	Politiske Reformer	50	

DANMARK Det Private Erhvervsliv Søjleens samlede point: 74 /100			
	Indikator	Lov	Praksis
Kapacitet 100/100	Ressourcer	100	100
	Uafhængighed	100	100
Ledelse 71/100	Gennemsigtighed	75	75
	Ansvarlighed	100	75
	Integritetsmekanismer	50	50
Rolle 50/100	Anti-korrupsions engagement	N/A	
	Støtte/samarbejde med CSO	50	

ANNEKS 2: INFORMANTER

Gennemførte interviews:

Søjle	Informant
Civilsamfundsorganisationerne	Maja Gram, Folkekirkens Nødhjælp
Civilsamfundsorganisationerne	Bjarne Ibsen, Forskningsleder på Institut for Idræt og Biomekanik for forskningsenheden 'Bevægelse, Idræt og Samfund', Syddansk Universitet (SDU)
Civilsamfundsorganisationerne	Poul Riiskjær Mogensen, Formand for Transparency International Danmark
Civilsamfundsorganisationerne / Det private erhvervsliv	Anne Skjerning, Ansvarlig redaktør, DanWatch
De politiske Partier	Roger Buch, PhD og Lektor ved Danmarks Journalisthøjskole
De politiske Partier	Klaus Frandsen, Landsformand, Radikale Venstre
De politiske Partier	Lars Midtiby, Partisekretær, Socialdemokratiet
De politiske Partier	Poul Lindholm Nielsen, Partisekretær, Dansk Folkeparti
De politiske Partier	Martin Dahl, Partisekretær, Konservative Folkeparti
De politiske Partier & Folketinget	Lars Bille, Professor ved Institut for statskundskab, København
De politiske Partier & Folketinget	Tim Knudsen, Institutleder på Institut for statskundskab, København
De politiske Partier & Valgheden	Jørgen Elklit, Professor dr. Scient. Pol. ved Århus Universitet
Den offentlige sektor	Pia Gjellerup, Politisk chef i DJØF
Den offentlige sektor	Christian Ølgaard, Vicedirektør i Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen
Det private erhvervsliv	Jens Berthelsen, partner i Global Advice Network
Det private erhvervsliv	Jeppe Kromann Haarsted, anti-korrupsionsmedarbejder i Coloplast
Det private erhvervsliv	Christine Jøker Lohman, anti-korrupsionsmedarbejder i Dansk Industri
Det private erhvervsliv	Steen Vallentin, lektor ved Institut for ledelse, politik og filosofi, Center for Corporate Social Responsibility, CBS
Det private erhvervsliv	Steen Thomsen, Professor ved Institut for international økonomi og virksomhedsledelse, Center for Corporate Governance
Domstolene	Bendte Vassard, Advokat I Advokatfirmaet Bang / Brorsen & Fogtdal
Folketinget	Claus Dethlefsen, Folketingssekretær
Folketinget	Thor Pedersen, Folketingets formand

Gennemførte interviews (fortsat):

Folketingets Ombudsmand	Professor Karsten Revsbech, Juridisk Institut, Århus Universitet
Folketingets Ombudsmand	Hans Gammeltoft- Hansen, Ombudsmanden
Korrupsionsprofilen	Lars Bo Langsted, Professor i erhvervsjura ved Ålborg Universitet
Medier	Jacob Mollerup, lytternes og seernes redaktør hos DR, samt formand for The Organization of News Ombudsmen
Medier & Regeringen	Oluf Jørgensen, ekspert i offentlig forvaltning, medie-jura og ytringsfrihed på Danmarks Journalisthøjskole
Politiet og anklagemyndigheden	Niels Pallesen, Politimester hos Rigspolitiet
Politiet og anklagemyndigheden	Lektor Trine Baumbach, Juridisk Fakultet, Københavns Universitet
Regeringen	Jørgen Grønnegård Christensen, Professor i Statskundskab
Regeringen	Peter Arnfeldt, Særlig Rådgiver for Undervisningsministeren
Regeringen	Rulle Grabow, Særlig Rådgiver for Ministeren for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri
Rigsrevisionen	Gitte Korff – sekretariatschef, Statsrevisionen
Rigsrevisionen	Henrik Otbo (Kirsten Elisborg), Rigsrevisor
Rigsrevisionen	Peder Larsen, Formand for Statsrevisorerne
Rigsrevisionen	Mogens Lykketoft, Næstformand i Folketingets Præsidium, Statsrevisor og MF for Socialdemokratiet
Valgheden	Nikoline Nyholm Miller, valgkonsulent, Indenrigsministeriet

De følgende personer blev inviteret til interview, men meldte efterfølgende ikke tilbage eller deltog i sidste ende ikke i udredningen af forskellige årsager.

Søjle	Navn, stilling
Civilsamfundet	Asbjørn Nørgaard, professor ved Syddansk Universitet
Medier & Regeringen	Michael Kristiansen, Politisk kommentator og tidligere spindoktor for Anders Fogh Rasmussen under dennes tid som statsminister
Medier & Regeringen	Peter Mogensen, Politisk redaktør og kommentator, Politiken & DR
Politi- og anklagemyndighed	Professor Eva Smith, Juridisk Fakultet, Københavns Universitet
Politi- og anklagemyndighed	Lektor Lars Holmberg, Juridisk Fakultet, Københavns Universitet
Politi- og anklagemyndighed	Adjunkt Rex Degnegaard, CBS
Politiske Partier	Jens Skipper Rasmussen, Partisekretær for Venstre
Politiske Partier	Line Barfod, medlem af Enhedslistens hovedbestyrelse og forretningsudvalg
Politiske Partier	Pia Andersen, Partisekretær for Fremskridtspartiet
Politiske Partier	Retsforbundet
Politiske Partier	Turid Leirvoll, Partisekretær for SF
Politiske Partier & Folketinget	Kristian Thulesen Dahl, Gruppeformand DF og formand for Folketingets finansudvalg
Politiske Partier & Folketinget	Flemming Damgaard Larsen, Venstre, Næstformand for Folketingets finansudvalg
Regeringen	Lars Barfoed, daværende Justitsminister
Regeringen	Lars Løkke Rasmussen, daværende Statsminister
Regeringen	Claus Hjort Frederiksen, daværende Finansminister
Regeringen	Bo Friis, daværende særlig rådgiver i Socialministeriet
Regeringen	Anders Frandsen, daværende særlig rådgiver i Ministeriet for Videnskab, Teknologi og Udvikling
Regeringen	Line Aarsland, daværende særlig rådgiver i Indenrigs – og Sundhedsministeriet
Regeringen	Jacob Ullegård, daværende særlig rådgiver i Forsvarsministeriet
Regeringen	Karsten Anker Petersen, daværende særlig rådgiver i Klima og Energiministeriet
Regeringen	Mark Thorsen, daværende særlig rådgiver i Beskæftigelsesministeriet
Regeringen	Martin Ruby, daværende særlig rådgiver for Udviklingsministeren
Regeringen	Marthin Vith Ankerstjerne, daværende særlig rådgiver i Miljøministeriet
Regeringen	Mikael Børsting, daværende særlig rådgiver i Statsministeriet
Regeringen	Peter Hoyer, daværende særlig rådgiver i Skatteministeriet

Fortsat:

Regeringen	Søren Lauridsen, daværende særlig rådgiver i Transportministeriet
Regeringen	Søren Møller Andersen, daværende særlig rådgiver i Finansministeriet
Regeringen	Rikke Egelund Hougaard, daværende særlig rådgiver i Udenrigsministeriet
Rigsrevisionen	Henrik Thorup, Statsrevisor

ANNEKS 3: LITTERATURLISTE

MEDIERNE

- *Aabenhedstinget.dk*, "Knaster før Folketingets behandling af ny offentlighedslov", af Niels Mulvad og Oluf Jørgensen, Retsudvalget 2010-11, L 90 Bilag 4, 3. december 2010.
- *AOIB.dk*, "Vindmøller giver guld til lokalsamfundet", 21. januar 2011
- *B.dk*, "Plum-fonden går konkurs", 3. maj 2010
- *B.dk*, "Pressenævn: Ingen kritik af Berlingskes Plum-afsløringer", 25. april 2010
- *B.dk*, "Kommentar: Hvad kan vi lære af Plum-sagen?", 20. september 2009
- *B.dk*, "Medier på støtten", 23. november 2010
- *B.dk*, "Barfoed, Få måneder til ROJ- afgørelse", 25. juli 2010
- *B.dk*, "Massiv protest over korte høringsfrister", 2. december 2010
- *Bt.dk*, "Bestikkelse eller bare mange rige venner, Fogh skal forklare Bendtsens jagtgaver", 15. marts 2009
- *Business.dk*, "Bonus til topchef før salg ligner bestikkelse", 30. marts 2006
- *Business.dk*, "Mindre firmaer ignorerer Nørby-udvalgets anbefalinger", 29. januar 2008
- *Business.dk*, "Dansk firma mistænkt for bestikkelse", 7. oktober 2008
- *Business.dk*, "Nørbys sans for kvinder", 13. december 2008
- *Business.dk*, "Mærsk og Carlsberg uenige om god selskabsledelse", 25. maj 2005
- *Business.dk*, "Mærsk ind i kampen mod korruption", 4. maj, 2011
- *Borsen.dk*, "IDA, Dongs metode lignede bestikkelse", 14. december 2006
- *Borsen.dk*, "Danske Bank kritiserer Finanstilsynet", 30. juni 2010
- *Borsen.dk*, "Fakta, Så meget har N.E. Nielsen om ørerne", 14. oktober 2010
- *Cbs.dk*, "Forretningsdrevet samfundsansvar er et kerneelement i god selskabsledelse" 8. oktober 2010
- *Cepos.dk*, "Ris og ros til 'lømmelpakken'", 21. oktober 2009
- *Comon.dk*, "It-konsulent i Skat beskyldes for korruption", 15. januar 2010
- *Csr.dk*, "Frederiksbergs socialdemokrater vil indføre whistleblower-ordning", 17. januar 2011
- *Danskedagblade.dk*, "Dagbladene indfører fast placering af pressenævnskendelser", DDF Mener, maj 2011
- *Danskedagblade.dk*, "Pressenævnet godkender dagbladenes placering af pressenævnskendelser", 25. februar 2011
- *Dansk-politi.dk*, leder 18. november 2009
- *Djoef.dk*, "Korrupt adfærd eller almindeligt samarbejde", nr. 9, 2010
- *Djoef.dk*, Eva Bøgelund, "Spindoktorernes Indtog", nr. 8, 2011
- *Dr.dk*, "Ingen åbenhed i lokale partiforeninger", 30. juni 2010
- *Dr.dk*, "Bestikkelse i DR, 'Plummer er uværdig", 27. oktober 2010
- *Dr.dk*, "Aftalt spil i dansk fodbold", 14. oktober 2008
- *Dr.dk*, "Berlingske slettede en vrede Lars Løkke", 30. maj 2011
- *Dr.dk*, "Missionpharma, Det var ikke bestikkelse", 11. august 2011
- *Dr.dk*, "FOA: Massakre i kommunerne på vej.", 30. september 2010
- *Dr.dk*, "Khader: På niveau med Muhammedkrisen.", 11. juni 2011
- *Dr.dk*, "Ministre skal igen gøre rede for gaver", 19. august 2010
- *Dr.dk*, "Organisationer klager over høringsfrister", 2. december 2010
- *Dr.dk/pengemagasinet.dk*, DR1 kl. 21.00, 11. maj 2011
- *Dr.dk/deadline*, 14. juni 2011 - Vært Jesper Larsen.
- *Ekstrabladet.dk*, "Dansk konsul i kæmpe FN-bestikkelsessag", 8. september 2010
- *Evb.dk*, "Amerikansk pensionsgigant langer ud efter A.P. Møller", 3. august 2004
- *Fremtidsorientering*, Jan Bendix, "Interesseorganisationernes politiske indflydelse", nr. 4 1999

- *Ft.dk*, "Forslag til folketingsbeslutning om dansk tilslutning til EITI-initiativet.", fremsat d. 4. november 2010
- *Ftf.dk*, "Behov for whistleblower-ordninger på danske arbejdspladser", 28. januar 2011
- *Ftf.dk*, "Ansatte frygter fyringer og forflytninger.", 21. maj 2010
- *Ftf.dk*, "FTF: Medarbejdere skal beskyttes bedre." 21. maj 2010
- *Ftf.dk*, "Hver anden offentlig ansatte er bange for at udtale sig.", 18. oktober 2006
- *Ftf.dk*, "Hver tredje i det offentlige får ballade efter at have ytret sig." 21. maj 2010
- *Ibis.dk*: "Gennemsigtige virksomhedsregnskaber giver penge til udvikling", Ibis Analyse, dec. 2009
- *Ibis.dk*: "Endelig reagerer Mærsk", pressemeddelelse fra Ibis, 25. marts 2010
- *Information.dk*, "Masser af huller i regler for partistøtte", af Hans Henrik Rasmussen, bragt i den trykte udgave 12. september 2007
- *Information.dk*, "Hvem er ikke modstander af mediekoncentration", af Christian Nissen, 26. juli 2007
- *Information.dk*, "Rittersport-løsningen i mediestøtten", 15. maj 2011
- *Information.dk*, "Ny offentlighedslov: Små skridt frem og store hop baglæns", 12. november 2009
- *Information.dk*, "Justitsministerens offentlighedslov værre end antaget", 7. februar 2011
- *Information.dk*, "Statsansatte bruger knap en promille af arbejdstiden på aktindsigt", af Ulrik Dahlin, udtalelse af Tim Knudsen og Oluf Jørgensen, 5. april 2011
- *Information.dk*, "Næppe ny offentlighedslov før sommerferien", 27. maj 2011
- *Information.dk*, "Ssssh, vi arbejder på en ny offentlighedslov ...", 18.-19. juni 2011
- *Information.dk*, "S kræver åbenhed om gaver til ministre", 19. august 2010
- *Journalisten.dk*, "Aktindsigt i aktindsigterne", april. 2003
- *Journalisten.dk*, "Løn er større tabu end sex", 1. juli 2009
- *Journalisten.dk*, Mariam Rostami Mosen, "DR er ikke røde lejesvende", 3. marts 2010
- *Journalisten.dk*, "TV2 sletter klip med vrede Lars Løkke", 21. oktober 2010
- *Journalisten.dk*, "Mediejurist: Regeringen angriber journalister med ny lov", 22. oktober 2010
- *Journalisten.dk*, "Netmediernes overlevelse – journalistikkens død?", d. 5. maj 2011
- *Journalisten.dk*, "Journalistik for alle (sponsor)pengene", d. 5. maj 2011
- *Jp.dk*, "Politikere slipper for kontrol", af Lars N. Pedersen, Carl E. Arnfred og Christina Agger, 18. april 2011 kl. 08.51
- *Jp.dk*, "Så mange penge har partierne", af Lars N. Pedersen og Helle Haas, 20. april 2011
- *Jp.dk*, "V kræver opgør med fagbevægelsens partistøtte", af Lars N. Pedersen, Carl E. Arnfred og Christina Agger, 21. april 2011
- *Jp.dk*, "Historisk åbenhed om pengestrømme", af Lars N. Pedersen, Carl E. Arnfred og Christina Agger, 23. april 2011
- *Jp.dk*, "De Radikale afslører sponsorer", 11. maj 2011
- *Jp.dk*, "Radikale kræver åbenhed om partistøtte", 20. juli 2010
- *Jp.dk*, "DF kræver fuld åbenhed om partistøtte", 20. juli 2010
- *Jp.dk*, "SF dropper åbenhed om valgstøtte", 24. april 2011
- *Jp.dk*, "Danskerne vil se de skjulte penge", af Lars N. Pedersen, Carl E. Arnfred og Christina Agger, 26. april 2011
- *Jp.dk*, "Vigtig lære af Carl Bro-dommen", 2. juni 2006
- *Jp.dk*, "Det siger lovgivningen", 13. april 2011
- *Jp.dk*, "Kig i Enhedslistens regnskab", d. 23 april 2011
- *Kristeligt-dagblad.dk*, "Præster mistænkes for bestikkelse", 11. juli 2007
- *Kristeligt-dagblad.dk*, "Ombudsmands Tamil-rolle er lovlig", 12. juni 2011
- *Kristeligt-dagblad.dk*, "Tim Knudsen, "Vogterne skal også vogtes", 3. november 2010

- *Kristeligt-dagblad.dk*, "Lykken er at arbejde i det offentlige" – "Den økonomiske krise giver stormvejr på det private arbejdsmarked, og mange betragter job i det offentlige som en sikker havn", 20 marts 2009
- *Kristeligt-dagblad.dk*, "Danskerne mener, at sort arbejde er i orden", d. 15. september 2009
- *kl.dk/momentum*, "Fagfolk har for kort tid til at tjekke lovforslag", Søren Kuhdahl, 15. februar 2011
- *kl.dk/momentum*, "Efter Momentum", Søren Kuhdahl, 6. juni 2011
- *kl.dk/momentum*, 12. april 2011, 3. årgang, 4. udgave (udgiver: Kommunernes Landsforening)
- *Magisterbladet*, nr. 7, "Trange vilkår for § 77" (samt side 40-41 & 42-44), 27. april 2007
- *Mediebevægelsen*, "Massiv nedgang i annonceindtægterne for traditionelle medier", d. 4. maj 2010
- *Mediawatch.dk*, "Virksomheder: Pressenævnet er kun til pynt", 27. januar 2011
- *Mediejura*, "Hvornår er Injurier lovlige?", 09. juni 2006
- *Mediejura*, "Offentlighedskommissionens udkast til ny offentlighedslov", af Oluf Jørgensen, 11./13. november 2009
- *Mm.dk*, "Attraktiv akademiker arbejdspladser i det offentlige", 2011
- *Politiken.dk*, "Forsker: Indavl i topledelse", 25. maj 2005
- *Politiken.dk*, "Finanstilsynet giver påbud til Danske Bank", 30. juni 2010
- *Politiken.dk*, "Vagthund frygter mere korruption herhjemme", 8. marts 2010
- *Politiken.dk*, "Anonym partistøtte skal frem i lyset", 20. juni 2010
- *Politiken.dk*, "DF vil ændre regler for partistøtte", 20. juni 2010
- *Politiken.dk*, "Hemmelig partistøtte får massiv kritik", 19. juli 2010
- *Politiken.dk*, "Jagten på hemmelig partistøtte fører til velkendt adresse", 19. juli 2010
- *Politiken.dk*, "Friskoler skal undervise i Darwin og sex", 14. november 2004
- *Politiken.dk*, "VK-pengemænd får tre millioner i Statshonorar", 19. juli 2010
- *Politiken.dk*, "Vigtig fundraiser for Venstre anklages for pression", 19. december 2010
- *Politiken.dk*, "Eliterne Triumfere i Dansk Politik", 30. december 2010
- *Politiken.dk*, Andreas Lindquist, "Vagthund frygter mere korruption herhjemme", 2010
- *Politiken.dk*, Andreas Lindquist og Nilas N. Heinskou, "Whistleblowerordning", 2010
- *Politiken.dk*, "40 kommunechefer fik betalt golf tur", 4. maj 2010
- *Politiken.dk*, "Sanders rolle bør afdækkes", 11. februar 2011
- *Politiken.dk*, "Lykke Friis forlader VL-gruppe", 29. november 2009
- *Politiken.dk*, "Bank dømt for dårlig rådgivning", 8. september 2009
- *Politiken.dk*, "Det vælter ind med bankklager oven på finanskrisen", 23. september 2008
- *Politiken.dk*, "400 kunder slæber Jyske Bank i retten", 18. august 2009
- *Politiken.dk*, "Løkke mørklægger ministres kalender", 5. Maj 2009
- *Politiken.dk*, "Ekspert: Bankerne slører bevidst deres priser", 12. marts 2009
- *Politiken.dk*, "Da statsministeren bestilte tid på tv", 18. december 2010
- *Politiken.dk*, "Ekspert: Brian Mikkelsens DR-mail er italienske tilstande", 16. marts 2007
- *Politiken.dk*, "Ombudsmand var hemmelig kilde i Tamilsag", d. 11. juni 2011,
- *Politiken.dk*, "Uanstændigt Tøger", af Bent Falbert, 12. juni 2011
- *Politiken.dk*, "Vi er meget rigere end vi tror", d. 30 april 2010 (ifl. Meningsmåling foretaget af Megafon for Politiken og TV 2)
- *Politiken.dk*, "Det danske samfund er blevet mere ulige", d. 10. september 2011
- *Politiken.dk*, "Tøgers falske fremstilling af tamilsagen", 18. juni 2011
- *P1 Orientering*, "Dokumenterne flød mellem SFI og Beskæftigelsesministerens chefer", af Jesper Tynell, 15. maj 2009 kl. 18:44
- *P1 Formiddag*, "Det særlige danske ideal", 9. marts 2011 kl. 09:09
- *Ritzau.dk*, "Højesterets dom om racisme er politisk", 23. juni 2003
- *Tv2.dk*, "Dansk firma dømt for ulovlig handel med Saddam", 10. februar 2011

- *Tv2.dk*, "Opposition stopper hastebehandling af lov", 1. juni 2011
- *TV2.dk*, "Fagforeninger til minister. Tag ansvar", 7. oktober 2010
- *Tvmidtvest.dk*, "Politidirektør anmeldt for korruption", 10. august 2010
- *Ugebreveta4.dk*, "Danskerne er mere korrupte end vi tror", nr. 25, august 2009
- *Ugebreveta4.dk*, "Danskerne stoler ikke på eliten", nr. 28, august 2009
- *Ugebreveta4.dk*, "Valgkamp koster partierne op mod 100 millioner kroner", af Lene Alrø Stoktoft og Rasmus Juul, NR. 04, 6. februar 2011
- *Ugebreveta4.dk*, "Medlemsboom hos politiske ungdomsorganisationer", nr. 32, oktober 2005
- *Ugeskriftet.dk*, "Nepotisme i peer-review af forskningsansøgninger", november 2003
- *Update.dk/mediejura*, "Hvilke medier kan give kildebeskyttelse?", 18. april 2002
- *Update.dk/mediejura*, "Etik på Danske medier", 14. juni 2005
- *Update.dk/mediejura*, "Afgørelse om klage over ROJ TV", 23. september 2010

RAPPORTER OG VEJLEDNINGER

- ACE – Electoral Knowledge Network, Denmark
- *Ankestyrelsen*, § 18-redegørelsen 2009. Det kommunale samarbejde med frivillige sociale foreninger. En kvantitativ analyse af kommunernes fordeling af § 18-midler
- *Ankestyrelsen*, § 18-redegørelsen 2009. Kommunernes perspektiv på §18 støtten til frivillige sociale foreninger – En kvalitativ temaanalyse af udviklingstendenser af §18-samarbejdet, Socialministeriet 200
- *Arbejderbevægelsens Erhvervsråd*, Analyse af fattigdom, 2011.
- *Audit Committee Institute*, Ny selskabslovgivning – Modernisering af selskabsretten, Ajourført 9. oktober 2010, sponsoreret af KPMG
- *Beretning om Folketingets arbejde for året 2009/2010*
- *Betænkning nr. 1205*, Betænkning over Forslag til medieansvarslov, København 1990
- *Betænkning nr. 1443*, Embedsmænds rådgivning og bistand til regeringen og dens ministre, København 2004
- *Betænkning nr. 1354*, Forholdet mellem minister og embedsmænd. Betænkning fra udvalget om forholdet mellem minister og embedsmænd, København 1998
- *Betænkning nr. 1472*, Udvalget om ytringsfrihed og meddeleret for offentligt ansatte, 2006
- *Betænkning nr. 1507*, Om behandling af klager over politiet, 2009
- *Betænkning nr. 1465*, Lavesen-udvalgets rapport, 2005
- *Danmarks Eksportråd*, Anti-korrupsions Politik for Danmarks Eksportråd, Udenrigsministeriet
- *Danmarks Statistik*, Årsrapport 2007.
- *DanWatch*, DanWatch Inquiry, Danish Investments in cluster munition. Undersøgelsen er foretaget på vegne af Folkekirkens Nødhjælp, november 2009
- *Den særlige Klageret*, Klagerettens Statistik 2003-2010, Danmarks Domstole 2010
- *Domstolsstyrelsen*, Rapport om etablering af en offentlig domsdatabase, Danmarks Domstole 2008
- *Domstolsstyrelsen*, Målsætning for Danmarks Domstole, Danmarks Domstole 2007
- *Enhedslisten*, Nordsø-rapporten - Samfundet mister milliarder på olien, 2011
- *Enhedslisten*, Notat om olieaftalen, 2003
- *Erhvervs- og Selskabsstyrelsens Center for Samfundsansvar og DI*, Dalberg Global Development Advisors: Danske partnerskaber som svar på globaliseringens udfordring? – en undersøgelse af danske erfaringer med partnerskabsdannelse mellem virksomheder og NGO'er/FN-organisationer. København

- *Erik Valuer og Lars Rugaard*, Ministerbetjening – en journalistisk hvidbog om offentlighedsloven, oktober 2010
- *Europa Kommissionen*, Eurobarometer, Social Capital, 2005, ebs 223.
- *European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions*, European Quality of Life Survey, 2009
- *Finansministeriet*, Statens personale- og ledelsespolicy fra 2003, personalestyrelsen.
- *Finansministeriet*, Centraladministrationens organisering - status og perspektiver, København, 2006
- *Finansministeriet*, Ledelse og værdier – ansvarlig håndtering af offentlige midler, i Etik, ansvar og værdier i den offentlige sektor – en debatbog, af Henrik Otbo, juni 2000
- *Finansministeriet*, Samspillet mellem politikere og embedsmænd – jura, etik og anstændighed i Etik, ansvar og værdier i den offentlige sektor – en debatbog, af Jens Peter Christensen, juni 2000
- *Finansministeriet*, God forvaltningsskik i samspillet med borgerne i Etik, ansvar og værdier i den offentlige sektor, afsnit 1. 2000
- *Finansministeriet*, Fakta-ark. Lønkommissionen, maj 2010
- *Finn Laursen, Torben M. Andersen & Detlef Jahn*, Sustainable Governance Indicators 2011, Denmark Report
- *Flemming Balvig, Lars Holmberg & Maria Pi Højlund Nielsen*, *Politireformen år to*. Befolkningens og samarbejdspartners syn på politiet i november/december 2008, Københavns Universitet/Rigspolitiet april 2009, www.politi.dk/NR/rdonlyres/
- *Folketinget*, Folketingets kontrol med regeringen, København 2007
- *Folketinget*, Forretningsorden for Folketinget, København 2009
- *Forbrugerrådet*, Anstændige banker, tak!, marts 2011
- *Freedom House*, Freedom in the World – Denmark 2010
- *Freedom House*, Freedom in the World Survey 2011
- *Freedom House*, Annual freedom of the Press Index, available at <http://www.freedomhouse.org/>
- *Frivilligrådet*, Undersøgelse af frivillige sociale foreninger, juni 2010.
- *Global Survey*, Freedom of Information and Access to Government Records Around the World, Freedominfo.org, Juli 2006
- *GRECO*, Evaluation Report on Denmark on Incriminations (ETS 173 and 191, GPC 2), 2. juli 2009
- *GRECO*, Group of States Against Corruption, Evaluation Report on Denmark on Transparency of Party Funding, tredje evalueringsrunde, 2009
- *Heritage Foundation*, Denmark - Economic Freedom Score, september 2010
- *Indenrigs- og Sundhedsministeriet*, Vejledning om afholdelse af valg, nr.78, 26 august 2010
- *Justitsministeriet*, Vejledning om lov kvalitet, København 2005
- *Justitsministeriet*, Vejledning om Offentligt Ansattes Ytringsfrihed, København 2006
- *Justitsministeriet*, Undgå Korruption, København 2007
- *Jon Andersen*, Lov nr. 473 af 12. juni 1996 om Folketingets Ombudsmand – www.ombudsmanden.dk/publikationer/ombudsmandsloven/
- *Kristian Hvidt*, Før Folketingets ombudsmand – en forhistorie, www.ombudsmanden.dk/publikationer/foer_ombudsmanden
- *Komiteen for god Selskabsledelse*, Anbefalinger for god selskabsledelse, 15. august 2005
- *Komiteen for god Selskabsledelse*, Anbefalinger for god selskabsledelse, april 2010
- *Kulturministeriet*, Kommissorium for Udvalget om den fremtidige offentlige mediestøtte, København 18. november 2010
- *Lars Bille*, Denmark: The Decline of the Membership Party, i Katz, Richard S. And Peter Maier: How Parties Organize. Change and Adaptation in Party Organisations in Western Democracies, Sage Publications Ltd, 1994.
- *Lars Olsen*, Eliternes Triumf, Forlaget Sohn, 2009
- *London School of Economics*, The Nature and Impact of Hardcore Cartels, Januar 2011

- *Lokalt Erhvervsklima*, Sammenligning af kommuner der har betydning for erhvervslivet, DI – Organisation for erhvervslivet, 2010
- *Mads Bryde Andersen*, Advokaters og dommeres uafhængighed, Advokaten, Maj 2003
- *Medieansvarsudvalget*, Betænkning over Forslag til medieansvarslov, betænkning 1205/1990, København
- *Ombudsmanden.dk*, Notat vedrørende indsigt i oplysninger og sager hos Folketingets Ombudsmand efter principperne i persondataloven, forvaltningsloven og offentlighedsloven, 13. maj 2002. www.ombudsmanden.dk/ombudsmanden/indsigt/
- *Nørby-udvalgets rapport om Corporate Governance i Danmark*. Anbefalinger for god selskabsledelse i Danmark, 2001
- *OECD*, Government – Citizen connections in the Danish Health Care Sector, Public Management Committee, 1999
- *OECD*, Society at a glance, 2011.
- *Peer Review Report*, National Audit Office of Denmark, Reviewet blev lavet af et hold fra den statslige revision fra Norge, Polen, Canada og Sverige, 2006
- *Personalestyrelsen*, KL og Danske Regioner, God Adfærd i det Offentlige, Schultz Distribution, 2007
- *Personalestyrelsen*, God adfærd i det offentlige, juni 2007
- *Personalestyrelsen*, God adfærd i det offentlige – kort og godt, miniudgave, december 2007
- *Personalestyrelsen*, Modtagelse af gaver, invitationer og andre fordele, maj 2010
- *Pressenævnet*, Årsberetning 2010, København april 2011
- *PriceWaterhouseCoopers*, Virksomhedskriminalitet i Danmark 2009 – The Global Economic Crime Survey 2009
- *Rambøll Management Consulting*, Rigsrevisionens kundeundersøgelse, 2009. Rigsrevisionen, Rigsrevisionens virksomhed i 2009, 2010
- *Rambøll Management Consulting*, Arbejdspapir om mediestøtten til de elektroniske medier i Danmark, 2007
- *Rambøll Management Consulting*, Udredning af den fremtidige offentlige mediestøtte, København 2009.
- *Regeringen*, National civilsamfundsstrategi – en styrket inddragelse af civilsamfundet og frivillige organisationer i den sociale indsats, 2010
- *Rigsadvokatens meddelelse 4-2010* – www.rigsadvokaten.dk
- *Rigsrevisionen*, Rigsrevisionens virksomhed i 2009, 2010
- *Rigsrevisionen*, Pris, kvalitet og adgang til behandling på private sygehuse (15/2008)
- *Rigsrevisionen*, Notat til Statsrevisorerne om beretning om pris, kvalitet og adgang til behandling på private sygehuse, september 2010
- *Rockwool Fonden*, Danskerne og det sorte arbejde, 2010
- *Samfundsansvar og Rapportering i Danmark* – Effekten af rapporteringskrav i årsregnskabsloven, udarbejdet af Erhvervs- og Selskabsstyrelsen, Foreningen af Statsautoriserede Revisorer og Copenhagen Business School, 2009
- *SGI*, Sustainable Governance Indicators 2011 Denmark report
- *Skatteudvalget 2010-11*. SAU alm. del bilag III
- *Statistisk årbog 2011*, Danmarks Statistik, kap. 02
- *Statsministeriet*, Vejledning om en ny åbenhedsordning om ministrenes udgifter og aktiviteter, København, 2009
- *Statsministeriet*, Betænkning om de elektroniske medier, Medieudvalget 1995
- *Teknologirådet*: Baggrundsrapport E-valg – et valg for fremtiden? 2011
- *Transparency International*, Global Corruption Barometer 2010
- *Transparency International*, Corruption Perception Index 2010

- *Transparency International*, Progress Report 2011: Enforcement of the OECD Anti-bribery Convention, 2011
- *Reporters Without Borders*, World Press Freedom Index (2002-2010), (www.ifex.com)
- *World Economic Forum*, Global Competitiveness Report 2011-12.
- *WB Doing Business 2011*, Denmark - Making a Difference for Entrepreneurs, The International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank
- *Økonomiministeriet*, Konkurrenceevne 2011/16 Sammenhængskraft, 2011
- *Økonomi- og Erhvervsministeriet*, Redegørelse af 1. juni 2011 om erhvervslivet og reguleringen 2009/2010
- *Økonomi- og Erhvervsministeriet*, Nem vækst? Om nye og mindre virksomheders møde med det offentlige. Erhvervs- og Selskabsstyrelsen, Udarbejdet af DAMVAD og Designit, September 2010

VIDENSKABELIGE ARTIKLER OG BØGER

- *Anders Esmark og Mark Ørsten*, Et komparativt blik på den politiske kommunikationskultur i Danmark, *Økonomi & Politik*, vol 84, nr. 1, s. 3-18., 2011.
- *Anna Solvej Bach Sørensen*, Førstegangsmministre 2007-2010 og ministerholdbarhed 2001-2010, *Arbejdspapir Institut for Statskundskab*, Københavns Universitet 2010.
- *Annegrethe Skovbjerg og Oluf Jørgensen*, Presseetisk kontrol, *Journalistica* 1, 2006.
- *Arend Lijphart*, *Electoral Systems and Party Systems. A Study of Twenty-Seven Democracies 1945-1990*, Oxford, Oxford University Press, 1994.
- *Anders B. Nørgaard*, *Edderkopsagen*, Branner og Korch 2000.
- *Bjarne Ibsen og Ulla Habermann*, Definition af den frivillige sektor i Danmark. *Frivillighedsundersøgelsen – en kortlægning af den frivillige sektor i Danmark*, 2005.
- *Bjarne Ibsen*, *Foreningslivet i Danmark*, Center for forskning i Idræt, Sundhed og Civilsamfund, Syddansk Universitet 2006.
- *Bo von Eyben*, *Juridisk Ordbog*, Thomson Reuters 13. udgave
- *Charles-Louis de Secondat Montesquieu*, *L'Esprit des Lois*, 1748 Lovenes Ånd 1770-71
- *Domstolene og dommeres uafhængighed*, 33. nordiske juristmøde i 1993 – (www.jura.ku.dk)
- *Erik Albæk, David Nicolas Hopmann og Claes de Vreese*, Dækningen af folketingsvalgkampe i tv-nyhederne på DR1 og TV2 1994-2007, Syddansk Universitetsforlag 2010.
- *Fest-skrift til Gorm Toftegaard Nielsen*, *Jurist uden omsvøb*, Christian Ejlers forlag 2007.
- *Flemming Tait Svith*, *Kvalitetssikring, Viden om Journalistik*, Center for journalistisk efteruddannelse 2006.
- *Henrik Stevnsborg*, *Politi 1682-2007*, Samfundslitteratur 2009
- *James Curran, Shanto Iyengar, Anker Brink Lund and Inka Salovaara-Moring*, Media System, Public Knowledge and Democracy - A Comparative Study (*European Journal of Communication* Vol 24(1), 5-26, 2009)
- *Jan Stentoft Arlbjørn & Per Vagn Freytag*, Offentlige udbudsregler – formålstjenlig formalisme?, *Ledelse & Erhvervsøkonomi* 03, 2010
- *Jens Toftegaard Jensen*, Den Jyske Historiker, I statens Tjeneste Korruption, Bestikkelse og Underslæb blandt enevældens embedsmænd, Nr. 104, 2004
- *Jens Røn*, *Politi- og domstolsreformen*, DJØF Forlag 2007
- *Jesper Kaltoft og Claus Kaare Pedersen*, "Tilbudsloven – offentlige kontrakter", Thomson Reuters 2007
- *Johann Graf Lambsdorff*, Who Accepts Bribery? Evidence from a Global Household Survey, 2010
- *Jørgen Elklit*, Faldet i medlemstal i danske politiske partier Nogle mulige årsager, *Politica*, Bind 23, 1991, 1
- *Jørgen Elklit, Nicoline Nyholm Miller & Anne Birte Pade*, The Parliamentary Electoral System in Denmark, Ministry of the Interior and Social Affairs 2009.
- *Jørgen Grønnegård Christensen*, Notat vedr. Statens revision, Århus Universitet 2009.

- *Jørgen Grønnegård Christensen, Weber's Modern Form - The Persistence of Merit Bureaucracy in Danish Central Government*, som vil ingå i, Bull, Jann & Schimanke (Eds), *Bürokratie im Irrgarten der Politik*, Nomos Verlag, (endnu ikke udgivet).
- *Jørgen Grønnegård Christensen og Robert Klemmensen, Executive Replacements in Civil Service Systems*, 1st draft paper presented at the Public Management Resarch Conference, Maxwell school of Syracuse University, June 2-4 2011.
- *Kaj Larsen m.fl., Forvaltningsret*, 2. udgave, side 206 ff, DJØF Forlag 2002
- *Karsten Revsbech, Forvaltningspersonalet*, side 27 f. DJØF Forlag 2009
- *Klaus Nielsen og Ove K. Pedersen (red), Forhandlingsøkonomi i Norden*, 1989
- *Lars Olsen, Eliternes Triumf*, Sohn 2009.
- *Lars Torpe og Torben K. Kjeldgaard, Foreningssamfundets sociale kapital. Danske foreninger i et europæisk perspektiv*, Magtudredningen 2004.
- *Lise Togeby et al., Magt og demokrati i Danmark*, 30. oktober 2003.
- *Lise Togeby, Jørgen Goul Andersen, Peter Munk Christiansen, Torben Beck Jørgensen & Signild Vallgård, Magt og Demokrati i Danmark – Hovedresultater fra Magtudredningen*, 2003
- *Lise Togeby et al., Demokratiske udfordringer. Kort udgave af Magtudredningens hovedresultater*, side 23-24, Århus Universitet 2003
- *Marlene Wind, Magtfordeling- demokrati uden kant*, Cura nr 17, August 2010.
- *Max Weber, Makt og byråkrati*, Udvalgte tekster red. af E. Fivelsdal, Gyldendal Norsk Forlag, Oslo 1982.
- *Mette Frisk Jensen, Hård linje i 1800-tallet udryddede korruption i Danmark*, 18. maj 2009
- *Michael Bruun Andersen, Fra Presseetik til Markedsmoral*, Journalistica 1, 2006
- *Niels Lunde, Wissum-sagen, Sådan blev den danske finansverden offer for århundredets storsvindler*, Børsen 1996.
- *Oluf Jørgensen, Historisk sag i Danmark om lukning af medie*, Offentliggjort online 24. september 2010 på www.mediejura.dk
- *P. Neergaard, J. T. Pedersen og E. C. Jensen: Barriers and Success Factors in the Establishment and Continuous Development of NGO-Business Partnership in Denmark*, CBS Working Paper Series, Working Paper NO. 02-2009, CBS Center for Corporate Social Responsibility
- *Per Jaunert, Medialandscape, Denmark*, European Journalism Centre, 08. september 2010.
- *Peter Munk Christiansen, Asbjørn Nørgaard og Niels Christian Sidenius, Organisationer og korporatisme på dansk – et historisk perspektiv. Forskningsrapporter fra Institut for Økonomi, Politik og Forvaltning*, Aalborg Universitet 2000: 1
- *Rafael López-Pintor I, Electoral Management Bodies as Institutions of Governance*, Bureau for Policy Development, United Nations Development Programme
- *Richard S. Katz and Peter Maier, How Parties Organize. Change and Adaptation in Party Organisations in Western Democracies*, SagePublicationsLtd, 1994
- *Rikke Jo Kjølbye, Førstegangsmministre 2001-2007*, Arbejdspapir Institut for Statskundskab, Københavns Universitet 2008
- *Solvejg Åberg Sørensen, Ministerholdbarhed 1993-2001 og førstegangsmministre 1999-2001*, Arbejdspapir Institut for Statskundskab, Københavns Universitet 2003
- *Sten Bønsing og Lars Bo Langsted, "Uberettigede" gaver til offentligt ansatte – en forvaltningsretlig og strafferetlig analyse*, Juridisk Institut ved Ålborg Universitet, UfR2010B.333
- *Stig Andersen, Tøger*, Peoples Press 2011
- *Stig Hjarvad, Den politiske presse - En analyse af danske avisers politiske orientering*, Journalistica 5, 2007.
- *Stig Hjarvad, Medie-Spin tildeler journalister helteroller*, i TID & tendenser, nr. 2 Herning, 2007.
- *Søren Langelykke, Ulrik Røhl og Susanne Tøttenborg, Aktindsigt i staten – Praktisering af offentlighedsloven i Danmark*, Institut for Samfundsvidenskab og Erhvervsøkonomi, Roskilde Universitet 2003
- *Tage Bild og Sigge Winther Nielsen, Partier i Bevægelse - Hovedtræk i det danske partisystems udvikling*, Københavns Universitet, Institut for Statskundskab Arbejdspapir 2008/05.

- *Tim Knudsen, Da Demokrati Blev til Folkestyre*, København, Akademisk Forlag A/S 2001.
- *Tim Knudsen, Kernebegreber i Statskundskab*, København, Thomson A/S 2000.
- *Tim Knudsen, 4. Embedsfolkets oversete problemer – Finansministeriets publikationer*, 2000
- *Tim Knudsen, Offentlighed i det offentlige – Om historiens magt*, Aarhus Universitetsforlag 2003
- *Thomas P. Boje, Thomas Fridberg og Bjarne Ibsen, Den frivillige sektor i Danmark – omfang og betydning*, Socialforskningsinstituttet, København 2006.
- *Thomas P. Boje og Bjarne Ibsen, Frivillighed og Non-profit i Danmark – omfang, organisation og beskæftigelse*, Socialforskningsinstituttet, København 2006
- *Trine Baumbach, Korruption - kan det betale sig?* i Ulrika Andersson m.fl. (red.), *Festskrift till Per Ole Träskman*, 2011, s. 47-59

UNIVERSITETSOPGAVER/SPECIALER & PHD AFHANDLINGER

- *Camilla Natascha Nivaro og Philip Sune Dam, Offentlighed Nej Tak! – om forsinkelser, lukkethed og lovbrud i ministeriers aktindsigtssager, speciale*, Roskilde Universitet 2009
- *Charlotte Boman Hede og Trine Møller, Nyheder til forhandling – en undersøgelse af forholdet mellem politiske journalister og spindoktorer på Christiansborg, speciale*, Roskilde Universitet, 2011.
- *Christine Gati Lund, En undersøgelse af Korruption. Fokus på offentlig bestikkelse og smøring*, Det juridiske Fakultet ved Københavns Universitet, 1. juli 2010
- *Mette Frisk Jensen, Korruption og embedsetik – danske embedsmænds korruption i perioden 1800 – 1866, Ph.D. afhandling*, Aalborg Universitet, 2008
- *Mette Siw Olsen & Emilie Mindstrup Sommer, Bestikkelse inden for den offentlige sektor, speciale* Det Juridiske Fakultet ved Københavns Universitet, 2010
- *Nordjylland under englandskrigen 1807 – 1814*, Ålborg Universitetsforlag 2009
- *Peter Søndergaard, Økonomisk magt - en oversigt over forskningen*, 1995
- *Jesper Møller Christensen et al, Rigsrevisionen- en rationale aktør*, 2009, speciale, Ålborg Universitet 2009

YDERLIGERE WEB-KILDER

www.aabenhedstinget.dk
www.aabenhedsordning.dk
www.bdo.dk
www.bestyrelsen.dk
www.bt.dk
www.business-anti-corruption.com
www.corporategovernance.dk
www.csrkompasset.dk
www.cvr.dk
www.danwatch.dk
www.dieh.dk
www.denstoredanske.dk
www.djoef.dk
www.domstol.dk
www.dfs.dk
www.eogs.dk
www.eksportraadet.usa.um.dk
www.fi.dk
www.frivillighed.dk
www.frivilligraadet.dk
www.fsr.dk
www.ft.dk
www.fuj.dk
www.google.dk
www.im.dk
www.information.dk
www.info.wordbank.org/governance/wgi
www.ip-center.dkpto.dk
www.jmt.dk
www.jura.ku.dk
www.justitsministeriet.dk
www.kristeligt-dagblad.dk
www.kl.dk
www.klfu.dk
www.ktc.dk
www.mediejura.dk
www.minorityrights.org
www.ministerbetjening.dk
www.mm.dk
www.nasdaqomxnordic.com
www.oao.dk
www.ombudsmanden.dk
www.pengeinstitutankenaevnet.dk
www.perst.dk
www.politi.dk
www.politietdummersig.dk
www.retsinformation.dk
www.regelforenkling.dk
www.retssal.dk
www.retsinformation.dk
www.rigsadvokaten.dk
www.rigsrevisionen.dk
www.samfundsansvar.dk
www.saxo.com/dk
www.skat.dk
www.socialwatch.org
www.ski.dk
www.sm.dk
www.sgi.org
www.statensindkob.dk
www.sum.dk
www.sum.dk
www.thomsom.dk

www.transparency.dk/
www.transparency.org
www.udbudsraadet.dk
www.um.dk
www.aabenhedstinget.dk
www.valg.im.dk
www.nationalarchives.gov.uk/
www.virk.dk
www.virk.dk/frivillige_foreninger
www.wikipedia.org
www.worldvaluessurvey.org

ANDET

- Politiadvokat Margit Wegge, Marina Buch Kristensens Klagesag, mailkorrespondance, 2010
- Rigsrevisionen. Notat til Statsrevisorerne om beretning om pris, kvalitet og adgang til behandling på private sygehuse. September 2010
- Tvind dommen, højesteretsdom af 19. februar 1999 (U: http://www.denstoredanske.dk/Samfund%2c_jura_og_politik/Jura/Sagf%C3%B8rerv%C3%A6sen%2c_foreninger%2c_institutioner_og_tidsskrifter/Ugeskrift_for_Retsv%C3%A6sen (1999.841 H)
- Ugeskrift for Retsvæsen 2005,1388 V og 1974.995 Ø. Begge domme drejer sig om returkommission i den private sektor.
- FOB nr. 07 347 – Statsministerens afslag på at give interview til en journalist. Lighedsgrundsætning. Begrundelse.
- Ugeskrift for Retsvæsen 2005.616 H & Ugeskrift for Retsvæsen 2005.622 H (aftalt afskedigelse af offentligt ansat ikke undergivet forvaltningslovens regler om partshøring, begrundelse etc.)
- Folketingets Ombudsmands afgørelse af 16. april 2010: "Ansættelser i overborgmesterens sekretariat" (J.nr. 2010-0200-8102) samt Folketingets Ombudsmands beretning for 2003 side 102 ff. www.ombudsmand.dk.
- Karnovs Lovsamling (2007)
- Tf K 2003.100 Ø – polititjenestemand idømt 60 dages betinget fængsel for overtrædelse af straffelovens § 144 (bestikkelse af person i offentlig tjeneste)