



Justitsministeriet

Lovafdelingen

Dato
Kontor: Statsretskontoret
Sagsnr.: 2005-792-0027
Dok.: JEH40009

Besvarelse af spørgsmål nr. 19 og 20 stillet den 3. marts 2005 af Folketingets Retsudvalg (REU- alm. del)

Spørgsmål nr. 19:

”Ministeren bedes oplyse, hvornår og på hvilken måde Folketinget kan udøve kritik af et forhold, som behandles af en undersøgelseskommission.”

Spørgsmål nr. 20:

”I hvilket omfang kan Folketinget vurdere ministersvar til Folketinget, der vedrører områder, der bliver undersøgt af en undersøgelseskommission? Ministeren bedes oversende de relevante regler og lovkommentarer m.v.”

Svar:

1. Indledning

I det følgende behandles det spørgsmål, om Folketinget – f.eks. i forbindelse med en vurdering af ministersvar til Folketinget – kan udtale kritik af forhold, der behandles af en igangværende undersøgelseskommission.

Nedenfor i pkt. 2 er der en kort omtale af reglerne om ministres ansvar, og i pkt. 3 gennemgås visse af hovedelementerne i lov om undersøgelseskommissioner. Den særlige procedure i Folketingets Forretningsorden for Folketingets behandling af spørgsmål om ministeransvar er beskrevet i pkt. 4.

Pkt. 5 indeholder Justitsministeriets bemærkninger.

Kopi af en række relevante regler mv. vedlægges.

2. Ministeransvar

Ministre er undergivet både et politisk og et retligt ansvar.

Det politiske ansvar følger af bestemmelsen i grundlovens § 15, hvorefter ingen minister kan forblive i sit embede, efter at Folketinget har udtalt sin mistillid til ham. Udtaler Folketinget sin mistillid til statsministeren, skal denne begære ministeriets afgang eller udskrive nyvalg.

En minister kan også blive draget politisk til ansvar ved, at der gives udtryk for kritik af ministerens forhold i en folketingsbeslutning eller en udvalgsberetning, jf. Jens Peter Christensen, Ministeransvar (1997), side 27.

I betænkning nr. 1443/2004 om embedsmænds rådgivning og bistand, side 252, der er afgivet af et udvalg med professor, dr.jur. Jens Peter Christensen som formand, fremgår bl.a. følgende om grundlaget for at gøre et politisk ansvar gældende:

”Der er ingen retlige grænser for, hvornår Folketinget kan gøre det politiske ansvar gældende. Det er således bl.a. ikke en betingelse, at den pågældende minister har handlet retsstridigt. Derimod kan Folketinget vedtage et mistillidsvotum eller udtale kritik af en minister på et hvilket som helst grundlag, som Folketinget måtte finde relevant. I praksis har Folketinget dog i betydeligt omfang været tilbøjelig til at lægge retligt prægede normer til grund for sin politiske stillingtagen til ministrenes embedsførelse.”

Om ministres retlige ansvar er det i grundlovens § 13, stk. 2, bestemt, at ministrene er ansvarlige for regeringens førelse, og at deres ansvarlighed bestemmes nærmere ved lov. I overensstemmelse hermed er der fastsat nærmere regler om ministres ansvar for deres embedsførelse i lov nr. 117 af 15. april 1964 som ændret ved lov nr. 433 af 31. maj 2000 om ministres ansvarlighed (ministeransvarlighedsloven).

Ifølge grundlovens § 16, 1. pkt., kan såvel kongen (regeringen) som Folketinget beslutte, at der skal rejses tiltale mod en minister for hans embedsførelse. Ifølge bestemmelsens 2. pkt. påkender Rigsretten de mod ministrene for deres embedsførelse anlagte sager.

3. Lov om undersøgelseskommissioner

Med vedtagelsen af lov nr. 357 af 2. juni 1999 om undersøgelseskommissioner blev der gennemført en nyordning om undersøgelser af sager vedrørende fejl og forsømmelser navnlig i den statslige forvaltning.

Det lovforslag, som ligger til grund for loven, bygger på betænkning nr. 1315/1996 om undersøgelsesorganer, der blev udarbejdet af Udvalget vedrørende Undersøgelsesorganer med professor Lars Nordskov Nielsen som formand.

Om en række hovedelementer i lov om undersøgelseskommissioner kan oplyses følgende:

Efter § 1, stk. 1, i lov om undersøgelseskommissioner kan justitsministeren nedsætte en kommission til at gennemføre en undersøgelse af nærmere bestemte forhold af almindelig betydning. En sådan kommission skal nedsættes, hvis Folketinget vedtager beslutning herom.

Der er i lovens § 4 fastlagt, hvilke opgaver en undersøgelseskommission kan få. En undersøgelseskommission kan således efter § 4, stk. 2, bl.a. få til opgave at undersøge og redegøre for et faktisk begivenhedsforløb. Af lovforslagets bemærkninger fremgår det, at dette i almindelighed vil være den vigtigste opgave for en undersøgelseskommission, jf. herved FT 1998-99, Tillæg A, side 252.

Ifølge lovens § 4, stk. 4, kan en kommission herudover bl.a. få til opgave at foretage retlige vurderinger til belysning af, om der foreligger grundlag for, at det offentlige søger nogen draget til ansvar. Dette gælder dog ikke spørgsmålet om ministres ansvar.

Med hensyn til ministres forhold er det i forarbejderne til bestemmelsen i § 4, stk. 4, endvidere forudsat, at en undersøgelseskommission heller ikke kan bemyndiges til at tage stilling til det mere begrænsede, generelt formulerede spørgsmål om, hvorvidt der er grundlag for at antage, at en minister har begået fejl eller forsømmelse, jf. lovforslagets bemærkninger i FT 1998-99, Tillæg A, side 253. Om baggrunden herfor henvises samme sted til betænkning nr. 1315/1996 om undersøgelsesorganer, side 51 ff. Heraf fremgår bl.a.:

”Undersøgelseskommissionens opgave bør for så vidt angår ministre således alene være at undersøge og klarlægge de faktiske omstændigheder, der har relevans for Folketingets egen stillingtagen til spørgsmålet om ministres politiske og/eller retlige ansvar. I den forbindelse kan subjektive forhold vedrørende ministeren også undersøges og klarlægges, f.eks. hvilken viden ministeren må antages at have haft med hensyn til de oplysninger, der blev videregivet til Folketinget. Som nærmere beskrevet i (...), bør det overlades til Folketingets Udvalg for Forretningsordenen (eventuelt gennem nedsættelse af et fast underudvalg) – på grundlag af undersøgelseskommissionens klarlægning af det faktiske begivenhedsforløb – at udarbejde indstillinger til Folketinget vedrørende vedkommende ministers eventuelle politiske eller retlige ansvar.”

En undersøgelseskommission har selv ansvaret for undersøgelsens tilrettelæggelse. Det fremgår i den forbindelse af lovens § 5, at kommissionen efter samråd med den person, der er udpeget som udspørger for kommissionen, afgør, hvordan undersøgelsen skal tilrettelægges.

Spørgsmålet om, hvilken betydning det i givet fald ville have for en undersøgelseskommissions virksomhed, hvis Folketinget f.eks. udtalte kritik i anledning af forhold, som er genstand for en igangværende kommissionsundersøgelse, er ikke reguleret i lov om undersøgelseskommissioner og ses heller ikke omtalt i lovforslagets bemærkninger eller i betænkning nr. 1315/1996 om undersøgelsesorganer.

4. Kapitel XVIII i Folketingets Forretningsorden

4.1. Som led i gennemførelsen af nyordningen om undersøgelser af sager vedrørende fejl og forømmelser navnlig i den statslige forvaltning blev der udover gennemførelsen af lov om undersøgelseskommissioner etableret en særlig procedure for Folketingets behandling af spørgsmål om ministeransvar. Reglerne herom blev fastsat i Folketingets Forretningsorden, kapitel XVIII (§§ 54 – 60), jf. nærmere pkt. 4.2 nedenfor.

Om baggrunden for de pågældende regler anføres følgende i en beretning afgivet af Folketingets Udvalg for Forretningsordenen den 25. juni 1997 over det fremsatte forslag til lov om undersøgelseskommissioner (FT 1996-97, Tillæg B, side 1478):

”Med en vedtagelse af en lovgivning om undersøgelseskommissioner vil der skabes et retligt instrument, som fremover kan anvendes, når hændelsesforløbet i konkrete sager af regeringen eller Folketinget ønskes belyst med henblik på en efterfølgende ansvarsvurdering.

Det er imidlertid vigtigt, at der også i Folketinget skabes en fast procedure, som sikrer, at beretninger fra undersøgelseskommissioner kan få en korrekt og grundig behandling med det sigte at vurdere et eventuelt ministeransvar.”

Reglerne i Folketingets Forretningsorden om den særlige procedure for Folketingets behandling af spørgsmål om ministeransvar bygger ligesom lov om undersøgelseskommissioner på overvejelserne i betænkning nr. 1315/1996 om undersøgelsesorganer.

Udvalget vedrørende Undersøgelsesorganer behandlede i betænkning nr. 1315/1996 spørgsmålet om bl.a. folketingsudvalgs rolle i forhold til situationer, hvor Folketinget skal tage stilling til, om en minister skal drages politisk til ansvar eller søges gjort retligt ansvarlig for sin embedsførelse. I den forbindelse overvejede udvalget bl.a., om et parlamentarisk organ selv bør forestå en nærmere behandling af et faktisk handlingsforløb i statsforvaltningen. Udvalget anfører herom side 176 følgende:

”På den anførte baggrund er det sammenfattende udvalgets opfattelse, at klarlæggelse af et begivenhedsforløb i den statslige forvaltning med henblik på, at et parlamentarisk organ kan tage stilling til spørgsmålet om minister-

ansvar, som udgangspunkt bør foretages af et undersøgelsesorgan, der ikke består af folketingsmedlemmer. Et sådant organ kunne f.eks. være en undersøgelseskommission som foreslået i kapitel 2.

...

Det er ikke altid, at der vil være behov for at iværksætte større undersøgelser, inden et parlamentarisk organ kan redegøre nærmere for og vurdere ministres forhold.

Der kan f.eks. tænkes sager, der angår et enkelt faktum, hvor sagen kan belyses ved en gennemgang af foreliggende skriftligt materiale, eventuelt suppleret af enkelte opklarende spørgsmål til den pågældende minister. Sager vedrørende spørgsmål om overtrædelse af ministeransvarlighedslovens § 5, stk. 2, om urigtige oplysninger m.v. til Folketinget kan – men vil ingenlunde altid - høre til denne kategori.

Det parlamentariske organ kan endvidere i visse tilfælde have behov for, at der tilvejebringes yderligere oplysninger end dem, der fremgår af beretningen fra f.eks. en undersøgelseskommission, inden der på fyldestgørende måde kan redegøres for bl.a. spørgsmålet om, hvorvidt ministre bør søges draget til ansvar for deres embedsførelse.

Udvalget finder, at det parlamentariske organ i sådanne tilfælde ikke bør være afskåret fra selv at tilvejebringe det faktiske grundlag, som har betydning for udarbejdelsen af redegørelsen om ministres forhold. Dette forudsætter bl.a., at faktum vil kunne klarlægges uden afhøring af embedsmænd, jf. afsnit 4.4. nedenfor vedrørende det parlamentariske organs mulighed for sagsoplysning.”

I en betænkning vedrørende ændring af Folketingets Forretningsorden, der blev afgivet den 5. maj 1999, sammenfattes vurderingen af spørgsmålet om folketingsudvalgs rolle således (FT 1998-99, Tillæg B, side 837ff):

”Bortset fra mindre undersøgelser vil et parlamentarisk organ/folketingsudvalg ikke være egnet til at undersøge et faktisk begivenhedsforløb for at belyse spørgsmålet om, hvorvidt der må antages at være grundlag for politisk eller retligt ministeransvar”

Det fremgår endvidere af den nævnte betænkning af 5. maj 1999, at bl.a. det netop citerede synspunkt havde været grundlag for mere indgående overvejelser i Folketingets Udvalg for Forretningsordenen, og at udvalget ”i princippet kan tilslutte sig” synspunktet, jf. a.st. side 837.

4.2. Om det nærmere indhold af den særlige procedure i forretningsordenens kapitel XVIII for Folketingets behandling af spørgsmål om ministersvar kan oplyses følgende:

Efter forretningsordenens § 54 behandler Udvalget for Forretningsordenen efter henvisning eller på eget initiativ spørgsmål om, hvorvidt forhold fra en ministers side skal give grundlag for et eventuelt ministeransvar.

Om bestemmelsen i § 54 anfører Claus Dethlefsen, Undersøgelseskommissioner, Embedsmandsansvaret og Folketingets rolle (2002), side 369, bl.a. følgende om afgrænsningen af Udvalget for Forretningsordenens opgaver i forhold til andre folketingsudvalg:

”I forretningsordenens kapitel XVIII tildeles Udvalget for Forretningsordenen opgaver i tilknytning til dels undersøgelseskommissioners nedsættelse, jf. § 55, dels opfølgning af beretninger fra en undersøgelseskommission, jf. § 56. For så vidt angår de tilfælde, hvor man ikke har fundet en kommissionsundersøgelse fornøden, er der derimod

næppe med forretningsordensændringen endeligt taget stilling til grænsen mellem på den ene side den almindelige kontrolfunktion, der som udgangspunkt er sagsorienteret, men som bygger på den enkelte ministers ansvar over for Folketinget, jf. grundlovens § 15, og på den anden side den konkrete personrettede undersøgelsesfunktion vedrørende ministeransvar, som Udvalget for Forretningsordenen har fået overladt i medfør af denne paragraf.”

Claus Dethlefsen anfører videre a.st., side 373:

”Når spørgsmålet opstår om rette udvalg, må skillelinier som udgangspunkt træffes mellem det sagsorienterede og det personorienterede/ansvarsorienterede undersøgelsesforløb, hvor sidstnævnte bør foregå i Udvalget for Forretningsordenen. Herudover må der lægges vægt dels på karakteren af det formodede kritisable forhold, dels på behovet for en nærmere undersøgelse heraf.

Findes der således behov for at tage en sag op på et mere systematisk grundlag og undersøge, om der er grundlag for at kritisere en minister/tidligere minister, taler det i almindelighed for, at sagen behandles i Udvalget for Forretningsordenen. En sådan undersøgelse vil meget let gå ud over de rammer, der gælder for udvalgene, og Udvalget for Forretningsordenen må således tage stilling til, om der er behov for at foreslå en undersøgelseskommission nedsat.

Uanset behovet for en nærmere undersøgelse vil alvorlige påstande om en klar tilsidesættelse af grundloven eller lovgivningen pege på den særlige sagsbehandling, der er fastsat for Udvalget for Forretningsordenen med kontradiktion og bisidder.”

Det er i forretningsordenens § 56 fastsat, at alle beretninger fra undersøgelseskommissioner, der vedrører ministres forhold, behandles af Udvalget for Forretningsordenen med henblik på at afgive en indstilling til Folketinget om ansvarsspørgsmålet. Vedkommende minister gives i den forbindelse lejlighed til over for udvalget at kommentere kommissionsberetningen.

Endelig er der i forretningsordens §§ 57 – 58 bl.a. fastlagt en række regler for den fremgangsmåde, der skal følges i relation til en minister, hvis forhold undersøges af Udvalget for Forretningsordenen. Hertil kommer bl.a. en pligt for Udvalget for Forretningsordenen til – hvis udvalget overvejer at søge ministeransvar gjort gældende – at gøre ministeren bekendt med de kritikpunkter, som udvalget overvejer at fremdrage i sin indstilling, jf. § 58.

5. Justitsministeriets bemærkninger

5.1. Som det fremgår af pkt. 2, gælder der ikke retlige grænser for, hvornår Folketinget kan gøre et politisk ansvar gældende over for en minister. Det må derfor efter Justitsministeriets opfattelse antages, at Folketinget eller et folketingsudvalg ikke ville være afskåret fra – f.eks. ved at udtale kritik af en minister – at gøre et politisk ansvar gældende over for en minister i relation til forhold, der samtidig er genstand for en undersøgelse efter lov om undersøgelseskommissioner.

En sådan fremgangsmåde ville imidlertid ikke svare til den ordning, som er fastlagt i Folketingets Forretningsorden, og som er nærmere omtalt i pkt. 4 ovenfor.

Reglerne i forretningsordenens kapitel XVIII (§§ 54-60) - der bygger på overvejelserne i betænkning nr. 1315/1996 om undersøgelsesorganer – foreskriver således en ordning, hvorefter

Folketingets Udvalg for Forretningsordenen i tilfælde, hvor der er nedsat en undersøgelseskommission, behandler eventuelle spørgsmål om ministeransvar, når undersøgelseskommissionens beretning foreligger.

5.2. I tilknytning hertil kan der endvidere rejses det spørgsmål, om det ville kunne medføre konsekvenser for en undersøgelseskommissions arbejde, hvis Folketinget måtte vælge at behandle spørgsmål om ministeransvar i relation til forhold, der indgår i en igangværende undersøgelseskommission. Herom bemærkes følgende:

Hverken lov om undersøgelseskommissioner, lovforslagets bemærkninger eller betænkning nr. 1315/1996 om undersøgelsesorganer omtaler den mulighed, at Folketinget måtte vælge at behandle spørgsmål om ministeransvar i relation til forhold, der er genstand for en igangværende kommissionsundersøgelse, jf. herved pkt. 3 ovenfor. Det er derfor heller ikke omtalt, hvorvidt en sådan fremgangsmåde kunne medføre konsekvenser for en undersøgelseskommissions arbejde. Endvidere er der Justitsministeriet bekendt ikke i praksis eksempler på, at Folketinget har taget stilling til forhold, som samtidig har været genstand for en kommissionsundersøgelse.

På den baggrund kan det give anledning til tvivl, om det ville kunne få konsekvenser for en undersøgelseskommissions arbejde, hvis Folketinget uanset det ovenfor anførte måtte vælge at behandle spørgsmål om ministeransvar i relation til forhold, der indgår i en igangværende undersøgelseskommission. Det kan derfor efter Justitsministeriets opfattelse ikke udelukkes, at en undersøgelseskommission i så fald afhængigt af omstændighederne ville overveje, om Folketingets – eller et folketingsudvalgs – stillingtagen til spørgsmål om ministeransvar måtte få betydning for kommissionens videre behandling af forhold, som Folketinget dermed allerede havde vurderet.

