



Beretning afgivet af Retsudvalget den 13. maj 2015

Beretning

om

forsvarsministerens afvisning af at lade embedsmænd mødes med Folketingets Retsudvalg i Folketingets lokaleområde

1. Udvalgsarbejdet

Baggrunden for beretningen er udvalgets forberedelse til forhandlingerne om et øget terrorberedskab efter terrorangrebet i København den 14. og 15. februar 2015.

Møder

Udvalget har behandlet beretningen i 1 møde.

2. Politiske bemærkninger

Et flertal i udvalget (V, DF, SF, EL, LA og KF) finder det kritisabelt, at forsvarsministeren af principielle årsager og med henvisning til lov om ændring af lov om etablering af et udvalg om forsvarets og politiets efterretningstjenester afviste at mødes med Folketingets Retsudvalg i Folketingets lokaleområde sammen med chefen for Forsvarets Efterretningstjeneste til et lukket ekspertmøde om terrorbekæmpelse i marts 2015. Forsvarsministerens begrundelse er efterfølgende blevet underkendt af Folketingets Lovsekretariat, jf. REU alm. del – bilag 268, der anfører følgende:

»Der synes hverken i bestemmelsens ordlyd eller bemærkningerne til lovforslaget at være holdepunkter for, at det skulle være hensigten med den nye ordning at begrænse mulighederne for, at cheferne for efterretningstjenesterne kan deltage i møder med andre folketingsudvalg end Udvalget vedrørende Efterretningstjenesterne, i forhold til det tidligere gældende. I mangel af sådanne konkrete holdepunkter er det Lovsekretariatets opfattelse, at lovændringen ikke indebærer, at cheferne for efterretningstjenesterne vil kunne deltage i møder med andre folketingsudvalg i mindre omfang end før.«

Flertallet finder derfor anledning til at udtrykke kritik af forsvarsministeren for ikke at have givet en reel begrundelse for ikke at ville mødes med Retsudvalget i Folketingets lokaleområde sammen med chefen for Forsvarets Efterretningstjeneste.

Baggrunden herfor er Retsudvalgets beslutning om at afholde en række lukkede ekspertmøder i forlængelse af terrorangrebet i København den 14. og 15. februar 2015 for at sikre, at medlemmerne af Retsudvalget fagligt var klædt på til de efterfølgende forhandlinger om en styrkelse af terrorberedskabet i Danmark. Retsudvalget besluttede bl.a. at invitere forsvarsministeren og Forsvarets Efterretningstjeneste til et lukket møde i Folketingets lokaleområde. Formålet med mødet var at styrke medlemmernes faglige viden om Forsvarets Efterretningstjenestes arbejde i forlængelse af terrorangrebet og regeringens udspil »Et stærkt værn mod terror«. Udvalget aftalte herefter med Forsvarsministeriet, at et møde kunne finde sted den 19. marts 2015 i Folketingets lokaleområde. Forsvarsministeriet skiftede herefter mening og meddelte i stedet, at såfremt Retsudvalget ønskede, at chefen for Forsvarets Efterretningstjeneste skulle deltage i mødet, så måtte dette møde af principielle årsager og med henvisning til lov om ændring af lov om etablering af et udvalg om forsvarets og politiets efterretningstjenester afholdes i Forsvarsministeriet. Hvis mødet skulle finde sted i Folketingets lokaleområde, ville forsvarsministeren mødes alene med Retsudvalget uden chefen for Forsvarets Efterretningstjeneste.

Idet udvalget ikke kunne få anden forklaring på, hvorfor mødet med forsvarsministeren og chefen for Forsvarets Efterretningstjeneste ikke kunne holdes i Folketingets lokaleområde, besluttede udvalgsformanden at aflyse mødet. Udvalget orienterede herefter Folketingets Præsidium om forløbet, jf. REU alm. del – bilag 248. Udvalgets brev til Præsidiumet er optrykt som bilag 1 til denne beretning.

Udvalget besluttede endvidere at bede Folketingets Lovsekretariat om at foretage en vurdering af, hvilken forskel – om nogen – det gør, om en minister og ministerens embedsmænd giver oplysninger til et folketingsudvalg på andre lokaliteter end i Folketinget, for eksempel i ministeriet, samt en vurdering af, hvorvidt lov nr. 632 af 12. juni 2013 om

ændring af lov om etablering af et udvalg om forsvarets og politiets efterretningstjenester forhindrer cheferne for Forsvarets Efterretningstjeneste og Politiets Efterretningstjeneste i at mødes med andre af Folketingets udvalg end Udvalget vedrørende Efterretningstjenesterne. Notatet fra Lovsekretariatet, jf. REU alm. del – bilag 268, er optrykt som bilag 2 til denne beretning.

Som det fremgår af notatet fra Lovsekretariatet, gør det ikke selvstændigt nogen forskel for vedkommende ministers ansvar for oplysningerne, om overgivelsen af oplysninger finder sted i Folketingets lokaler eller andetsteds. Flertallet finder i forlængelse heraf ligeledes anledning til at indskærpe over for forsvarsministeren, at ministeransvaret i henhold til lov om ministres ansvarlighed er uafhængigt af, på hvilken lokalitet der gives oplysninger til Folketinget, herunder et folketingsudvalg.

Flertallet finder det af væsentlig betydning, at regeringen og regeringens embedsmænd stiller sig til rådighed i forhold til ekspertmøder og høringer med drøftelser af teknisk karakter, når der er et ønske herom fra Folketinget. Det er principielt vigtigt for folketingsmedlemmernes mulighed for at være fagligt klædt på til forhandlinger og lign., at der er adgang til en dialog med embedsmænd, så spørgsmål af teknisk karakter kan afklares. Der kan ligeledes henvises til

Udvalget for Forretningsordenen, der i beretning nr. 12 afgivet den 6. maj 2015 har understreget vigtigheden af, at udvalgene har mulighed for at afholde høringer og ekspertmøder med henblik på at få ny viden om et emne inden for det enkelte udvalgs sagsområde. Høringer og ekspertmøder er et vigtigt parlamentarisk redskab, der kan være med til at kvalificere udvalgenes arbejde og sikre, at den politiske debat foregår på et aktuelt og nuanceret vidensgrundlag.

Flertallet anerkender, at embedsmænd ikke skal svare på spørgsmål af politisk karakter, hvorfor embedsmænd som udgangspunkt ikke skal give møde i Folketingets lokaleområde uden ministerens tilstedeværelse.

Flertallet forventer, at forsvarsministeren fremover vil sikre, at Folketinget kan få adgang til drøftelser af teknisk karakter i Folketingets lokaleområde ved at medvirke til møder mellem Folketinget og Forsvarsministeriets embedsmænd.

P.u.v.

Karina Lorentzen Dehnhardt

formand

Udvalgets brev til Præsidiets**Til Folketingets Præsidium**

26. marts 2015

I forlængelse af brev af 26. februar 2015 til Præsidiets skal jeg hermed gøre opmærksom på endnu en udfordring, som Retsudvalget har oplevet i forbindelse med planlægningen af et ekspertmøde, som også omtales i brevet af 26. februar 2015.

Retsudvalget besluttede i forlængelse af terrorangrebet i København og regeringens udspil om terrorbekæmpelse at afholde et lukket ekspertmøde i Folketinget med forskellige interessenter med det formål at styrke medlemmernes faglige viden.

Udvalget besluttede bl.a. at invitere Forsvarets Efterretningstjeneste evt. ledsaget af forsvarsministeren til et lukket møde den 26. februar 2015, men pga. ministerens kalender kunne mødet ikke gennemføres den dag, og det blev i stedet aftalt den 26. februar 2015, at FE og forsvarsministeren skulle mødes med udvalget i Folketinget den 19. marts 2015 kl. 16-17. Ligeledes lavede udvalget en aftale med Kriminalforsorgen og Justitsministeriet om et lukket møde i Folketinget.

Den 11. marts 2015 kontaktede Forsvarsministeriet telefonisk Retsudvalget vedrørende det aftalte møde og oplyste, at de gerne så, at mødet i stedet blev holdt i Forsvarsministeriet. Efter en drøftelse med det nedsatte underudvalg fik Forsvarsministeriet den 12. marts 2015 skriftligt besked om, at det forsat var ønsket, at mødet blev holdt i Folketinget.

Til dette oplyste Forsvarsministeriet den 12. marts 2015, at »en sådan briefing efter vores opfattelse bør gennemføres i Forsvarsministeriet«.

Udvalget bad i forlængelse heraf den 12. marts 2015 om en begrundelse for, hvorfor mødet efter Forsvarsministeriets opfattelse burde holdes i ministeriet frem for i Folketinget.

Forsvarsministeriet svarede den 13. marts 2015, at ministeren var indstillet på at deltage i mødet i Retsudvalget, hvis udvalget ønskede dette. Men »Hvis det, der derimod ønskes, er et ekspertmøde, som forudsætter, at en orientering om det pågældende emne gives af embedsmænd, må mødet afholdes i Forsvarsministeriet.« oplyste Forsvarsministeriet.

Forsvarsministeriet blev herefter den 14. marts 2015 gjort opmærksom på, at der allerede den 26. februar 2015 blev truffet aftale om et lukket ekspertmøde i Folketinget med deltagelse af FE og Forsvarsministeren. Forsvarsministeriet blev bedt om at give en tilbagemelding på, om denne aftale forsat var gældende. I benægtende fald anmodedes Forsvarsministeriet atter om at komme med en begrundelse herfor.

Den 17. marts 2015 oplyste Forsvarsministeriet følgende: »Forsvarsministeriet finder det af mere principielle årsager rigtigst, at en sådan briefing ved chefen for Forsvarets Efterretningstjeneste til medlemmerne af Retsudvalget bør gives i Forsvarsministeriet. Hertil kommer, at relationen mellem Folketinget og efterretningstjenesterne er reguleret ved »Lov om ændring af lov om etablering af et udvalg om forsvarets

og politiets efterretningstjenester«. Det fremgår af såvel loven som lovbemærkningerne, at cheferne for PET og FE giver orienteringer om efterretningstjenesternes virksomhed til Udvalget vedrørende Efterretningstjenesterne (kontroludvalget).«

Herefter gik udvalget i mundtlig dialog med ministeriet for at få en afklaring på, hvorfor ministeriet ikke længere ønskede at møde op i Folketinget, herunder om der kunne gives flere oplysninger til udvalget ved et møde i Forsvarsministeriet frem for i Folketinget.

Udvalgsformanden besluttede herefter at aflyse mødet med FE og forsvarsministeren, idet der ikke sås at foreligge en troværdig begrundelse for, hvorfor mødet ikke kunne holdes i Folketinget.

Udvalget stiller sig uforstående over for Forsvarsministeriets indstilling i denne sag. Udvalget har derfor bedt Lovsekretariatet foretage en vurdering af, hvilken forskel – om nogen – gør det, om en minister (og ministerens embedsmænd) giver oplysninger til et folketingsudvalg på andre lokaliteter (for eksempel i ministeriet) frem for i Folketinget, samt hvorvidt, »Lov om ændring af lov om etablering af et udvalg om forsvarets og politiets efterretningstjenester« forhindrer chefen for FE og PET i at mødes med andre af Folketingets udvalg end Kontroludvalget.

Såfremt udvalgene skal kunne fordybe sig fagligt i sager og øge vidensniveauet hos udvalgsmedlemmerne, er det essentielt og en forudsætning, at regeringen vil medvirke, herunder er villig til at sende embedsmænd evt. ledsaget af ministeren til møder i Folketinget, så medlemmerne har mulighed for at få svar på spørgsmål af faglig og teknisk karakter.

Som anført i udvalgets brev af 26. februar 2015 til Præsidium kan en løsning være, at Præsidium indgår i en dialog med regeringen også for at sikre, at udvalgene har adgang til faglig bistand fra regeringen gennem ekspertmøder og tekniske gennemgange i Folketinget.

Med venlig hilsen

Karina Lorentzen Dehnhardt

Udvalgsformand

Bilag 2

Lovsekretariatets notat af 21. april 2015 om oplysninger givet fra regeringen til udvalg inden for eller uden for Folketingets lokaliteter og om visse aspekter af lov om etablering af et udvalg om forsvarets og politiets efterretningstjenester

1. Retsudvalget har bedt Lovsekretariatet foretage en vurdering af, hvilken forskel – om nogen – det gør, om en minister og ministerens embedsmænd giver oplysninger til et folketingsudvalg på andre lokaliteter end i Folketinget, for eksempel i ministeriet, samt en vurdering af, hvorvidt lov nr. 632 af 12. juni 2013 om ændring af lov om etablering af et udvalg om forsvarets og politiets efterretningstjenester forhindrer cheferne for Forsvarets Efterretningstjeneste og Politiets Efterretningstjeneste i at mødes med andre af Folketingets udvalg end Udvalget vedrørende Efterretningstjenesterne.

Som Lovsekretariatet forstår anmodningen, omfatter dens første del to spørgsmål: For det første, om det, at regeringen afgiver oplysninger til et folketingsudvalg eller en kreds af medlemmer af et folketingsudvalg uden for Folketingets egne lokaliteter, typisk i vedkommende ministeriums lokaler, gør en forskel – og i givet fald hvilken – for vedkommende ministers ansvar for de oplysninger, der meddeles. For det andet, om det samme forhold gør en forskel – og i givet fald hvilken – for, hvilke oplysninger der overhovedet kan meddeles.

2. Som led i ministres retlige ansvar for deres embedsførelse påhviler der dem en sandhedspligt over for Folketinget. Sandhedspligten har siden 1964 fremgået af ministeransvarlighedsloven, hvis § 5 har følgende ordlyd:

»§ 5. En minister straffes, hvis han forsætligt eller af grov uagtsomhed tilsidesætter de pligter, der påhviler ham efter grundloven eller lovgivningen i øvrigt eller efter hans stillings beskaffenhed.

Stk. 2. Bestemmelsen i stk. 1 finder anvendelse, såfremt en minister giver folketetinget urigtige eller vildledende oplysninger eller under folketetingets behandling af en sag fortier oplysninger, der er af væsentlig betydning for tingets bedømmelse af sagen.«

For en nærmere beskrivelse af ministres sandhedspligt over for Folketinget kan der navnlig henvises til Jens Peter Christensen: Ministeransvar, 1997, s. 359 ff.

3. Ud fra den forudsætning, som er indeholdt i Retsudvalgets spørgsmål – nemlig at der er tale om at give oplysninger *til et folketingsudvalg* – er det Lovsekretariatets opfattelse, at det ikke selvstændigt gør nogen forskel for vedkommende ministers ansvar for oplysningerne, om overgivelsen af oplysninger finder sted i Folketingets lokaler eller andetsteds.

Lovsekretariatet kan i den forbindelse henvise til, at ministeransvarlighedslovens § 5, stk. 2, generelt omtaler det, at en »minister giver Folketinget urigtige eller vildledende oplysninger« eller »fortier oplysninger« uden hertil at knytte nogen formkrav for overgivelsen af oplysninger.

For at de fysiske omstændigheder omkring overgivelsen af oplysninger til Folketinget ikke kan tillægges selvstændig betydning, taler endvidere, at det ikke i almindelighed anses for afgørende, om en ministers afgivelse af oplysninger til Folketinget sker mundtligt eller skriftligt. Det betragtes således som stridende

mod sandhedspligten, såvel at en minister afgiver urigtige eller vildledende oplysninger til Folketinget i form af f.eks. en skriftlig redegørelse, som at dette sker f.eks. ved besvarelsen af en forespørgsel.

Det bemærkes i den forbindelse, at afgivelse af oplysninger til et folketingsudvalg i relation til ministerens ansvar for oplysninger – selv om bestemmelsen kun udtrykkeligt omtaler oplysninger til *Folketinget* – også må anses for omfattet af bestemmelsen i ministeransvarlighedslovens § 5, stk. 2. Det vil således også stride mod sandhedspligten, hvis en minister afgiver urigtige eller vildledende oplysninger f.eks. i et skriftligt svar på udvalgsspørgsmål eller under et samråd.

Selv om en ministers ønske om at forlægge visse drøftelser til f.eks. ministeriets mødelokaler frem for Folketingets lokaleområde muligvis kan anvendes til at signalere, at ministeren opfatter drøftelserne som mindre formelle, kan lokaliteten ikke efter Lovsekretariatets opfattelse i sig selv bevirke, at oplysninger, der afgives i den forbindelse, ikke anses for afgivet til udvalget (og dermed til Folketinget) og således ikke omfattes af retligt ministeransvar.

4. Også for så vidt angår oplysninger, som ikke afgives af ministeren personlig, men af dennes embedsmænd, er det Lovsekretariatets opfattelse, at lokaliteten, hvor oplysningerne gives, ikke i sig selv har betydning for vurderingen af, i hvilket omfang en minister kan blive ansvarlig for oplysninger, der afgives. Heller ikke i sådanne tilfælde er det således efter Lovsekretariatets opfattelse i sig selv afgørende for ansvarsspørgsmålet, om oplysningerne afgives i Folketingets lokaler eller andre steder. Spørgsmålet om, i hvilket omfang en minister kan blive ansvarlig for oplysninger afgivet af embedsmænd, må derimod vurderes ud fra andre omstændigheder. Der kan i den forbindelse bl.a. henvises til bestemmelsen i ministeransvarlighedslovens § 3, om en ministers ansvar for underordnedes handlinger.

5. Med hensyn til spørgsmålet om lokalitetens eventuelle betydning for, hvilke oplysninger der overhovedet kan meddeles, forstår Lovsekretariatet dette som et spørgsmål, der knytter sig til særlig følsomme eller fortrolige oplysninger. Lovsekretariatet skal i den forbindelse pege på, at det ikke er usædvanligt, at Folketingets udvalg og medlemmer modtager fortrolige oplysninger fra regeringen som led i det parlamentariske arbejde. Der kan herom generelt henvises til gennemgangen af regler om fortrolighed og tavshedspligt i »Håndbog i folketingsarbejdet« (2011), s. 51 ff.

Uden at have nærmere sagkundskab inden for sikkerhedsprocedurer m.v. kan Lovsekretariatet ikke udelukke, at der kan tænkes situationer, hvor særlige, praktiske sikkerhedshensyn fører til, at det må foretrækkes at give bestemte oplysninger til folketingsmedlemmer på en lokalitet uden for Folketingets lokaleområde. Lovsekretariatet kan umiddelbart forestille sig, at det f.eks. kan være aktuelt, hvis det er nødvendigt, at en fortrolig orientering gives i et rum, som er sikret mod aflytning på en måde, som ikke kan tilgodeses i Folketingets lokaler.

Uden for sådanne tilfælde kan Lovsekretariatet ikke umiddelbart forestille sig, at det forhold, at der er tale om særlig fortrolige eller følsomme oplysninger, kan begrunde, at det gør en forskel med hensyn til, hvorvidt oplysninger kan overgives til Folketinget, om overgivelsen sker i eller uden for Folketingets egne lokaler.

6. Sammenfattende er det Lovsekretariatets opfattelse, at den lokalitet, hvor oplysningerne overgives, ikke i sig selv er bestemmende for, hvilke oplysninger ministre og embedsmænd kan give til Folketinget og dets udvalg, eller for vedkommende ministers retlige ansvar for sådanne oplysninger, dog med det forbe-

hold, at Lovsekretariatet ikke kan udelukke, at der kan foreligge særlige, praktiske sikkerhedshensyn, som kan føre til, at det må foretrækkes at give bestemte oplysninger til folketingsmedlemmer på en lokalitet uden for Folketingets lokaleområde.

7. Ved lov nr. 632 af 12. juni 2013 om ændring af lov om etablering af et udvalg om forsvarets og politiets efterretningstjenester, som trådte i kraft den 1. januar 2014, blev det såkaldte kontroludvalgs beføjelser over for efterretningstjenesterne på visse punkter udvidet. Bl.a. indførtes en ny bestemmelse i lovens § 2, stk. 4, om, at udvalget kan anmode justitsministeren og forsvarsministeren om at foranledige, at cheferne for henholdsvis politiets og forsvarets efterretningstjeneste er til stede i forbindelse med et udvalgsmøde med henblik på at besvare spørgsmål.

Om den pågældende nye bestemmelse er følgende anført i lovforslagets almindelige bemærkninger (lovforslag nr. L 162, folketingsåret 2012-13, almindelige bemærkninger til lovforslaget, afsnit 4.4.):

»Som led i at sikre udvalget bedst mulig indseende med efterretningstjenesterne foreslår regeringen desuden, at udvalget kan anmode justitsministeren og forsvarsministeren om at foranledige, at cheferne for henholdsvis politiets og forsvarets efterretningstjeneste er til stede i forbindelse med et udvalgsmøde med henblik på – inden for de ovennævnte rammer – at bistå ministrene med at besvare spørgsmål fra udvalgsmedlemmerne. Det forudsættes, at en anmodning fra udvalget som altovervejende hovedregel imødekommes. Det bemærkes i den forbindelse, at det allerede i dag er fast praksis, at cheferne for PET og FE er til stede ved de udvalgsmøder, hvor justitsministeren og forsvarsministeren deltager, ligesom det er cheferne for de to efterretningstjenester, som giver udvalget årlige orienteringer mv., jf. under pkt. 3.3.«

Af de specielle bemærkninger til bestemmelsen fremgår følgende:

»Efter forslaget til § 2, stk. 4, kan udvalget anmode justitsministeren og forsvarsministeren om at foranledige, at cheferne for henholdsvis politiets og forsvarets efterretningstjeneste er til stede i forbindelse med et udvalgsmøde med henblik på at besvare spørgsmål. Det forudsættes, at den ansvarlige minister, på hvis vegne besvarelsen af spørgsmål sker, også deltager. I praksis er cheferne for PET og FE allerede i dag til stede ved alle udvalgsmøder, hvor justitsministeren og forsvarsministeren deltager, og det er også i vid udstrækning cheferne for efterretningstjenesterne, som på møderne orienterer udvalget om tjenesternes virksomhed.«

Der synes hverken i bestemmelsens ordlyd eller i bemærkningerne til lovforslaget at være holdepunkter for, at det skulle være hensigten med den nye ordning at begrænse mulighederne for, at cheferne for efterretningstjenesterne kan deltage i møder med andre folketingsudvalg end Udvalget vedrørende Efterretningstjenesterne, i forhold til det tidligere gældende. I mangel af sådanne konkrete holdepunkter er det Lovsekretariatets opfattelse, at lovændringen ikke indebærer, at cheferne for efterretningstjenesterne vil kunne deltage i møder med andre folketingsudvalg i mindre omfang end før.