



JUSTITSMINISTERIET

Folketinget
Retsudvalget
Christiansborg
1240 København K

Dato: 27. marts 2015
Kontor: Statsrets- og Menneske-
retskontoret
Sagsbeh: Lisa Holm Petersen
Sagsnr.: 2015-0030-3207
Dok.: 1536237

Hermed sendes besvarelse af spørgsmål nr. 560 (Alm. del), som Folketingets Retsudvalg har stillet til justitsministeren den 16. marts 2015. Spørgsmålet er stillet efter ønske fra Pernille Skipper (EL).

Mette Frederiksen

/

Louise Vadheim Guldborg

Slotsholmsgade 10
1216 København K.

Telefon 7226 8400
Telefax 3393 3510

www.justitsministeriet.dk
jm@jm.dk

Spørgsmål nr. 560 (Alm. del) fra Folketingets Retsudvalg:

”Vil ministeren redegøre for, hvilke love, regler og kutymer der gælder for parlamentariske kommissioner nedsat i henhold til grundlovens paragraf 51 (og tilsvarende bestemmelser i grundlove før 1953) - herunder regler om offentlig adgang til kommissionsmøder, antallet af kommissionsmedlemmer, kommissionsarbejdets tidshorisont, vidnepligt, vidners sandhedspligt, adgang til bisiddere og øvrige vidnerettigheder, sådanne kommissioners mulighed for at placere et retligt ansvar, krav til det skriftlige resultat af en sådan kommissions virksomhed og samspillet mellem sådanne kommissioner, domstolssystemet og Rigsretten?”

Svar:

Efter grundlovens § 51 kan Folketinget 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.

Parlamentariske kommissioner kan nedsættes til undersøgelse af enhver sag, som Folketinget finder alment vigtig. I praksis har der været nedsat parlamentariske kommissioner såvel til forberedelse af forslag om love og administrative foranstaltninger som til undersøgelse af et nærmere bestemt begivenhedsforløb med henblik på at vurdere de ansvarsmæssige forhold.

Bestemmelsen i grundlovens § 51 har dog ikke været anvendt, siden den nuværende grundlov trådte i kraft i 1953. Men der har været nedsat parlamentariske undersøgelseskommissioner i fem tilfælde efter de tilsvarende bestemmelser i henholdsvis § 50 i grundloven af 1849, § 46 i grundloven af 1866 og § 45, stk. 1, i grundloven af 1915.

Reglerne og brugen af parlamentariske undersøgelseskommissioner er bl.a. nærmere beskrevet i betænkning nr. 1315 (1996) om undersøgelsesorganer, side 153-159, hvoraf bl.a. fremgår følgende:

”2. Parlamentariske kommissioner

2.1. Nedsættelse og sammensætning af en parlamentarisk kommission

I grundlovens § 51 er der fastsat følgende regler om parlamentariske kommissioner:

»Folketinget kan nedsætte kommissioner af sine medlemmer til at undersøge alment vigtige sager. Kommissionerne er berettigede til at fordre skriftlige eller

mundtlige oplysninger af såvel private borgere som af offentlige myndigheder.«

Der er ikke i Folketingets forretningsorden eller i lovgivningen fastsat nærmere regler om parlamentariske kommissioner.

Beslutning om nedsættelse af en parlamentarisk kommission træffes af Folketinget alene.

Parlamentariske kommissioner sammensættes af folketingsmedlemmer, der vælges af Folketinget efter forholdstal, jf. grundlovens § 52. Folketinget bestemmer selv, hvor mange medlemmer kommissionen skal have.

F.eks. bestod den parlamentariske kommission vedrørende besættelsestiden, der blev nedsat i juni 1945, se nærmere afsnit 2.2. nedenfor, af 23 medlemmer.

Ved kommissionens fornyelse i december 1945 blev antallet af kommissionsmedlemmer fastsat til 24. Hvis et kommissionsmedlem ophører med at være folketingsmedlem, må den pågældende udtræde af den parlamentariske kommission. En parlamentarisk kommission bortfalder ved nyvalg til Folketinget, men kan mellem nyvalg fortsætte igennem flere folketingsår.

2.2. En parlamentarisk kommissions opgaver

En parlamentarisk kommissions opgave består - som anført - i at undersøge »almenvigtige sager«. Hvad der ligger heri, er ikke nærmere beskrevet i grundloven.

En bestemmelse om parlamentariske kommissioner svarende til grundlovens § 51 fandtes allerede i grundloven af 1849. Denne grundlovs § 50 havde følgende ordlyd:

»Ethvert af Thingene kan til at undersøge almeenvigtige Gjenstande nedsætte Commissioner af sine Medlemmer. Disse ere berettigede til saavel af offentlige Myndigheder, som af private Borgere at fordre Oplysninger meddelte mundtligen eller skriftligen.«

Bestemmelsen tog navnlig sigte på kommissioner, der skulle virke som led i tingenes forberedelse af forslag om love og andre regeringsforanstaltninger. De tre første parlamentariske kommissioner, der blev nedsat, vedrørte i overensstemmelse hermed udredning af lovgivnings- og administrationsspørgsmål.

I samlingen 1870-71 vedtog Folketinget at nedsætte en parlamentarisk kommission til undersøgelse af lovgivningsmagtens og de bevilgende myndigheds stilling til Vallø- og Vemmetoftefæstelserne. I januar 1885 nedsatte Folketinget en parlamentarisk kommission om udgifterne til et kirkeligt råd af bisperne og om reglerne for salg af præstegårdsjord. I samlingen 1899-1900 besluttede Folketinget at nedsætte en parlamentarisk kommission til at stille forslag om »en retfærdig omordning af vore beskatningsforhold«. Se nærmere P. Munch, Den danske Rigsdag 1849-1949, side 238 ff.

Anvendelsen af de parlamentariske kommissioner var ikke ved forarbejderne til bestemmelsen begrænset til lovforberedelse m.v. I praksis har der således også været nedsat parlamentariske kommissioner til at undersøge nærmere bestemte forhold i den statslige forvaltning, der allerede har fundet sted. Der har

dog ikke været nedsat parlamentariske kommissioner efter den gældende grundlov fra 1953.

I 1918 nedsatte Landstinget en parlamentarisk kommission til at undersøge de forhold, der stod i forbindelse med en skarp modsætning mellem stats- og justitsminister Zahle og amtmand Rytter på Færøerne samt to andre færøske embedsmænd. En række embedsmænd og politikere samt stats- og justitsminister Zahle og udenrigsminister Scavenius blev i den forbindelse afhørt. I den parlamentariske kommissions betænkning vendte kommissionens flertal sig skarpt imod Zahle, idet flertallet fandt, at han som justitsminister ved besvarelse af en forespørgsel i Landstinget ikke havde levet op til sin konstitutionelle pligt til at lægge sin viden åbent frem, men i stedet havde fortiet visse oplysninger. På grundlag af betænkningen vedtog Landstinget i foråret 1920 en dagsorden, der udtalte mistillid til Zahle.

Den seneste parlamentariske kommission (med senere fornyelser) blev nedsat af Folketinget i juni 1945. Folketingets beslutning om at nedsætte denne kommission havde følgende indhold:

»Der nedsættes en Kommission i henhold til Grundlovens § 45 med det Hverv:

1. at undersøge samtlige politiske og militære Forhold, som kan tjene til Bedømmelse af, hvorvidt der er Grundlag for at gøre Ansvar gældende over for Ministre eller andre særlig ansvarlige i Forbindelse med Danmarks Besættelse af tyske Tropper den 9. april 1940.
2. at undersøge samtlige Forhold, hvis Klarlæggelse af Kommissionen anses for nødvendig til Bedømmelse af, hvorvidt der er Grundlag for at drage Ministre til Ansvar i Anledning af deres Embedsvirksomhed under den tyske Besættelse.
3. at afgive Betænkning til Folketinget angaaende de foretagne Undersøgelser, ledsaget af Indstilling om, hvorvidt der efter Resultatet af Undersøgelserne af Tinget bør rejses Sag for Rigsretten i henhold til Grundlovens § 67.
4. Medlemmernes Antal fastsættes til 23.
5. Over Møder, hvori mundtlige Oplysninger og Forklaringer afgives til Kommissionen, optages stenografisk Referat.
6. Tingets Formand bemyndiges til at iværksætte det fornødne til denne Beslutnings Udførelse.«

Det fremgår af kommissionens betænkning fra 1945, at den i første række har beskæftiget sig med 1. punkt i kommissoriet, dvs. begivenhederne omkring den 9. april 1940.

Det fremgår endvidere af betænkningen, at kommissionen på daværende tidspunkt (1945) fandt at burde undlade at udarbejde en indstilling om, hvorvidt der burde rejses rigsretssag. Kommissionen anførte herom bl.a. følgende:

»...Selv om det foreliggende Materiale for saa vidt efter Kommissionens Opfattelse kan danne Grundlag for en Indstilling, har man dog maattet nære Betænknelighed ved for nærværende at foretage den hertil fornødne Bedømmelse, idet den Mulighed ikke kan udelukkes, at der senere kan komme saadanne nye Momenter frem, at det Billede, man nu har kunnet danne sig, senere vilde blive forrykket. Hele Spørgsmaalet om et eventuelt Ansvar i Forbindelse med Begivenhederne den 9. April 1940 kan nemlig ikke ses som et Anliggende, der

kan vurderes alene ud fra en dansk Dokumentation. Besættelsen var et Led i en Krigsforbrydelse, og den Retsforfølgning, der nu er i Gang mod Krigsforbrydere ..., vil eventuelt kunne kaste nyt Lys ogsaa over Begivenhederne om den 9. April og den Stilling, danske ansvarlige da indtog.

Hertil kommer, at der ogsaa, hvad angaar Kommissoriets Punkt 2 (Ministres Embedsførelse under Besættelsen), vil kunne komme Forhold frem, som kan have Betydning for den endelige Vurdering.«

Ved Folketingets opløsning i oktober 1945 betragtedes kommissionen som ophørt. En ny kommission blev nedsat med den opgave at fortsætte undersøgelserne. Denne kommissions kommissorium omfattede ikke afgivelse af indstilling om, hvorvidt der burde rejses tiltale ved Rigsretten. Kommissionen skulle alene afgive »beretning« til Folketinget om sine undersøgelser.

I forbindelse med kommissionens arbejde blev der nu nedsat en kommissionsdomstol, der kunne foretage de undersøgelser og afhøringer, som kommissionen fandt nødvendige.

Selv om der ikke har været nedsat parlamentariske kommissioner efter den gældende grundlov fra 1953, må det på baggrund af forarbejderne til bestemmelsen i grundlovens § 51 og hidtidig praksis konkluderes, at der ikke er nogen retlige grænser for, hvilke sager i den statslige forvaltning en parlamentarisk kommission kan pålægges at undersøge, når blot sagen kan karakteriseres som »almenvigtig«.

De opgaver, som en parlamentarisk kommission kan pålægges at udføre, er endvidere ikke retligt begrænset til undersøgelse og klarlæggelse af et faktisk begivenhedsforløb. En parlamentarisk kommission kan også pålægges at gennemføre en vurdering af, om der er grundlag for at antage, at der er handlet retsstridigt/ulovligt af personer inden for den statslige forvaltning, herunder ministre. Kommissionen kan i den forbindelse pålægges at fremkomme med indstilling om, hvorvidt der er grundlag for at søge et retligt ansvar gjort gældende mod de pågældende.

2.3. Sagsoplysningen

Efter grundlovens § 51 er parlamentariske kommissioner »berettigede til at fordrø skriftlige eller mundtlige oplysninger såvel af private borgere som af offentlige myndigheder«.

Bestemmelsen medfører ikke alene en ret for en parlamentarisk kommission til at anmode om mundtlige eller skriftlige oplysninger, men også en forpligtelse for private borgere og offentlige myndigheder til at meddele skriftlige eller mundtlige oplysninger til kommissionen, når kommissionen anmoder om det.

Det må antages, at pligten til at meddele skriftlige oplysninger ikke blot indebærer en pligt til skriftligt at besvare spørgsmål fra kommissionen, men også en pligt til at stille allerede foreliggende skriftligt materiale til rådighed for kommissionen.

Den kommission, der blev nedsat i juni 1945 vedrørende besættelsestiden, anførte i sin betænkning, at man - til belysning af begivenhederne omkring den 9. april 1940 og for straks at tilvejebringe det nødvendige arbejdsgrundlag -

med hjemmel i grundlovens § 45 (nu § 51) indhentede »Aktstykker fra en Række Ministerier (fremhævet her), ligesom man udbad sig skriftlige Redegørelser fra saadanne Personer, fhv. Ministre og daværende ledende Militære, mod hvem Undersøgelse i første Række forventes at burde rettes.« Kommissionen har således lagt til grund, at bestemmelsen i den dagældende grundlovs § 45 indebar en ret for kommissionen til at kræve udlevering af allerede foreliggende skriftligt materiale.

Oplysningerne afgives som udgangspunkt under strafansvar, jf. straffelovens § 162 og - for ministres vedkommende - ministeransvarlighedslovens § 5, stk. 2. Dette gælder, uanset om oplysningerne afgives mundtligt eller skriftligt.

Den parlamentariske kommission er ikke udstyret med særlige tvangsmidler til håndhævelse af oplysningspligten. Det folketingsudvalg, som i 1953 behandlede statsministerens forslag til ny grundlov, anførte derfor i sin betænkning om forslaget, at man fandt det nødvendigt, at »der ved en tilføjelse i retsplejeloven eller i en særlig lov tilvejebringes hjemmel for de af rigsdagen nedsatte kommissioner til at afhøre personer under samme vidnepligt som domstolene« (Rigsdagstidende 1952-53, Tillæg B, sp. 369).

Spørgsmålet om særlige tvangsmidler vil næppe have den store praktiske betydning med hensyn til offentlige myndigheder.

Det kan nemlig påregnes, at ministre allerede som følge af det parlamentariske ansvar i almindelighed vil være indstillet på skriftligt at besvare de spørgsmål, som den parlamentariske kommission stiller, og at møde frem for at afgive forklaring for kommissionen. Herudover vil ministrene normalt udlevere foreliggende skriftligt materiale til kommissionen, når kommissionen anmoder om det. Der henvises til afsnit 3.4. om folketingsudvalgs sagsoplysning. Ministrene vil som udgangspunkt også kunne pålægge embedsmænd at afgive forklaring for den parlamentariske kommission.

I øvrigt må det antages, at offentligt ansatte, der undlader at opfylde oplysningspligten, vil kunne ifalde disciplinært ansvar eller i grove tilfælde strafansvar efter straffelovens § 156 eller § 157. Dette må antages at gælde, selv om de ansatte ikke har fået en tjenestebefaling til at afgive forklaring for kommissionen. Hvis ministre undlader skriftligt eller mundtligt at besvare spørgsmål fra den parlamentariske kommission eller efter kommissionens anmodning undlader at udlevere skriftligt materiale til kommissionen, vil der efter omstændighederne foreligge en overtrædelse af ministeransvarlighedslovens § 5.

Spørgsmålet om tvangshåndhævelse vil således formentlig kun kunne tænkes at få praktisk betydning i forhold til private personer. Over for disse personer er der navnlig følgende muligheder for at håndhæve oplysningspligten:

Kommissionen kan anlægge retssag mod den person, der nægter at give møde eller afgive forklaring. Hvis den pågældende herefter ikke opfylder dommen, kan den gennemtvinges ved fogedretten efter bestemmelserne i retsplejelovens kapitel 48.

I den statsretlige litteratur er det endvidere antaget, at en parlamentarisk kommission kan foretage vidneførsel ved domstolene, hvis formålet med vidneførslen er at tilvejebringe oplysninger af betydning for kommissionens vurdering af, om der er grundlag for at antage, at der bør gøres et retligt ansvar gæl-

dende mod bestemte personer. En sådan vidneførsel er derimod ikke mulig, hvis formålet er at tilvejebringe oplysninger af almindelig politisk interesse.

En yderligere mulighed er ved siden af kommissionen at nedsætte en kommissionsdomstol (undersøgelsesret), der skal foretage de nødvendige undersøgelser og afhøringer. I forbindelse med nedsættelsen af de parlamentariske kommissioner vedrørende besættelsestiden blev der således som anført ovenfor nedsat en kommissionsdomstol, der havde til opgave at foretage de undersøgelser og afhøringer, som den parlamentariske kommission fandt nødvendig.

Hertil kommer, at en parlamentarisk kommission muligvis ved en umiddelbar fagedforretning efter reglerne i retsplejelovens kapitel 55 kan gennemtvinge et krav om udlevering af foreliggende skriftligt materiale. Spørgsmålet ses dog ikke behandlet i den statsretlige litteratur.

Der findes ingen regler for proceduren i en parlamentarisk kommission i forbindelse med afhøringer, herunder om beskikkelse af bisiddere for de afhørte. Det er dog antaget i den statsretlige litteratur, at lovgivningens regler om vidneudelukkelses- og vidnefritagelsesgrunde finder anvendelse på afhøringer for en parlamentarisk kommission. Dette må også antages at gælde for spørgsmålet om meddelelse af skriftlige oplysninger til kommissionen.

2.4. Offentlighed i forbindelse med den parlamentariske kommissions arbejde

Spørgsmålet om offentlighed i forbindelse med den parlamentariske kommissions arbejde er ikke reguleret i grundloven.

Folketinget vil derfor ved nedsættelsen kunne fastsætte nærmere regler om, hvorvidt offentligheden skal have adgang til møder og dokumenter.

Dette skete f.eks., da Folketinget i december 1945 på ny nedsatte en parlamentarisk kommission vedrørende besættelsestiden. Punkt 4 i Folketingets beslutning om at nedsætte kommissionen havde følgende indhold:

»Selve Kommissionens Drøftelser og Afgivelsen af Oplysninger, Forklaringer og Redegørelser foregaar i lukkede Møder, men der vil til Oplysning for Offentligheden, naar Undersøgelsen af et Forhold er bragt til et saadant Punkt, at Kommissionen mener, at en Redegørelse derfor kan afgives, være at afgive saadan Redegørelse i den Form og paa den Maade, som Kommissionen skønner rigtig.«

Den parlamentariske kommission vil muligvis også selv kunne fastsætte regler om spørgsmålet. Uden sådan beslutning må det antages, at en parlamentarisk kommission vil tage udgangspunkt i de regler, der gælder for offentlighedens adgang til folketingsudvalgs møder og dokumenter. Efter disse regler vil offentligheden ikke have adgang til kommissionens møder eller til materiale, der er fortroligt. Der henvises til afsnit 3.5. nedenfor.

2.5. Af rapportering m.v.

Den parlamentariske kommission skal normalt afgive en rapport til Folketinget om resultatet af sit arbejde. Nærmere regler herom kan være fastsat i kommissoriet for den parlamentariske kommission, men vil i øvrigt følge af sagens natur.

Således var det i folketingsbeslutningen om den parlamentariske kommission, der blev nedsat i juni 1945 vedrørende besættelsestiden, anført, at kommissionen skulle afgive betænkning til Folketinget om de »foretagne Undersøgelser, ledsaget af Indstilling om, hvorvidt der efter Resultatet af Undersøgelserne af Tinget bør rejses Sag for Rigsretten i henhold til Grundlovens § 67«.

Der er ingen regler om, at rapporten fra den parlamentariske kommission skal være offentlig. I praksis har de beretninger eller betænkninger, som er afgivet af de parlamentariske kommissioner, været offentlige.”

Justitsministeriet skal om det anførte i citatet under pkt. 2.3 bemærke, at de tidligere gældende regler i retsplejelovens § 21 og § 21a om henholdsvis kommissionsdomstole og undersøgelsesretter, nu er ophævet og erstattet af reglerne i lov om undersøgelseskommissioner.

Reglerne om parlamentariske undersøgelseskommissioner er desuden nærmere beskrevet i bl.a. Poul Andersen, Dansk Statsforfatningsret, 1954, side 185 og side 508 f., Lars Busck, Folketingets kontrol med forvaltningen, 1988, side 105 f., Jens Peter Christensen, Ministeransvar, 1997, side 543 f., Peter Munch, Hvorledes arbejder rigsdagen?, i Den Danske Rigsdag bind 4, 1949, side 238 f., Alf Ross, Dansk Statsforvaltningsret, 3. udgave ved Ole Espersen, 1980, side 253 f., Max Sørensen, Statsforfatningsret, 2. udgave ved Peter Germer, 1973, side 112 f. og side 146 samt Henrik Zahle, Dansk forfatningsret, bind 2, 3. udgave 2001, side 186 f.