

1998-99 - B 136 (som fremsat): Forslag til folketingsbeslutning om ændring af forretni... Side 1 af 7

**B 136 (som fremsat): Forslag til folketingsbeslutning om ændring af forretningsordenen for Folketinget. (Spørgsmål vedrørende ministeransvar).**

Betænkning afgivet af Udvalget for Forretningsordenen den 5. maj 1999

## **Betænkning og indstilling**

vedrørende

### **ændring af forretningsordenen for Folketinget**

**(Spørgsmål vedrørende ministeransvar)**

Betænkningen om undersøgelsesorganer (1315/1996) fra Nordskov-udvalget indeholder i kapitel 4 en udførlig behandling af spørgsmålet om folketingsudvalgs funktion som »undersøgelsesorgan«.

Nordskov-udvalget har selv resumeret sine vurderinger af dette spørgsmål således:

- 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;
- et parlamentarisk organs opgave, der består i - på grundlag af de oplysninger om et faktisk begivenhedsforløb, som typisk er tilvejebragt gennem en undersøgelseskommission - at overveje, hvorvidt vedkommende minister bør drages politisk til ansvar eller søges gjort retligt ansvarlig, bør formentlig have en fast placering i Folketingets Udvalg for Forretningsordenen;
- Folketingets Udvalg for Forretningsordenen bør eventuelt nedsætte et fast underudvalg på f.eks. 5-7 personer blandt sine medlemmer, der kan udarbejde udkast til den betænkning/beretning vedrørende ministres forhold, som Udvalget for Forretningsordenen afgiver til Folketinget;
- folketingsudvalget bør ikke behandle spørgsmål om, hvorvidt der er faktisk eller retligt grundlag for at søge bestemte embedsmænd draget retligt til ansvar;
- de berørte ministre bør have de rettigheder, som må anses for påkrævede ud fra retssikkerhedsmæssige hensyn;
- ministeren bør gøres bekendt med de kritikpunkter, som folketingsudvalget overvejer at fremdrage i sin redegørelse;
- ministeren bør have lejlighed til at udtale sig over for folketingsudvalget, inden udvalget drager sine endelige konklusioner;
- ministeren bør have ret til en bisidder;
- hvis folketingsudvalget undtagelsesvis forestår en mindre faktisk undersøgelse, som berørt ovenfor, bør ministeren og den pågældendes bisidder gøres bekendt med det materiale, der

indgår i undersøgelsen, og have ret til at overvære udvalgets møder med andre personer; bisidderen bør endvidere have adgang til at stille spørgsmål til de personer, som afgiver forklaring i udvalget, og til at anmode udvalget om at foranstalte yderligere bevisførelse inden for de rammer, der gælder for udvalgets sagsoplysning;

– der bør afgives en beretning eller betænkning vedrørende folketingsudvalgets arbejde; beretningen/betænkningen bør offentliggøres.

Disse synspunkter har været grundlag for mere indgående overvejelser i Folketingets Udvalg for Forretningsordenen, der i princippet kan tilslutte sig disse.

I udvalgets beretning af 25. juni 1997 over forslag til lov om undersøgelseskommissioner er navnlig behandlet de spørgsmål - uden for lovforslagets ramme - der vedrører Folketingets opfølgning på de beretninger, der måtte komme fra fremtidige undersøgelseskommissioner. Herom anførte udvalget i den nævnte beretning s. 2-3:

»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 efterfølgende ansvarsvurdering.

Det er imidlertid vigtigt, at der også i Folketinget etableres en fast procedure, som sikrer, at beretninger fra undersøgelseskommissioner kan få en korrekt og grundig behandling med det sigte at vurdere et eventuelt ministeransvar. Eventuelt embedsmandsansvar vil som hidtil alene være et anliggende for regeringens bedømmelse.

Udvalget for Forretningsordenen har flere gange i de senere år drøftet forslag om, at der i Folketinget nedsættes et permanent udvalg til behandling af og opfølgning på undersøgelseskommissioners beretninger. Der har hidtil været fulgt en uensartet procedure i Folketinget.

Der er således ikke i Folketinget sket en systematisk opfølgning på undersøgelsesorganers beretninger i form af forespørgsel, redegørelse eller udvalgsberetning. Beretninger fra kommissionsdomstolen vedrørende den såkaldte Aaberg-sag (1989-90), kommissionsdomstolen vedrørende landbrugsfondene (1990-91) og kommissionsdomstolen vedrørende køb dansk-klausulen (1990-91) gav alene anledning til udvalgsspørgsmål - ofte fra flere udvalg i samme sag. Det samme var tilfældet efter dommerundersøgelsen vedrørende Kryolitselskabet Øresund A/S (1987) og dommerundersøgelsen vedrørende donorblod (1987-88).

Udvalget for Forretningsordenen finder, at det er af afgørende betydning, at der i Folketinget sikres en ensartet og grundig behandling af alle beretninger fra undersøgelseskommissioner vedrørende ministres forhold. Dette hænger også sammen med lovforslagets § 4, hvorefter undersøgelseskommissioner aldrig kan tillægges dømmende myndighed eller få til opgave at foretage retlige vurderinger vedrørende en ministers embedsførelse. Kommissionens opgave er således at tilvejebringe og fremlægge materiale, som skal danne grundlag for andre myndigheders afgørelse af, om sagen bør fremmes til ansvarsafgørelse, det vil for Folketingets vedkommende sige afgørelse om politisk ansvar eller rigsretstiltale mod en minister. Også dette stiller store krav til Folketingets behandling af sagerne. Disse vil jævnligt være så politisk og juridisk komplicerede, at de tilsiger en grundig og nuanceret parlamentarisk vurdering, som derfor ikke bør give anledning til forhastede reaktioner.

Udvalget for Forretningsordenen har drøftet, hvordan den parlamentariske opfølgning bør finde sted. Udvalget finder, at der under Udvalget for Forretningsordenen bør etableres et permanent udvalg - underudvalget vedrørende undersøgelseskommissioner - som skal have til opgave - på grundlag af beretninger fra undersøgelsesorganer nedsat i medfør af denne lov - at foretage den parlamentariske opfølgning vedrørende ministres og tidligere ministres eventuelle politiske eller retlige ansvar.

Underudvalget skal bestå af et medlem fra hvert parti.

Udgangspunktet må selvsagt tages i beretningen fra undersøgelseskommissionen. Der henvises endvidere til bemærkningerne til lovforslagets § 32, stk. 1, hvoraf det fremgår, at det forudsættes, at en kopi af kommissionens protokol og eventuel retsbog optages som bilag til undersøgelseskommissionens beretning. Det forudsættes endvidere, at eventuelle udtalelser efter lovforslagets § 23, stk. 4, optrykkes som bilag til beretningen. Det nævnte materiale vil sædvanligvis udgøre tilstrækkeligt grundlag for underudvalgets behandling af sagen. Underudvalget vedrørende undersøgelseskommissioner bør dog ikke være forhindret i, såfremt der er behov derfor, at indhente eventuelle yderligere bilag fra undersøgelseskommissionen og stille opklarende spørgsmål til ministre. Sådanne spørgsmål kan ikke stilles til embedsmænd, og underudvalget kan ikke afhøre embedsmænd.

Udvalget for Forretningsordenen har overvejet, hvilke retssikkerhedsgarantier der bør gives en minister/tidligere minister, hvis forhold er genstand for undersøgelse i et parlamentarisk organ på baggrund af en undersøgelseskommissions beretning. Udvalget skal i den forbindelse henvise til Nordskov-udvalgets betænkning s. 183. Underudvalget vedrørende undersøgelseskommissioner bør så hurtigt som muligt i forbindelse med behandlingen af sagen give den berørte minister/tidligere minister lejlighed til at udtale sig over for underudvalget. Herudover bør ministeren/den tidligere minister få udleveret underudvalgets udkast til redegørelse, når dette foreligger, og gives lejlighed til at fremkomme med en skriftlig udtalelse, og ministeren/den tidligere minister bør have mulighed for under et møde med underudvalget at uddybe de synspunkter, der fremgår af den skriftlige udtalelse.

Den minister/tidligere minister, hvis forhold er genstand for undersøgelse, har ret til en bisidder, der kan varetage den pågældendes interesser; bisidderen vil kunne deltage i ministerens/den tidligere ministers eventuelle møde med underudvalget. Det samme gælder bisiddere for eventuelle andre involverede nuværende og tidligere ministre. Der bør tages referat af møderne med ministeren/den tidligere minister, og referaterne bør tilstilles underudvalget samt ministeren/den tidligere minister.

I forhold til tidligere kommissionsdomstole, undersøgelsesretter og dommerundersøgelser har der ikke for ministre eller tidligere ministre været adgang til direkte at kommentere resultatet af en undersøgelse eller den politiske vurdering af ministeransvaret, som Folketinget måtte være nået frem til. Ved at give ministrene/de tidligere ministre mulighed for allerede fra indledningen af folketingsudvalgsarbejdet at kommentere undersøgelseskommissionens betænkning samt yderligere at fremkomme med kommentarer til det udkast til udtalelse fra underudvalget, der måtte foreligge, sikres ministrene/de tidligere ministre den rimelige adgang til at fremkomme med deres vurdering. Underudvalget skal skriftligt tilbyde ministrene/de tidligere ministre denne mulighed, men underudvalget kan ikke afkræve disse en kommentar i udvalget, hvis de ikke ønsker det.

Underudvalget skal som sin helt faste opgave have at forberede udkast til indstilling fra Udvalget for Forretningsordenen til Folketinget vedrørende undersøgelseskommissioners beretninger. Der bør gives observatører, der deltager i underudvalgets arbejde, mulighed for at udtale sig i forbindelse med forelæggelsen for Udvalget for Forretningsordenen, således at alle partigrupperes synspunkter er tilkendegivet i underudvalgets udtalelse. Det samme skal være tilfældet med tilkendegivelser fra Udvalget for Forretningsordenen.

I underudvalget og i Udvalget for Forretningsordenen afgiver medlemmerne udtalelser og indstillinger og træffer beslutninger med den vægtfordeling, som afspejler partiernes størrelse i Folketinget.«

Medens beretningen koncentrerer sig om folketingsudvalgets rolle i forbindelse med opfølgning af beretninger fra undersøgelseskommissioner, har Folketinget yderligere beskæftiget sig med et folketingsudvalgs rolle i forbindelse med nedsættelse af undersøgelseskommissioner, jf. ændringsforslag nr. 1 og 2 i den samtidig afgivne betænkning over forslag til lov om

undersøgelseskommissioner, L 3. Drøftelserne peger i retning af, at der bør formuleres en udtrykkelig lovhjemmel for Folketingets beføjelse til at beslutte, at en undersøgelseskommission skal nedsættes. Et forslag til folketingsbeslutning herom forudsættes efter 1. behandling henvist til Folketingets Udvalg for Forretningsordenen, og det forudsættes, at dette da inddrager det omtalte underudvalg. Vedtages på grundlag af denne udvalgsbehandling en folketingsbeslutning om nedsættelse af en undersøgelseskommission, vil beslutningen - som resultat af udvalgsdrøftelserne - indeholde et kommissorium eller hovedpunkter heraf fra undersøgelseskommissionen. Er nærmere præcisering nødvendig, forudsættes denne foretaget i et samarbejde mellem Folketingets Udvalg for Forretningsordenen og justitsministeren.

På denne baggrund fremsætter *udvalget* nedenstående forslag til folketingsbeslutning til *vedtagelse*.

### **Forslag til folketingsbeslutning om ændring af forretningsorden for Folketinget**

#### **§ 1**

I forretningsorden for Folketinget, som vedtaget den 17. december 1953 og senest ændret den 29. januar 1998, foretages følgende ændring:

1. Efter § 53 indsættes som nyt kapitel:

#### **»Kapitel XVIII**

#### **Spørgsmål vedrørende ministeransvar**

#### **§ 54**

Udvalget for Forretningsordenen behandler efter henvisning eller på eget initiativ spørgsmål om, hvorvidt forhold fra en ministers side skal give grundlag for, at ministeren søges draget til ansvar for det pågældende forhold.

#### **§ 55**

Udvalget kan afgive indstilling til Folketinget om, at der nedsættes en undersøgelseskommission efter reglerne i loven om undersøgelseskommissioner. Vedtages en sådan indstilling, sker den fornødne nærmere udformning af bestemmelserne om kommissionens opgave af udvalget i samråd med justitsministeren.

#### **§ 56**

Alle beretninger fra undersøgelseskommissioner, der vedrører ministres, herunder afgående ministres, forhold, behandles af udvalget med henblik på eventuel indstilling om ansvarsspørgsmålet. Vedkommende minister gives lejlighed til over for udvalget at kommentere kommissionsberetningen.

#### **§ 57**

*Stk. 1.* Den minister, hvis forhold undersøges, har ret til bisidder efter eget valg. Ministeren og ministerens eventuelle bisidder har ret til at blive gjort bekendt med undersøgelsens skriftlige materiale. Udvalget kan dog begrænse ministerens adgang til dette materiale, såfremt afgørende hensyn til fremmede magter, statens sikkerhed, sagens opklaring eller tredjemand taler for det. Ministeren og dennes eventuelle bisidder har endvidere ret til at overvære møder i udvalget med andre personer. Bisidderen har adgang til at stille spørgsmål til disse personer og har endvidere adgang til at anmode udvalget om at foranstalte yderligere bevisførelse inden for de rammer, der

gælder for udvalgets sagsoplysning. Der udfærdiges referat af ministerens egen mødedeltagelse, og der gives ministeren og hans bisidder kopi heraf.

*Stk. 2.* Udvalget kan udpege en eller flere personer til som sagkyndige at bistå udvalget. De sagkyndige skal være uvildige og uafhængige af de myndigheder, personer m.v., hvis forhold undersøges, eller som i øvrigt berøres af undersøgelsen.

*Stk. 3.* Der kan ikke stilles spørgsmål til embedsmænd.

#### § 58

Hvis udvalget på grundlag af beretning fra en undersøgelseskommission eller på andet grundlag overvejer at søge ministeransvar gjort gældende, skal udvalget tidligst muligt gøre vedkommende minister bekendt med de kritikpunkter, som udvalget overvejer at fremdrage i sin indstilling. Ministeren kan forlange at modtage udvalgets udkast til beretning eller betænkning. Ministeren skal have lejlighed til på det således foreliggende grundlag at afgive skriftlig udtalelse til udvalget og til i møde med udvalget at redegøre nærmere for sine synspunkter. Hvis udvalgets behandling undtagelsesvis omfatter en supplerende undersøgelse til klarlæggelse af nogle faktiske forhold, bør ministeren inden en skriftlig eller mundtlig udspørgning af ham gøres bekendt med, hvilke faktiske forhold undersøgelsen omfatter.

#### § 59

Udvalget for Forretningsordenen nedsætter et permanent underudvalg til forberedende behandling af de ovennævnte opgaver, således at underudvalget afgiver udtalelse til Udvalget for Forretningsordenen til brug for dets beretning eller dets betænkning til Folketinget. Underudvalget sammensættes af et medlem fra hvert af de partier, der er repræsenteret i Udvalget for Forretningsordenen, samt observatørerne i dette udvalg fra Folketingets øvrige partier. Samtlige underudvalgets medlemmer tilkendegiver deres synspunkter i underudvalgets udtalelser til Udvalget for Forretningsordenen. De anførte regler for sagsbehandlingen i Udvalget for Forretningsordenen gælder også for underudvalgets sagsbehandling.

#### § 60

Folketingets Udvalg for Forretningsordenen afgør, hvorvidt møder i dette udvalg og underudvalget skal være offentlige eller foregå for lukkede døre.«

#### § 2

Folketingsbeslutningen træder i kraft den 1. juli 1999.

#### *Bemærkninger til forslaget*

#### *Bemærkninger til de enkelte bestemmelser*

#### *Til nr. 1*

#### § 54

Med denne bestemmelse markeres, at Folketingets Udvalg for Forretningsordenen er det folketingsudvalg, der skal behandle spørgsmål om at søge en minister draget til ansvar for hans embedsførelse. Der sigtes herved til såvel spørgsmål om retligt ansvar (rigsretstiltale) som spørgsmål om politisk ansvar, forstået som mistillidsvotum eller påtale af ministerens forhold i en folketingsbeslutning eller i en udvalgsberetning. Og der sigtes ikke alene - som omtalt ovenfor i de

almindelige bemærkninger - til udvalgsbehandling i tilknytning til nedsættelse af undersøgelseskommissioner eller til opfølgning af beretning fra en sådan kommission; undertiden vil der uden for disse rammer kunne foreligge tilstrækkeligt grundlag for at tage et ansvarsspørgsmål op til overvejelse.

§ 55

Der henvises til de almindelige bemærkninger med disses henvisning til den afsluttende betænkning fra Folketingets Udvalg for Forretningsordenen.

§ 56

Der henvises til de almindelige bemærkningers gengivelse af udtalelserne i beretningen af 25. juni 1997 om betydningen af, at der sikres en ensartet og grundig behandling af alle beretninger fra undersøgelseskommissioner om ministres forhold.

§ 57

Det forudsættes, at behandlingen i Folketingets Udvalg for Forretningsordenen/dettes underudvalg tager udgangspunkt i et skriftligt grundlag, det vil - hvis en undersøgelseskommission har været nedsat - sige kommissionens beretning med bilag, herunder kopi af protokol og eventuel retsbog, samt vedkommende ministers eventuelle skriftlige udtalelse til kommissionen efter lovens § 23, stk. 4. Der kan imidlertid herudover være behov for besvarelse af opklarende spørgsmål; sådanne spørgsmål kan undertiden besvares skriftligt, i andre tilfælde under ministerens møde med udvalget.

Mundtlig udspørgen vil imidlertid navnlig blive aktuel, hvis udvalgets undersøgelse skal omfatte klarlæggelse af et uafklaret faktisk begivenhedsforløb. Dette forudsættes imidlertid kun undtagelsesvis at blive tilfældet. I betænkning 1315/1996 argumenteres for, at der kun bør blive tale om mindre faktuelle undersøgelser. Der peges (s. 176) i denne forbindelse på sager, der angår et enkelt faktum, og tilfælde, hvor der foreligger beretning fra en undersøgelseskommission, men findes behov for nogle supplerende oplysninger for at opnå et helt fyldestgørende grundlag for vurdering af ansvarsspørgsmålet.

Med henblik på de ovenfor nævnte tilfælde foreslås en regel, hvorefter udvalget kan udpege en eller flere personer til som sagkyndige at bistå udvalget. Denne bistand kan have karakter af rådgivning til udvalget, men den kan også - efter udvalgets bestemmelse - omfatte beføjelse til at foretage udspørgen. Dette er i overensstemmelse med forslaget i betænkning 1315/1996, s. 182.

Reglerne om bisidder, aktindsigt og ret til at overvære møder og om, at udvalget ikke kan udspørge embedsmænd, bygger på synspunkter i den lige nævnte betænkning, s. 183-184, og den i de almindelige bemærkninger ovenfor gengivne del af beretningen af 25. juni 1997 fra Folketingets Udvalg for Forretningsordenen. Af betænkningen side 184 fremgår det, at der næppe af hensyn til sagsoplysningen vil være grund til at afskære den berørte minister fra at få udleveret det materiale, der indgår i folketingsudvalgets undersøgelse, og fra at overvære møderne i folketingsudvalget med andre personer. Da en tidligere minister ikke længere er undergivet tavshedspligt kan der være behov for at indføje en bestemmelse om, at der i undtagelsestilfælde kan finde en begrænsning sted af hans adgang til undersøgelsens skriftlige materiale. Dette er i overensstemmelse med princippet i § 22 i lovforslaget om undersøgelseskommissioner.

Salær og godtgørelse til bisidderen fastsættes af Folketingets formand efter de takster, der gælder for beskikkede forsvarere i straffesager

§ 58

Også denne bestemmelse om vedkommende ministers ret til partshøring bygger på synspunkterne i betænkning 1315/1996, s. 183, og beretningen fra den 25. juni 1997.

§ 59

Baggrunden for denne bestemmelse er beskrevet i de almindelige bemærkninger. Af effektivitetsgrunde er det fundet vigtigt, at forberedelsesarbejdet vedrørende de omtalte spørgsmål kan indledes og udføres af et permanent underudvalg under Folketingets Udvalg for Forretningsordenen. Det er endvidere anset for principielt rigtigt, at alle Folketingets partier repræsenteres i dette underudvalg.

§ 60

Efter forretningsordenens hidtil gældende regler er udvalgsmøder som hovedregel ikke offentligt tilgængelige, medmindre der dispenseres med tre fjerdedels majoritet efter § 42 i forretningsordenen. Dette ændres nu i forbindelse med en samtidig med dette forslag fremsat betænkning og indstilling om ændring af Folketingets forretningsorden, hvorefter der gives videre muligheder for at afholde udvalgsmøder for åbne døre.

Det er dog fundet rigtigt, at Udvalget for Forretningsordenen får mulighed for på grundlag af en konkret vurdering at afgøre, om møder om ministeransvarsspørgsmål skal være offentlige eller foregå for lukkede døre. Denne holdning svarer til den opfattelse, der gives udtryk for i betænkning 1315/1996, s. 184.

*Ivar Hansen (V) fmd. Birte Weiss (S) nfmd. Henning Grove (KF) Poul Nødgaard (DF)  
Margrete Auken (SF) Helge Mortensen (S) Grete Schødt (S) Ole Løvig Simonsen (S)  
Jacob Buksti (S) Jan Petersen (S) Jes Lunde (SF) Arne Melchior (CD)  
Keld Albrechtsen (EL) Jørgen Estrup (RV) Anders Fogh Rasmussen (V) Birthe Rønn Hornbech (V)  
Christian Mejdahl (V) Helge Adam Møller (KF) Kristian Thulesen Dahl (DF) Kim Behnke (FP)  
Jann Sjursen (KRF)*