

## Folketingets administration

Lovsekretariatet

14. december 2004

J.nr. 17

## Notat

### om ministres oplysningspligt i forhold til Folketinget

#### 1. Indledning

Den 15. december 2004 er justitsministeren indkaldt i samråd i Retsudvalget om ministerens besvarelse af 12. juni 2002 af spørgsmål nr. S 2267 af 24. maj 2002 fra Søren Søndergaard, MF (Dan Lyngesagen).

Anne Baastrup (SF) har i den anledning bedt Lovsekretariatet om en skriftlig redegørelse for retsstillingen vedrørende ministres oplysningspligt i forhold til Folketinget, jf. herved bestemmelsen i ministeransvarlighedslovens § 5, stk. 2, om ministres pligt til at give korrekte og ikke-vildledende oplysninger til Folketinget.

Som bilag vedlægges en kommenteret oversigt over nogle konkrete eksempler fra de senere år, hvor spørgsmålet om ministres oplysningspligt i forhold til Folketinget har været rejst.

#### 2. Ministre har ingen almindelig pligt til videregive oplysninger til Folketinget herunder pligt til at besvare spørgsmål fra Folketinget

Der er ikke i grundloven eller i lovgivningen i øvrigt fastsat generelle regler, som pålægger den offentlige forvaltning en almindelig pligt til at videregive oplysninger til Folketinget. Pligt til på bestemte områder at videregive oplysninger kan dog følge af særlige bestemmelser i lovgivningen.

Ministeren er heller ikke forpligtet til at svare på spørgsmål fra Folketinget. En sådan pligt måtte i givet fald fremgå af grundloven eller af lovgivningen i øvrigt. Folketinget kan ikke ensidigt med hjemmel i Folketingets forretningsorden pålægge en minister at besvare spørgsmål.<sup>1</sup> Der henvises i øvrigt til den statsretlige litteratur herom.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Modsætningsvis gælder der en pligt for ministre til at svare ved forespørgsler, jf. grundlovens § 53, parlamentariske kommissioner, jf. grundlovens § 51, og undersøgelseskommissioner, jf. lov om undersøgelseskommissioner § 11.

<sup>2</sup> Se f.eks. Henrik Zahle, Dansk Forfatningsret 1 (2001), side 336-37, Peter Germer, Statsforfatningsret, 3. udg. (2001), side 54-55, og Lars Busck, Folketingets kontrol med forvaltningen

Det er således også fast antaget, at en minister efter § 20, stk. 4, i Folketingets forretningsorden ikke er retligt forpligtet til at besvare § 20-spørgsmål.<sup>3</sup>

Der er dog en parlamentarisk tradition for, at ministeren svarer på de spørgsmål, der ligger inden for ministerens ressort.

### **3. Ministeren skal svare rigtigt og fuldstændigt, hvis ministeren svarer på spørgsmål fra Folketinget**

Efter ministeransvarlighedslovens § 5, stk. 1, kan en minister straffes, hvis han forsætligt eller ved grov uagtsomhed tilsidesætter de pligter, der påhviler ham efter grundloven eller lovgivningen i øvrigt eller efter hans stillings beskaffenhed.

Herudover fremgår følgende af lovens § 5, stk. 2:

”Stk. 2. Bestemmelsen i stk. 1 finder anvendelse, såfremt en minister giver Folketinget urigtige eller vildledende oplysninger eller under Folketingets behandling af en sag fortier oplysninger, der er af væsentlig betydning for tingets bedømmelse af sagen.”<sup>4</sup>

Det fremgår af forarbejderne til ministeransvarlighedsloven samt den juridiske litteratur, at rækkevidden af de pligter, der i henhold til ministeransvarlighedsloven påhviler en minister, må fastlægges i praksis.<sup>5</sup>

Et af de spørgsmål, som har været rejst,<sup>6</sup> er spørgsmålet om, i hvilket omfang en minister, f.eks. i forbindelse med besvarelse af spørgsmål fra Folketinget, er

---

(1988), side 57. Der kan endvidere henvises til Lovsekretariatets notat af 8. december 2003 om ministres adgang til at afvise at besvare spørgsmål i henhold til Folketingets forretningsordens § 20, stk. 4 og 11, Folketingsåret 2003-04, Folketingets Forretningsorden, alm. del – bilag 25.

<sup>3</sup> Folketingets forretningsorden indeholder i § 20 regler for folketingsmedlemmernes adgang til at indhente oplysninger om et offentligt anliggende hos en minister ved spørgsmål til den enkelte minister til enten skriftlig eller mundtlig besvarelse (§ 20-spørgsmål). Adgangen har altid været ledsaget af en adgang for en minister til at erklære, at vedkommende ikke ser sig i stand til at besvare et spørgsmål, jf. forretningsordenens § 20, stk. 4. Bestemmelsen omhandler både situationer, hvor en minister ikke kan svare, og hvor den pågældende ikke ønsker at svare.

<sup>4</sup> Ministeransvarlighedsloven (herunder § 5) omhandler kun ministrenes *retlige* ansvar og kun deres embedsførelse som ministre. Ministrene kan af kongen eller Folketinget tiltales for deres embedsførelse, jf. grundlovens § 16. Rigsretten påkender de mod ministrene for deres embedsførelse anlagte sager. Om ministrenes *politiske* ansvar, se afsnit 4 i notatet.

<sup>5</sup> Jens Peter Christensen har i Ministeransvar (1997) foretaget en grundig gennemgang af nogle konkrete eksempler fra praksis, herunder eksempler fra de senere år, hvor spørgsmålet om ministres pligt til ved besvarelse af folketingsspørgsmål at svare rigtigt og fuldstændigt har været rejst. Der henvises herom til det vedlagte bilag.

<sup>6</sup> Navnlig har det været gjort gældende, at en minister, som følge af lovgivningens almindelige og specielle regler om tavshedspligt, i vidt omfang skulle være afskåret fra at give Folketinget oplysninger af fortrolig karakter, jf. John Vogter og Jens Erik Stausbøll i Juristen nr. 8/1990, side 353-365, Tavshedspligt over for Folketinget.

berettiget eller ligefrem forpligtet til at videregive *fortrolige* oplysninger,<sup>7</sup> som forvaltningen er i besiddelse af, til Folketinget.

I den juridiske litteratur er det antaget,<sup>8</sup> at lovgivningens almindelige regler om tavshedspligt, der kan være til hinder for videregivelse af fortrolige oplysninger mellem forskellige myndigheder, *ikke* i almindelighed er til hinder for, at en minister af egen drift, eller fordi et folketingsudvalg beder om det, videregiver fortrolige oplysninger, når oplysningerne efter ministerens skøn må antages at være af betydning for udvalgets behandling af en sag.<sup>9</sup> Der kan imidlertid i sådanne tilfælde være anledning til at fremhæve tavshedspligten over for folketingsudvalget, der naturligvis skal behandle oplysningerne med den fornødne fortrolighed.<sup>10</sup>

Muligheden for at videregive fortrolige oplysninger til *folketingsudvalg* gælder i almindelighed også, selv om oplysningerne er omfattet af særlige tavshedspligtbestemmelser. Videregivelse vil således alene være udelukket, hvis tavshedspligtbestemmelsen efter sit indhold, på baggrund af klare motivudtalelser eller lignende giver et sikkert holdepunkt for, at også Folketinget (i praksis folketingsudvalget) skal være afskåret fra at modtage oplysningerne

Uden for de tilfælde, hvor der i lovgivningen er gennemført en særlig regulering af spørgsmålet, er retsstillingen mellem forvaltningen og Folketinget (folketingsudvalget) således den, at der består et ret, men ingen pligt til at videregive oplysninger af fortrolig karakter. I hvilket omfang sådanne oplysninger bør videregives, må afgøres på grundlag af en *konkret afvejning* fra område til område. På en lang række områder må denne afvejning føre til, at oplysninger-

---

<sup>7</sup> Dvs. oplysninger, som ikke (i øvrigt) er almindelige tilgængelige efter offentlighedslovens regler om aktindsigt. Om en minister er berettiget eller forpligtet til at videregive oplysninger til Folketinget, afgøres i praksis ikke efter reglerne i offentlighedsloven. Offentlighedsloven har dog den betydning, at en minister er berettiget (og forpligtet) til at videregive oplysninger til Folketinget i det omfang, oplysningerne omfattes af den almindelige adgang til aktindsigt.

<sup>8</sup> Jf. den i note 6 nævnte artikel i Juristen.

<sup>9</sup> Som det er påpeget i den i note 6 nævnte artikel i Juristen, er møderne i selve *folketingsalen* efter grundlovens § 49 som udgangspunkt offentlige, jf. også § 37 i Folketingets forretningsorden. Forhandlingerne i salen optrykkes ordret i Folketingstidende, Folketingets forhandlinger, og bliver derved tilgængelige for alle interesserede. Dette indebærer, at en minister (eller et folketingsmedlem) fra Folketingets talerstol, som altovervejende hovedregel *ikke* kan omtale fortrolige oplysninger. Tilsvarende betragtninger gør sig gældende med hensyn til § 20-*spørgsmål og svar* herpå, da spørgsmål og svar offentliggøres i Folketingstidende. Det ovenfor anførte vedrører derfor først og fremmest videregivelse af fortrolige oplysninger til *Folketingets udvalg*, i hvilke forhandlinger m.v., ikke er offentligt tilgængelige og for hvilke, der i almindelighed gælder tavshedspligt.

<sup>10</sup> En egentlig tavshedspligt, som kan håndhæves gennem anvendelse af straf, gælder, hvis forholdet omfattes af straffelovens § 152, hvorefter den, som virker i offentlig tjeneste eller hverv, herunder hvervet som folketingsmedlem, og som uberettiget videregiver eller udnytter fortrolige oplysninger, kan straffes. En oplysning er fortrolig, "når den ved lov eller anden gyldig bestemmelse er betegnet som sådan, eller når det i øvrigt er nødvendigt at hemmeligholde den for at varetage væsentlige hensyn til offentlig eller private interesser".

ne normalt videregives for at sikre, at Folketinget (udvalgene) har det fornødne saglige grundlag for at gennemføre lovgivning på et område eller for, at Folketinget (udvalgene) kan udføre den fornødne parlamentariske kontrol med forvaltningen. På andre områder kan navnlig hensynet til den enkeltes private eller erhvervsmæssige forhold, hensynet til andre lande og mellemfolkelige institutioner eller hensynet til regeringens beslutningsproces og parlamentariske stilling over for Folketinget dog føre til, at bestemte oplysninger ikke videregives eller kun videregives under særlige omstændigheder. Drejer det sig om oplysninger om enkeltpersoners privatliv, f.eks. helbredsmæssige forhold eller skattebetaling, bør der udvises en betydelig tilbageholdenhed med at videregive konkrete oplysninger, medmindre disse oplysninger er afgørende for Folketingets (et udvalgs) stillingtagen til en bestemt sag. I vurderingen af, om en fortrolig oplysning skal videregives, kan også indgå, om udvalget i stedet kan orienteres om en sags principielle problemstillinger i generel eller anonymiseret form.<sup>11</sup>

Oplysninger, som er af *særlig* fortrolig karakter, f.eks. oplysninger af betydning for statens sikkerhed, og som efter deres indhold kun bør være tilgængelige for en stærkt begrænset personkreds, kan der også være grund til ikke i almindelighed at videregive til Folketinget (udvalgene). I stedet kan der for områder til område etableres en ordning, hvor oplysningerne videregives til f.eks. parlamentariske udvalg med ganske få medlemmer, som i øvrigt har en særlig indsigt i området.<sup>12</sup>

Det er almindeligt antaget, at bestemmelsen i ministeransvarlighedslovens § 5, stk. 2, ikke i sig selv giver Folketinget en særlig adgang til at afkræve en minister fortrolige oplysninger.<sup>13</sup> Bestemmelsens betydning ligger i, at vedkommende minister (f.eks. ved besvarelse af § 20-spørgsmål) er forpligtet til at give rigtige og fuldstændige oplysninger, *hvis* ministeren udtaler sig.

En vis selvstændig betydning for vurderingen af spørgsmålet om omfanget af en ministers pligt til at give Folketinget oplysninger, selv om de er af fortrolig karakter, ligger dog i, at ministeren ikke under behandlingen af en sag i Folketinget må fortie oplysninger af væsentlig betydning for Folketingets bedømmelse af sagen. Ministeren kan i den forbindelse ikke i almindelighed gøre gældende, at fortielsen var berettiget, fordi den oplysning, der var tale om at videregive, var fortrolig. Ministeren må i de (særlige) tilfælde, hvor ministeren

---

<sup>11</sup> Jf. den i note 6 nævnte artikel i Juristen (nr. 8/1990, side 364-65).

<sup>12</sup> Jf. den i note 6 nævnte artikel i Juristen, side 365.

<sup>13</sup> Jf. Lars Busck, Folketingets kontrol med forvaltningen (1988), side 57 f, forudsætningsvis forarbejderne til ministeransvarlighedslovens § 5, Folketingstidende 1963-64, tillæg A, sp. 262 f, og John Vogter og Jens Erik Stausbøll i Juristen nr. 8/1990, Tavshedspligt over for Folketinget.

ikke ønsker at give oplysningen, *gøre opmærksom på, at oplysninger af betydning for sagen foreligger*, men at de, som følge af nærmere angivne (fortroligheds)hensyn, ikke videregives, eller ikke kan videregives f.eks. i et åbent møde i folketingsalen eller i en offentlig tilgængelig besvarelse af et § 20-spørgsmål.<sup>14</sup>

#### 4. Ministerens politiske ansvar

Hvis en minister f.eks. ved besvarelsen af § 20-spørgsmål ikke overholder sin sandhedspflicht over for Folketinget eller vildleder Folketinget m.v., kan den pågældende minister (også) drages politisk til ansvar herfor. Det politiske ansvar kan gøres gældende uden et egentligt ansvarsgrundlag, blot på grundlag af politiske uoverensstemmelser.<sup>15</sup>

Det politiske ansvar kan komme til udtryk i form af kritik eller misbilligelse af ministerens embedsførelse. I yderste konsekvens kan Folketinget vedtage et mistillidsvotum efter grundlovens § 15, der i stk. 1 bestemmer, at ”Ingen minister kan forblive i sit embede, efter at Folketinget har udtalt sin mistillid til ham”.<sup>16</sup>

#### Litteratur:

- Max Sørensen: Statsforfatningsret, 2. udgave, ved Peter Germer (1973)
- Henrik Zahle: Dansk forfatningsret 1 (2001)
- Henrik Zahle: Dansk forfatningsret 2 (2001)
- Peter Germer: Statsforfatningsret, 3. udgave (2001)
- Lars Busck: Folketingets kontrol med forvaltningen (1988)
- Jens Peter Christensen: Ministeransvar (1997)
- John Vogter og Jens Erik Stausbøll: Juristen nr. 8/1990, side 353-365

---

<sup>14</sup> Jf. den i note 6 nævnte artikel i Juristen.

<sup>15</sup> Ansvarsgrundlaget for det politiske ansvar er retligt ubundet i den forstand, at der ikke gælder nogen juridisk norm for, hvilke forhold ved en ministers embedsførelse eller person Folketinget skal eller kan lægge til grund for sin vurdering af, om et mistillidsvotum skal besluttes. Henrik Zahle anfører i sin statsret, at begrundelsen for en beslutning om mistillid til en minister kan søges hvor som helst – fra ”en indsigtfuld kritik af ministerens politik til ubehag ved ministerens hårfarve”, jf. Henrik Zahle, Dansk forfatningsret 2 (2001), side 195. Der henvises i øvrigt til Jens Peter Christensen, Ministeransvar (1997), kapitel 24 om det politiske ansvar.

<sup>16</sup> Udtrykker Folketinget mistillid til statsministeren, indebærer det, at hele regeringen må gå af, medmindre statsministeren udskriver valg, jf. grundlovens § 15, stk. 2. Som det fremgår af § 15, er det Folketinget, der gør det politiske ansvar gældende ved at udtale sin mistillid til en fagminister eller statsministeren. Dette sker ved en simpel flertalsbeslutning. Det politiske ansvar, i form af vedtagelse i Folketinget af et mistillidsvotum til statsministeren eller til en fagminister, er kun sjældent blevet gjort gældende. Vedtagne mistillidsvota mod regeringer har siden systemskiftet i 1901 kun forekommet tre gange, ligesom Folketinget aldrig har vedtaget et mistillidsvotum mod enkeltministre, jf. Jens Peter Christensen, Ministeransvar (1997), side 522-523.