



JUSTITSMINISTERIET

Udvalget om undersøgelseskommissioners deludtalelse  
De praktiske erfaringer med undersøgelseskommissioner

Betænkning nr. 1566

## Kronologisk fortegnelse over betænkninger

	2010	2015
1513	Betænkning om optagelse og protokollering af forklaringer i straffesager	1550 Betænkning om åbenhed om økonomisk støtte til politiske partier
1514	Betænkning om farlige hunde	1551 Betænkning om magtanvendelse over for børn og unge, der er bragt uden for hjemmet
1515	Betænkning om det videnskabetiske komitesystem i Danmark	1552 Ægtefællers økonomiske forhold
1516	Betænkning om offentlige myndigheders offentliggørelse af kontrolresultater, afgørelser mv.	1553 Betænkning om offentligt ansattes ytringsfrihed og whistleblowerordninger
1517	Beretning om elektronisk aftaleindgåelse og handel	1554 Betænkning om videoafhøring af børn og unge i straffesager
1518	Betænkning om ægtefælleskifter	1555 Ansattes retsstilling under insolvensbehandling
1519	Betænkning om revision af dødsboskifteloven	1556 Straffelovrådets udtalelse om visse spørgsmål vedrørende deltagelse i og hvervning til væbnede konflikter i udlandet, som den danske stat er part i
1520	Betænkning om huseftersynsordningen	1557 Betænkning om opfølgning på Christiania-sagen: Betænkning fra Udvalget om opfølgning på Christiania-sagen
1521	Betænkning om insiderhandel	
1522	Reform af den civile retspleje VI	
1523	Betænkning om en fremtidig statsadvokatordning	
	<b>2011</b>	<b>2016</b>
1524	Betænkning om revision af hundeloven	1558 Sagkyndig bevisførelse mv.: Reform af den civile retspleje IX
1525	Betænkning om konkurskarantæne	1559 Straffelovrådets betænkning om væbnede konflikter i udlandet
1526	Betænkning om tilhold, opholdsforbud og bortvisning	1560 Betænkning om inddragelse af uhensigtsmæssig adfærd i fængsler og arresthuse ved varetægtsfængsling og strafudmåling.
1527	Provstestillingen og provstiets funktion	1561 Betænkning om bødesanktioner på det finansielle område.
1528	Betænkning om revision af reglerne om forkyndelse	
	<b>2012</b>	<b>2017</b>
1529	Betænkning om PET og FE	1562 Betænkning om indsatsen over for rockerbørge mv.
1530	Reform af den civile retspleje VII	1563 Straffelovrådets betænkning om freds- og ærekrænkelser
1531	Strafudmåling – samspillet mellem lovgiver og domstole	1564 En samlet lovregulering om andre trossamfund end folkekirken
1532	Betænkning om indsamlinger	1565 Databeskyttelsesforordning
1533	Kommunale udgiftsbehov og andre udlignings spørgsmål	1566 Udvalget om undersøgelseskommissioners deludtalelse
1534	Straffelovrådets betænkning om seksualforbrydelser	
1535	Gennemførelse af direktivet om bekæmpelse af forsinket betaling i handelstransaktioner	
1536	Aftaler om transport af gods helt eller delvist til søs (Rotterdam-reglerne)	
	<b>2013</b>	
1537	Ministrenes særlige rådgivere – et serviceeftersyn	
1538	Afsættelse af borgmesteren og forberedelse af byrådsmøder	
1539	Mobilitet og fremkommelighed i hovedstaden	
1540	Gennemførelse af direktivet om forbrugerrettigheder	
1541	Rapport fra tværministeriel arbejdsgruppe om revision af de danske visumregler	
1542	Betænkning fra udvalg om erhvervsmæssig befordring i personbiler	
1543	Reform af den civile retspleje VIII: Syn og skøn	
	<b>2014</b>	
1544	Folkekirkens styre	
1545	Straffelovrådets betænkning om samfundstjeneste mv.	
1546	Betænkning om inkorporering inden for menneskeretsområdet	
1547	Betænkning om sagsomkostninger i straffesager	
1548	Straffelovrådets udtalelse om de juridiske konsekvenser af en ophævelse af straffelovens § 140 om blasfemi	
1549	Betænkning om afhøring af forurettede før tiltalte i straffesager	

Udvalget om undersøgelseskommissioners deludtalelse

## **De praktiske erfaringer med undersøgelseskommissioner**

**Betænkning nr. 1566**

---

**København 2017**

## **Udvalget om undersøgelseskommissioners deludtalelse – De praktiske erfaringer med undersøgelseskommissioner**

Betænkning nr. 1566

Publikationen kan bestilles via Justitsministeriets hjemmeside ([www.justitsministeriet.dk](http://www.justitsministeriet.dk))

eller hos

Rosendahls Lager og Logistik

Vandtårnsvej 83A

2860 Søborg

Telefon 43 22 73 00

[distribution@rosendahls.dk](mailto:distribution@rosendahls.dk)

<http://jm.schultzboghandel.dk>

ISBN: 978-87-93469-12-9

ISBN internet: 978-87-93469-13-6

Tryk: Rosendahls a/s

Pris: Kr. 150,- pr. bog inkl. moms

Forsideillustration: Rasmus Sand Høyer

## Indholdsfortegnelse

<b>Kapitel 1 Indledning.....</b>	<b>5</b>
1. Udvalgets nedsættelse og kommissorium .....	5
2. Udvalgets sammensætning.....	7
3. Udvalgets arbejde.....	7
4. Deludtalelsens opbygning og indhold.....	8
<b>Kapitel 2 Undersøgelseskommissionerne – reglerne og deres baggrund.....</b>	<b>10</b>
1. Baggrunden for lov om undersøgelseskommissioner .....	10
1.1 Undersøgelsesformerne for lov om undersøgelseskommissioner .....	10
1.1.1 Dommerundersøgelser .....	11
1.1.2 Kommissionsdomstole.....	12
1.1.3 Undersøgelsesretter.....	13
1.2 Kritikken af de tidligere undersøgelsesformer .....	16
1.3 Undersøgelseskommissionerne om Færøbanksagen og Nørrebro sagen .....	18
1.4 PET-kommissionen .....	20
2. Lov om undersøgelseskommissioner .....	20
2.1 Udvalget vedrørende Undersøgelsesorganers lovudkast og lovens tilblivelse .....	20
2.2 Nærmere om gældende ret efter lov om undersøgelseskommissioner.....	23
2.2.1 Nedsættelse af en undersøgelseskommission, undersøgelseskommissionens sammensætning og opgaver samt tilrettelæggelsen af undersøgelsen .....	23
2.2.2 Vidnepligt og anden oplysningspligt .....	28
2.2.3 De berørte personers retsstilling og bestemmelser om tavshedspligt .....	30
2.2.4 Undersøgelseskommissionens beslutninger og domstolsprøvelse heraf .....	36
2.2.5 Offentlighed og afgivelse af beretning m.v. ....	37
2.2.6 Ikrafttræden m.v.....	38
3. Andre undersøgelsesorganer og -former.....	39
3.1 Parlamentariske kommissioner, spørgsmål, forespørgsler og folketingsudvalg .....	40
3.1.1 Parlamentariske kommissioner .....	40
3.1.2 Forespørgsler .....	43
3.1.3 Folketingsudvalg.....	44
3.1.4 Undersøgelser ved Det Udenrigspolitiske Nævn og udvalg under Nævnet .....	50
3.1.5 Folketingets Udvalg for Forretningsordenen .....	51
3.2 Andre undersøgelsesorganer mv. ....	55
3.2.1 Folketingets Ombudsmand .....	56
3.2.2 Statsrevisorerne og Rigsrevisionen.....	58

3.2.3 Lovbestemt undersøgelse.....	64
3.2.4 Særlige administrative undersøgelsesorganer.....	64
3.2.5 Advokatundersøgelser mv. og deres forhold til undersøgelseskommissionsordningen .....	65

### **Kapitel 3 Undersøgelseskommissionernes virksomhed og de praktiske**

#### **erfaringer ..... 68**

1. De hidtidige undersøgelseskommissioners virksomhed .....	68
1.1 De enkelte undersøgelser .....	68
1.1.1 PET-kommissionen.....	69
1.1.2 Farum-kommissionen .....	72
1.1.3 Dan Lyng-kommissionen.....	78
1.1.4 Skattefradragskommissionen.....	81
1.1.5 Blekingegade-kommissionen.....	84
1.1.6 Statsløsekommissionen.....	88
1.1.7 Skattesagskommissionen .....	92
1.1.8 Irak- og Afghanistankommissionen.....	97
2. De praktiske erfaringer med undersøgelseskommissionerne.....	100
2.1 Undersøgelsesernes forløb, tidsforbrug og omkostninger.....	101
2.1.1 Hvad er tiden gået med? .....	101
2.1.2 Hvad bruges pengene på? .....	104
2.2 De involveredes erfaringer med undersøgelseskommissionerne .....	116
2.2.1 Temaer for interviewene.....	116
2.2.2 Det sammenfattende billede fra interviewene .....	119
2.3 De enkelte interview.....	128
3. Nogle foreløbige overvejelser over behovet for ændringer af undersøgelsesformen .....	201
3.1 Det tidsmæssige forløb.....	202
3.2 Kommissorierne .....	203
3.3 Kommissionernes medlemmer.....	203
3.4 Om kredsen af undersøgte, vidneforklaringer, bisiddere mv. ....	204
3.5 Om kommissionens vurderinger af faktum, retsregler og ministeransvar .....	205
3.6 Forundersøgelse?.....	206

# Kapitel 1

## Indledning

### 1. Udvalgets nedsættelse og kommissorium

Udvalget om undersøgelseskommissioner blev nedsat ved afsendelse af udpegningsbreve til udvalgets formand og øvrige medlemmer den 4. november 2016.

Baggrunden for udvalgets nedsættelse og udvalgets opgaver er beskrevet i det endelige kommissorium af 27. september 2016:

”1. Det er vigtigt for regeringen, at forhold i den offentlige forvaltning kan undersøges på en måde, som understøtter den demokratiske kontrol med og tilliden til forvaltningen. Regeringen ønsker derfor, at undersøgelser af den offentlige forvaltning skal gennemføres så hurtigt og effektivt som muligt under iagttagelse af de nødvendige retssikkerhedsmæssige garantier.

Regeringen nedsætter derfor et udvalg med henblik på at foretage en erfaringsopsamling fra de 8 undersøgelseskommissioner, der indtil videre har afsluttet deres arbejde, og at overveje, om der er behov for ændringer af denne undersøgelsesform.

2. Med indførelsen af lov om undersøgelseskommissioner i 1999 – der blev fremsat og vedtaget af alle partier i Folketinget – var det forudsat, at der bør nedsættes en undersøgelseskommission, hvis der til brug for undersøgelsen og klarlæggelsen af et faktisk begivenhedsforløb med henblik på vurdering af ministres eller embedsmænds ansvar er behov for f.eks. at indhente redegørelser eller foretage afhøringer.

Det skyldes navnlig hensynet til de involverede ministres og embedsmænds retstilling, og undersøgelseskommissionsloven indeholder på den baggrund en række processuelle garantier for de involverede personer.

Af samme grund var det med indførelsen af undersøgelseskommissionsloven forudsat, at advokatundersøgelser vedrørende spørgsmål om embedsmænds eventuelle retlige ansvar alene bør basere sig på et allerede foreliggende skriftligt materiale i en sag. Der kan henvises til betænkning nr. 1315/1996 om undersøgelsesorganer, der lå til grund for lov om undersøgelseskommissioner, side 215-217.

3. Der har siden vedtagelsen af lov om undersøgelseskommissioner været nedsat 8 kommissioner efter loven: Farum-kommissionen, Dan Lyngge-kommissionen, Skattefradragskommissionen, Blekingegadekommissionen, Statsløsekommissionen, Skattesagskommissionen, Irak- og Afghanistan-kommissionen og Tibet-kommissionen. De 7 førstnævnte undersøgelseskommissioner har afsluttet deres arbejde, idet det bemærkes, at Justitsministeriet den 2. juli 2015 bestemte, at Irak- og Afghanistankommissionen skulle ophøre med sin virksomhed. Hertil kommer

PET-kommissionen, som blev nedsat efter lov nr. 359 af 2. juni 1999, og afgav sin beretning i 2009.

Der er efter regeringens opfattelse behov for en erfaringsopsamling fra undersøgelseskommissionernes arbejde.

4. Der har i flere tilfælde været rejst kritik i offentligheden af undersøgelsesresultater sammenholdt med omkostningerne til dem og den medgåede tid. Endvidere har der været rejst kritik af forhold omkring nedsættelsen af undersøgelseskommissioner, herunder spørgsmål om deres sammensætning og om, hvorvidt kommissorierne har været formuleret tilstrækkeligt præcist. Hertil kommer, at en undersøgelseskommission, der strækker sig over længere tid, kan udgøre en belastning for de ministre og embedsmænd, som undersøgelsen angår.

Kritikken giver anledning til at overveje, om det vil være muligt at justere og effektivisere denne undersøgelsesform.

5. Udvalget skal på ovenstående baggrund *for det første* foretage en erfaringsopsamling fra de undersøgelseskommissioner, der er gennemført efter lov om undersøgelseskommissioner. Denne erfaringsopsamling vil f.eks. kunne baseres på interviews med undersøgelseskommissionsmedlemmer og eventuelt andre relevante interessenter, herunder nuværende eller tidligere medlemmer af Folketinget og advokater, der har fungeret som bisiddere.

Udvalget skal *for det andet* i lyset heraf vurdere, om der er behov for ændringer af denne undersøgelsesform, idet udvalget i særlig grad skal lægge vægt på hensynet til, at en undersøgelseskommission bør arbejde så hurtigt og effektivt som muligt under iagttagelse af de nødvendige retssikkerhedsmæssige garantier for de involverede politikere og embedsmænd. Udvalget skal herunder overveje, hvordan det sikres, at en undersøgelseskommissions arbejde så vidt muligt målrettes undersøgelsen og klarlæggelsen af de omstændigheder, som er de centrale for det faktiske begivenhedsforløb, som er baggrunden for undersøgelseskommissionens nedsættelse.

Udvalget skal udarbejde forslag til eventuelle lovændringer i overensstemmelse med udvalgets anbefalinger.

Udvalget kan i relevant omfang inddrage udenlandske erfaringer.

Udvalget skal med passende mellemrum drøfte udvalgets overvejelser med Folketingets Udvalg for Forretningsordenen.

Udvalget skal så vidt muligt afslutte sit arbejde i løbet af foråret 2018. Udvalget anmodes om i første række at prioritere arbejdet med erfaringsopsamlingen fra de hidtil gennemførte undersøgelseskommissioner, således at der først afgives deludtalelse herom.”



## **2. Udvalgets sammensætning**

Ved afgivelsen af denne deludtalelse havde udvalget følgende sammensætning:

### *Formand:*

Højesteretsdommer, dr.jur. Jens Peter Christensen

### *Øvrige medlemmer:*

Professor, dr.jur. Karsten Revsbech, Aarhus Universitet (sagkyndigt medlem)

Professor emeritus Jørgen Grønnegård Christensen, Aarhus Universitet (sagkyndigt medlem)

Landsdommer og formand for Den Danske Dommerforening Mikael Sjøberg, indstillet af Den Danske Dommerforening

Advokat Pernille Backhausen, indstillet af Danske Advokater og Advokatrådet i fællesskab  
Styrelsesdirektør og formand for Offentlige Chefer i DJØF Henning Thiesen, indstillet af DJØF

Kommitteret Mogens Pedersen, indstillet af Finansministeriet

Juridisk kommitteret Christian Hesthaven, indstillet af Statsministeriet

Afdelingschef Jens Teilberg Søndergaard, indstillet af Justitsministeriet

Ved afgivelsen af denne deludtalelse bestod udvalgets sekretariat af fuldmægtig Henrik Skovgaard-Petersen, Justitsministeriet. Lovchef Birgit Thostrup Christensen, Folketinget, deltog som observatør.

## **3. Udvalgets arbejde**

Udvalget har forud for afgivelsen af deludtalelsen afholdt i alt fire møder. Første møde blev afholdt den 23. november 2016, og sidste møde blev afholdt den 26. april 2017.

Udvalgets arbejde har hidtil navnlig bestået i at beskrive gældende ret og i at indsamle og analysere oplysninger om de undersøgelseskommissioner, der er blevet nedsat siden 1999, og som har afsluttet deres arbejde. Udvalget har i den forbindelse gennemført en undersøgelse af det tidsforbrug, der har været forbundet med de hidtidige undersøgelseskommissionsundersøgelser, og af de omkostninger, der har været forbundet med undersøgelserne, samt af de faktorer, der har været afgørende for tidsforbrug og omkostninger. I tillæg hertil har udvalget gennemført interview med i alt 17 personer, der har været involveret i undersøgelseskommissionernes arbejde som kommissionsmedlem, sekretariatsmedarbejder, udspørger eller bisidder, samt med personer, der har været genstand for kommissionsundersøgelse som minister eller embedsmand. Formanden og fire medlemmer af udvalget har deltaget i Folketingets Præsidi-ums lukkede konference i januar 2017 under temaet ”Parlamentariske undersøgelser”. Formanden har i marts 2017 afholdt møde med Folketingets formand, og i samme måned deltog

formanden og to medlemmer af udvalget i et møde med Folketingets Udvalg for Forretningsordenen.

#### **4. Deludtalelsens opbygning og indhold**

Foruden dette indledende kapitel indeholder deludtalelsen to kapitler.

I deludtalelsens *kapitel 2* redegøres for reglerne om undersøgelseskommissioner og deres baggrund. I kapitlet redegøres først for baggrunden for lov om undersøgelseskommissioner, der blev gennemført i 1999, herunder navnlig de tidligere undersøgelsesformer og kritikken heraf. Dernæst redegøres for loven om undersøgelseskommissioner. Redegørelsen omfatter Udvalget vedrørende Undersøgelsesorganers lovudkast i Betænkning nr. 1315/1996 om undersøgelsesorganer, lovens tilblivelse i øvrigt samt gældende ret efter loven. Endelig indeholder kapitlet et afsnit om andre undersøgelsesorganer og -former, der omfatter dels en række parlamentariske kontrolformer, dels visse andre undersøgelsesorganer mv.

*Kapitel 3* omhandler undersøgelseskommissionernes virksomhed og de praktiske erfaringer hermed. Kapitlet indledes med en gennemgang af centrale oplysninger om de otte undersøgelseskommissioner, der på tidspunktet for afgivelsen af denne deludtalelse har afsluttet deres arbejde. Der redegøres i hovedtræk for de enkelte kommissioners nedsættelse, sammensætning og varighed, kommissoriet, kommissionens arbejde, omkostningerne til kommissionen, undersøgelsens konklusioner og opfølgningen af beretningen. Dernæst følger udvalgets gennemgang af de praktiske erfaringer med undersøgelseskommissionerne. Erfaringsopsamlingen falder i to dele. For det første analyseres og beskrives undersøgelsesernes forløb, tidsforbrug og omkostninger, og de indsamlede oplysninger herom gengives i skemaform. For det andet har udvalget gennemført interview med i alt 17 personer, der har været involveret i undersøgelseskommissionernes arbejde som kommissionsmedlem, sekretariatsmedarbejder, udspørger eller bisidder, samt med personer, der har været genstand for kommissionsundersøgelse som minister eller embedsmand. Det overordnede billede fra disse interview sammenfattes, og herefter gengives hovedindholdet fra de enkelte interview. Kapitlet afsluttes med udvalgets foreløbige overvejelser over behovet for ændringer af ordningen med undersøgelseskommissioner. Udvalgets foreløbige overvejelser falder inden for følgende temaer: Det tidsmæssige forløb af undersøgelserne, kommissorierne, undersøgelseskommissionens medlemmer, kredsen af undersøgte, vidneforklaringer, bisiddere mv., undersøgelseskommissionens vurderinger af faktum, retsregler og ministeransvar og en mulig indførelse af en form for forundersøgelse.

København, maj 2017

Jens Peter Christensen (formand)

Karsten Revsbech  
Jørgen Grønnegård Christensen  
Mikael Sjöberg  
Pernille Backhausen  
Henning Thiesen  
Mogens Pedersen  
Christian Hesthaven  
Jens Teilberg Søndergaard

Birgit Thostrup Christensen  
Henrik Skovgaard-Petersen

## Kapitel 2

### Undersøgelseskommissionerne – reglerne og deres baggrund

Dette kapitel indeholder en gennemgang af de gældende regler om undersøgelseskommissioner og deres baggrund. Der er ikke tale om en udtømmende gennemgang, idet der fokuseres på de elementer, der er af størst betydning for udvalgets arbejde med erfaringsopsamlingen og overvejelserne om behovet for en justering af undersøgelseskommissionsordningen.

Først beskrives i afsnit 1 baggrunden for lov om undersøgelseskommissioner, herunder de undersøgelsesformer, der gik forud for loven, og den kritik af disse undersøgelsesformer, som førte til, at der blev taget skridt til den revision, der skete med vedtagelsen af lov om undersøgelseskommissioner i 1999. Dernæst beskrives i afsnit 2 den gældende retsstilling efter lov om undersøgelseskommissioner. Beskrivelsen vil navnlig fokusere på regler og emner med særlig betydning for udvalgets arbejde. Endelig redegøres der i afsnit 3 kort for en række andre undersøgelsesorganer og -former, der har været anvendt ved undersøgelsen af forhold i den statslige forvaltning. Redegørelsen omfatter dels undersøgelser ved folketingsmedlemmer (parlamentariske kommissioner, spørgsmål, forespørgsler og folketingsudvalg), dels undersøgelser ved andre organer mv., herunder organer i Folketingets regi (Folketingets Ombudsmand, statsrevisorerne og Rigsrevisionen), i administrativt regi (ved forvaltningen selv) og i andet regi (ved advokater og andre).

#### 1. Baggrunden for lov om undersøgelseskommissioner

I det følgende redegøres først for de vigtigste undersøgelsesformer, som blev anvendt forud for vedtagelsen af lov om undersøgelseskommissioner i 1999 (afsnit 1.1). Dernæst opsummeres de væsentligste kritikpunkter af de tidligere undersøgelsesformer, der førte til nedsættelsen af Udvalget vedrørende Undersøgelsesorganer i 1994, hvis arbejde dannede baggrund for loven (afsnit 1.2). Endelig beskrives i hovedtræk de kommissioner, der blev nedsat i 1995 og 1996 til undersøgelse af henholdsvis Færøbanksagen og Nørrebro-sagen (afsnit 1.3), samt PET-kommissionen, der blev nedsat i 1999 (afsnit 1.4).

##### 1.1 Undersøgelsesformerne før lov om undersøgelseskommissioner

Forud for vedtagelsen af lov om undersøgelseskommissioner i 1999 var undersøgelsesformerne i store træk ureguleret, med undtagelse af enkelte kortfattede bestemmelser i grundloven og de nu ophævede §§ 21 og 21 a i retsplejeloven om kommissionsdomstole og undersøgelsesretter.

I det følgende beskrives dommerundersøgelser, kommissionsdomstole og undersøgelsesretter med hovedvægt på undersøgelsesretterne, der var den senest anvendte undersøgelsesform forud for undersøgelseskommissionerne. Reglerne om kommissionsdomstole og undersøgelses-

sesretter svarede i vidt omfang til hinanden, idet begge undersøgelsesformer som udgangspunkt skulle gennemføres efter retsplejelovens regler.

### 1.1.1 Dommerundersøgelser

Kategorien dommerundersøgelser dækker over en ulovbestemt undersøgelsesform, der var karakteriseret ved, at vedkommende minister – uden at der blev tilvejebragt særlig lovhjemmel herfor – anmodede en dommer om at gennemføre en undersøgelse af forhold i den statslige forvaltning. I organisatorisk henseende var dommerundersøgelserne derfor at betragte som administrative organer, jf. Folketingets Ombudsmands udtalelse gengivet i FOB 1988, side 195 ff. (om dommerundersøgelsen vedrørende ikke-screenet donorblod).

I praksis blev en dommerundersøgelse for det meste forestået af en enkelt dommer, men der findes dog et eksempel på et undersøgelsesudvalg bestående af tre medlemmer, der alle var dommere (undersøgelsen om grønlandsskibet Hans Hedtofts forlis i 1959), og et eksempel på et undersøgelsesudvalg bestående af tre medlemmer med en dommer som formand (undersøgelsen fra 1987 til 1995 af de nærmere omstændigheder i forbindelse med flytningen af Thulebefolkningen fra det nuværende forsvarsområde til Qaanaq i 1953).

Dommerundersøgelserne havde til opgave at undersøge og redegøre for nærmere angivne begivenhedsforløb. Ofte omfattede opdraget også en vurdering af, om nogen af de involverede havde begået fejl eller forsømmelser, herunder om Folketinget eller offentligheden havde fået urigtige eller mangelfulde oplysninger om sagen, og i et tilfælde tillige, om der måtte være grundlag for disciplinær forfølgning.

Procesformen ved dommerundersøgelserne var ikke lovreguleret. Da der ikke var tale om domstole, var der ikke vidnepligt for en dommerundersøgelse, og retsplejelovens regler fandt ikke anvendelse.

Brugen af dommerundersøgelser blev forladt i forbindelse med indførelsen af retsplejelovens § 21 a om undersøgelsesretter ved lov nr. 406 af 13. juli 1990 om ændring af retsplejeloven.

En oversigt over dommerundersøgelser i perioden 1959-1988, hvor den seneste beretning fra en dommerundersøgelse blev afgivet, findes i Oliver Talevski, Jens Peter Christensen og Claus Dethlefsen, *Undersøgelseskommissioner, embedsmandsansvaret & Folketingets rolle* (Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 2002), side 391-401.

### 1.1.2 Kommissionsdomstole

Kommissionsdomstole blev nedsat ved kongelig resolution med hjemmel i retsplejelovens § 21. Der er dog enkelte eksempler på nedsættelse af en kommissionsdomstol i henhold til be- myndigelse i en særlig lov.

Efter den dagældende bestemmelse i retsplejelovens § 43, stk. 5, jf. § 42, stk. 3, kunne en kommissionsdomstol alene bestå af dommere med juridisk embedseksamen, og så vidt muligt skulle faste dommere beskikkes til sådanne retter. I modsætning til, hvad der gjaldt ved un- dersøgelseretterne, kunne sagkyndige meddommere derfor ikke udpeges. I de tilfælde, hvor der var behov for at tilføre kommissionsdomstolen særlig sagkundskab, blev grundlaget for kommissionsdomstolens nedsættelse tilvejebragt gennem vedtagelsen af en særlig lov.

I overensstemmelse med grundlovens § 61, 2. pkt., fremgik det af retsplejelovens § 21, 1. pkt., sidste led, at kommissionsdomstole med dømmende myndighed ikke kunne nedsættes. Ifølge Betænkning nr. 1315/1996 om undersøgelsesorganer, side 28 f., kan de kommissions- domstole, som har været nedsat efter 1945, inddeles i tre kategorier på baggrund af de opga- ver, de har skullet udføre. Den første kategori består af kommissionsdomstole, som alene skulle undersøge og klarlægge et begivenhedsforløb. Den anden kategori omfatter kommissi- onsdomstole, der på grundlag af en sådan undersøgelse tillige skulle vurdere, om der var ud- vist fejl og forsømmelser. Endelig er der en kategori af kommissionsdomstole, der havde til opgave at undersøge og klarlægge et begivenhedsforløb og at vurdere, om der var udvist fejl eller forsømmelser, som kunne give anledning til, at et retligt ansvar søgtes gennemført mod nogen af de involverede personer. Det bemærkes, at de opgaver, som kommissionsdomstolene i den sidstnævnte kategori skulle udføre, svarede til dem, som blev udført af undersøgelsesret- terne fra og med indførelsen af disse i 1990.

Procesformen ved kommissionsdomstolene var ikke særskilt reguleret. Kommissionsdomsto- lene fungerede således efter retsplejelovens almindelige regler, hvilket bl.a. indebærer, at prin- cippet om offentlighed i retsplejen fandt anvendelse, og at der ikke kunne ske dørlukning i videre omfang end efter retsplejelovens almindelige regler herom.

Retsplejelovens § 21 blev ophævet ved ikrafttræden af lov om undersøgelseskommissioner den 1. juli 1999. Der blev ikke nedsat kommissionsdomstole efter retsplejelovens § 21 i tiden efter indførelsen af undersøgelsesretter i 1990 ved lov nr. 406 af 13. juli 1990.

En oversigt over kommissionsdomstole nedsat efter den dagældende bestemmelse i retspleje- lovens § 21 i perioden 1945-1992, hvor den seneste kommissionsdomstol afgav beretning, findes i Talevski m.fl., side 391-401. I samme værk, side 401-403, beskrives de to kommissi-

onsdomstole, der fungerede i 1922-1924 henholdsvis 1982-1985, og som blev nedsat i henhold til en bemyndigelse i en særlig lov.

### 1.1.3 Undersøgelsesretter

Undersøgelsesretter blev nedsat efter retsplejelovens § 21 a, der blev indført ved lov nr. 406 af 13. juli 1990 og ændret ved lov nr. 349 af 6. juni 1991.

Kompetencen til at nedsætte en undersøgelsesret og fastlægge dens kommissorium lå hos justitsministeren i medfør af retsplejelovens § 21 a, stk. 1.

Om sammensætningen af en undersøgelsesret bestemte retsplejelovens § 21 a, stk. 1, 1. og 2. pkt., at en undersøgelsesret bestod af en eller flere dommere, og at justitsministeren endvidere kunne bestemme, at sagkyndige skulle deltage i undersøgelsen som meddommere. I praksis blev undersøgelsesretterne beklædt alene af én udnævnt dommer.

Der var ikke i retsplejelovens § 21 a fastsat grænser for, hvilke sager der kunne gøres til genstand for en undersøgelse ved en undersøgelsesret, idet der i bestemmelsens stk. 1 blot henvises til ”nærmere bestemte sager”. Det fremgår dog af bemærkningerne til lovforslaget (nr. L 235 af 15. maj 1990), at formålet med forslaget var at give justitsministeren udtrykkelig hjemmel til at iværksætte dommerundersøgelser i sager af ”almen betydning”. Det antages i betænkning nr. 1315/1996, at dette begreb som altovervejende hovedregel tager sigte på sager, der på en eller anden måde har tilknytning til offentlige og vel nærmest statslige myndigheders sagsbehandling, herunder sager om anvendelse af offentlige midler.

Om undersøgelsesretternes opgaver fastslog retsplejelovens § 21 a, stk. 2, i overensstemmelse med grundlovens § 61, 2. pkt., at undersøgelsesretten ikke havde dømmende myndighed. Formålet med undersøgelsesretternes arbejde var at skabe grundlaget for, at den kompetente myndighed (Folketinget, vedkommende minister eller anklagemyndigheden) kunne afgøre, hvad der videre skulle ske i sagen (f.eks. at rejse rigsretssag, disciplinærsag eller straffesag). I praksis havde undersøgelsesretterne normalt til opgave at undersøge og klarlægge et begivenhedsforløb og at vurdere, om der var udvist fejl eller forsømmelser, som kunne give anledning til, at et retligt ansvar blev søgt gennemført mod nogen af de involverede. Spørgsmålet var navnlig, om nogen af de involverede embedsmænd kunne antages at have gjort sig skyldige i tjenesteforseelse, således at der var grundlag for at rejse disciplinærsager imod dem. Undersøgelsesretterne har i den forbindelse normalt ikke udtalt sig om, hvilken sanktion der i givet fald kunne komme på tale for de pågældende embedsmænd. For så vidt angår de involverede ministre har undersøgelsesretterne i princippet begrænset sig til at beskrive det faktiske begivenhedsforløb.

Det bemærkes, at kommissoriet for undersøgelsesretten i Himmerlandsbanksagen, der omtales nærmere nedenfor under afsnit 1.2, afveg væsentligt fra det netop anførte.

Retsplejelovens § 21 a indeholdt ikke regler om udspørger, sekretariat og andre medhjælpere for undersøgelsesretterne, men i praksis udpegede justitsministeren en sekretær for dommeren og en repræsentant for det offentlige (typisk en advokat) samt i visse tilfælde tillige en byretsdommer til at bistå undersøgelsesretten. Det offentlige repræsentant – som i vidt omfang kan sammenlignes med udspørgeren ved en undersøgelseskommission – stod som udgangspunkt for at foretage afhøringen af de personer, som afgav forklaring for undersøgelsesretten.

Om procesmåden ved undersøgelsesretterne indeholdt retsplejelovens § 21 a, stk. 3, blot en henvisning til retsplejelovens regler. Det blev i betænkning nr. 1315/1996 antaget, at en undersøgelsesret, der havde til opgave at vurdere, om der var udvist fejl eller forsømmelser, som kunne give anledning til at søge et retligt ansvar gennemført mod nogen af de involverede, ville anvende strafferetsplejens regler med de efter forholdets karakter nødvendige modifikationer.

Ovenstående indebar bl.a., at undersøgelsesretten måtte antages at skulle gå frem efter retsplejelovens regler om editionspålæg i det omfang, skriftligt materiale ikke blev udleveret frivilligt. I praksis udleverede myndigheder, private personer og virksomheder dog normalt frivilligt sådant materiale til retten.

For så vidt angår forklaringer for retten gjaldt retsplejelovens regler om vidnepligt og straffelovens regler om forklaring under strafansvar med de undtagelser, som følger af de nævnte love. Retsplejelovens § 21 a, stk. 3, 3. pkt., indeholdt dog en udtrykkelig bestemmelse om, at retsplejelovens § 169 ikke fandt anvendelse, og vedkommende minister skulle derfor ikke give samtykke til, at en embedsmand afgav forklaring for undersøgelsesretten. Det fremgik endvidere af bemærkningerne til det lovforslag, der foreslog indsættelse af retsplejelovens § 21 a, at en tjenestemand ikke havde pligt til at udtale sig under strafansvar, hvis der var mulighed for, at der efter afslutningen af undersøgelsen ville blive indledt tjenstligt forhør eller almindelig strafferetlig forfølgning mod den pågældende.

Også i øvrigt måtte retsstillingen for de involverede personer – i mangel af udtrykkelig regulering i retsplejelovens § 21 a – udledes af retsplejelovens regler. Det gjaldt f.eks. spørgsmål om angivelse af sigtelse eller lignende, høring inden undersøgelsens afslutning, retten til aktindsigt og adgang til at overvære retsmøder. For nærmere herom henvises til betænkning nr.



1315/1996, side 33 ff. Her skal alene omtales den bisidderordning, der i praksis blev udviklet af undersøgelsesretterne.

I almindelighed blev de personer, for hvem et strafferetligt eller disciplinært ansvar ikke ville kunne udelukkes på afhøringstidspunktet, givet ret til at møde med en advokat som bisidder. For så vidt som de ikke havde forskellige, uforenelige interesser i sagen, fik en samlet, større gruppe af embedsmænd fra den samme faglige organisation sædvanligvis stillet én bisidder til rådighed af organisationen. For ministres vedkommende blev der beskikket en bisidder, hvis de ønskede det.

Bisiddernes processuelle stilling kunne ikke udledes af retsplejelovens regler og blev derfor fastlagt i undersøgelsesretternes praksis, der tog udgangspunkt i retsplejelovens regler om forsvarerens stilling under den politimæssige efterforskning. En undtagelse herfra var dog, at bisidderne i praksis havde adgang til at overvære alle afhøringer, selvom den pågældende del af undersøgelsen foregik for lukkede døre.

Bisidderne havde ikke ret til at føre vidner eller foretage selvstændige afhøringer af vidnerne, men i praksis blev bisidderne i varierende grad givet mulighed herfor. Normalt fik bisidderne kopi af undersøgelsesmaterialet og af retsbøgerne vedrørende såvel deres klients som andre personers forklaringer, og i almindelighed kunne bisidderne gøre deres klient bekendt med dette materiale. Bisidderne kunne også gøre deres klient bekendt med, hvad der var passeret i retsmøder forud for klientens afgivelse af forklaring, men undersøgelsesretten gav dog i visse tilfælde bisidderne pålæg om ikke at gøre klienten bekendt med bestemte oplysninger. Bisidderne havde ikke adgang til at komme med procedureindlæg i forbindelse med undersøgelsens afslutning, men de kunne afgive skriftlige indlæg inden for en rimelig frist. Der var dog ikke krav på en høringsprocedure vedrørende de andre bisidderes indlæg. Endelig bestemte undersøgelsesretten, om bisiddernes indlæg skulle optages i beretningen, jf. herved Højesterets kendelse af 17. august 1992 (optrykt i Ugeskrift for Retsvæsen 1992, side 857 f.).

Som følge af den generelle henvisning til retsplejelovens regler i § 21 a, stk. 3, blev retsmøder i undersøgelsesretten som udgangspunkt gennemført for åbne døre. Efter retsplejelovens § 21 a, stk. 3, 2. pkt., havde undersøgelsesretten dog – i modsætning til kommissionsdomstole – adgang til at bestemme, at undersøgelsen i særlige tilfælde, der ikke var omfattet af retsplejelovens § 29 om dørlukning, skulle foregå for lukkede døre. Det var forudsat i forarbejderne til retsplejelovens § 21 a, at undtagelsesadgangen var tiltænkt et snævert anvendelsesområde, navnlig ”hvor særlige hensyn til de berørte tjenestemænd i relation til en efterfølgende tjenestemandssag gør sig gældende”, jf. Folketingstidende 1990-91, Tillæg B, sp. 780. Kompetencen til at træffe afgørelse om dørlukning blev oprindeligt tillagt justitsministeren, men på

baggrund af den kritik, der rejste sig heraf i forbindelse med undersøgelsesrettens undersøgelse i Tamil-sagen, blev retsplejelovens § 21 a, stk. 3, ændret ved lov nr. 349 af 6. juni 1991, således at kompetencen blev overført til undersøgelsesretten selv.

Ifølge retsplejelovens § 21 a, stk. 4, kunne undersøgelsesrettens afgørelser af processuel karakter påkæres direkte til Højesteret.

Endelig fulgte det af retsplejelovens § 21 a, stk. 5, 1. pkt., at undersøgelsesretten skulle afgive en beretning om undersøgelsen. Det fremgår af Højesterets kendelse af 17. august 1992 (optrykt i Ugeskrift for Retsvæsen 1992, side 857 f.), at undersøgelsesretten endeligt afgjorde indholdet af og formen for beretningen. Beretningen skulle offentliggøres af justitsministeren, medmindre ganske særlige grunde talte imod offentliggørelse, jf. retsplejelovens § 21 a, stk. 5, 2. pkt.

Retsplejelovens § 21 a blev ophævet ved ikrafttræden af lov om undersøgelseskommissioner den 1. juli 1999. Undersøgelsesretter blev ikke nedsat efter 1993, hvor nedsættelsen af undersøgelsesretten i Himmerlandsbanksagen gav anledning til kritik (om denne kritik henvises til afsnit 1.2 nedenfor). I den mellemliggende periode frem til vedtagelsen af lov om undersøgelseskommissioner i 1999 blev undersøgelser med behov for vidneforklaringer mv. nedsat ved særlige love.

En oversigt over undersøgelsesretter nedsat i henhold til den dagældende bestemmelse i retsplejelovens § 21 a i perioden 1990-1994, hvor den seneste undersøgelsesret afgav beretning, findes i Talevski m.fl., side 403-407.

## **1.2 Kritikken af de tidligere undersøgelsesformer**

Kritikken af de tidligere undersøgelsesformer blev særligt udtalt i kølvandet på undersøgelsesretten vedrørende Tamil-sagen, som afgav beretning i januar 1993. Kritikken af den udstrakte anvendelse af kommissionsdomstole og undersøgelsesretter vedrørte i bred forstand retssikkerhedsmæssige spørgsmål. Der kan henvises til beretningen fra en konference afholdt af Advokatrådet den 26. april 1993 på Christiansborg, Beretning fra Advokatrådets konference om kommissionsdomstole og undersøgelsesretter, Kbh., 1994.

De kritikpunkter, der blev rejst med størst styrke, drejede sig om dommeres medvirken i undersøgelserne og retsstillingen for de involverede. Disse kritikpunkter var i vidt omfang indbyrdes forbundne.

Hvad angår dommers medvirken blev det for det første fremhævet, at dommere, som leder undersøgelsesretter, udfører opgaver, som efter deres art ikke er sædvanlige for domstolene, men som normalt udføres af administrative organer, typisk politiet. Bl.a. som følge heraf risikerede dommere – til skade for tilliden til domstolene – at blive gjort til aktører i sager, der reelt var afspejlinger af politiske konflikter. Det andet kritikpunkt i denne sammenhæng vedrørte risikoen for såkaldt ”domsvirkning”, dvs. tendensen til, at undersøgelsesretternes beretninger og indstillinger i medierne og i det politiske liv blev sidestillet med domme. Betænelighederne herved skulle ses i lyset af, at undersøgelsesretter mv. efter grundloven og retsplejeloven ikke kan have dømmende myndighed, og at indstillingerne således kun kunne vedrøre grundlaget for andre myndigheders eventuelle indledning af disciplinærforfølgning, strafferetlig forfølgning mv. Procesformen var derfor heller ikke indrettet på en måde, der gjorde den egnet som ”bærer” af en domslignende virkning. Det bemærkes i den forbindelse, at undersøgelsesretterne og kommissionsdomstolene typisk blev beklædt med landsdommere eller højestere dommere.

For så vidt angår de involveredes retsstilling gik kritikken navnlig på, at der kun var meget beskeden regulering af procesmåden ved de tidligere undersøgelsesorganer, og at de involverede ministre og embedsmænd ikke blev givet de processuelle garantier, som er påkrævet ud fra retssikkerhedsmæssige hensyn. I den forbindelse blev det fremhævet, at de involverede personer ikke blev gjort bekendt med de punkter, som eventuelt ville blive gjort til genstand for kritik i undersøgelsesrettens indstilling. Endvidere var der kritik af ordningen med bisidder for de personer, hvis forhold blev undersøgt. Selv om der var udviklet en praksis for, at de involverede havde ret til at give møde med en bisidder, var bisidderens processuelle stilling ikke nærmere reguleret i lovgivningen og gav anledning til tvivl.

Et særligt kritikpunkt blev fremsat i forbindelse med nedsættelsen af undersøgelsesretten vedrørende Himmerlandsbanksagen. Hvor undersøgelsesretterne i praksis sædvanligvis havde til opgave at undersøge og klarlægge et begivenhedsforløb og vurdere, om der var udvist fejl eller forsømmelser, skulle denne undersøgelse ske med henblik på at tage stilling til en partstvist mellem Sparekassen Nordjylland og staten. I forbindelse med Folketingets behandling af beslutningsforslaget om nedsættelse af undersøgelsesretten sendte Højesterets præsident en skrivelse til Folketingets Præsidium. I skrivelsen af 3. november 1993 blev bl.a. fremhævet, at der var tale om en tvist mellem en privat part og staten, som efter de gældende regler hører under de almindelige domstole, jf. grundlovens § 3, og at det gav anledning til betydelige principielle betæneligheder, at ikke alene fastlæggelsen af det faktiske hændelsesforløb, men også de juridiske tvivlsspørgsmål, som tvisten gav anledning til, blev forelagt for en undersøgelsesret. Det blev endvidere tilkendegivet, at ”[s]agen understreger [...] behovet for, at

spørgsmålet om brugen af undersøgelsesretter (og kommissionsdomstole), disses opgaver og de regler, der bør gælde for deres virksomhed, tages op gennem nedsættelsen af et udvalg.”

Folketingets Udvalg for Forretningsordenen noterede sig i sin beretning over beslutningsforslaget om nedsættelsen af undersøgelsesretten vedrørende Himmerlandsbanksagen højesteretspræsidentens opfordring til at nedsætte et udvalg. I juni 1994 nedsatte den daværende regering Udvalget vedrørende Undersøgelsesorganer med professor Lars Nordskov Nielsen som formand. Udvalget fik bl.a. til opgave at foretage en samlet gennemgang og vurdering af undersøgelsesorganer, der kunne belyse og klarlægge forhold inden for den statslige forvaltning. Udvalget afgav i 1996 Betænkning nr. 1315/1996 om undersøgelsesorganer. Betænkningens udkast til en lov om undersøgelseskommissioner omtales nærmere nedenfor i afsnit 2.1.

### **1.3 Undersøgelseskommissionerne om Færøbanksagen og Nørrebro sagen**

På baggrund af den kritik, der var blevet fremført mod de hidtidige undersøgelsesformer, opførte man i praksis med at nedsætte kommissionsdomstole og undersøgelsesretter efter 1993. I perioden frem til undersøgelseskommissionslovens ikrafttræden i 1999 blev i stedet i tre tilfælde nedsat undersøgelseskommissioner i henhold til særlige love. To af disse tilfælde omtales i nærværende afsnit, mens det tredje tilfælde omtales i det følgende afsnit.

Undersøgelseskommissionen til undersøgelse af den færøske banksag blev nedsat af justitsministeren i henhold til lov nr. 356 af 8. juni 1995. Ved lov nr. 389 af 22. maj 1996 nedsattes undersøgelseskommissionen til undersøgelse af Nørrebro sagen.

Begge de nævnte kommissioner kunne på de væsentligste punkter rummes inden for den gældende ordning, der senere blev gennemført med loven om undersøgelseskommissioner. Kommissionerne var sammensat af tre medlemmer og blev bistået af en udspørger og et sekretariat. Der gjorde sig dog i flere henseender særlige forhold gældende for undersøgelseskommissionen i Færøbanksagen, navnlig som følge af behovet for at inddrage Færøernes landsstyre. Lovens § 1 fastsatte endvidere, at formanden skulle opfylde betingelserne for at blive udnævnt til højesteretsdommer. I lyset af den i afsnit 1.2 nævnte kritik blev det dog ikke en højesteretsdommer, men en advokat, som blev udpeget som formand. Det samme var tilfældet for undersøgelseskommissionen i Nørrebro sagen.

Kommissionerne for undersøgelserne var fastsat direkte i de respektive love. Begge kommissioner omfattede – foruden en undersøgelse og klarlæggelse af de faktiske begivenhedsforløb – ansvarsvurderinger. I loven om undersøgelse af den færøske banksag var dette formuleret således, at undersøgelsen skulle kunne give grundlag for, at det efterfølgende kunne vurderes, om der kunne gøres et retligt ansvar gældende over for involverede myndigheder, virksomhe-

der og personer. Af § 2, stk. 2, i loven om undersøgelse af Nørrebro sagen fremgik det, at undersøgelseskommissionen på grundlag af sin undersøgelse og klarlæggelse efter stk. 1 skulle udtale sig om, hvorvidt der af personer i offentlig tjeneste var begået fejl eller forsømmelser, der kunne give anledning til, at et retligt ansvar søgtes gennemført. En sådan udtalelse skulle dog ikke omfatte de menige politifolk på Nørrebro.

Lovene indeholdt bestemmelser om pligt til at udlevere dokumenter mv. og besvare skriftlige spørgsmål fra kommissionerne. Med hensyn til vidneafhøringer fastsatte lovene, at kommissionerne – der som nævnt begge havde en advokat som formand – kunne anmode Københavns Byret om at indkalde personer til at afgive forklaring for retten. I Nørrebro sagen blev forklaringer afgivet i offentlige retsmøder, hvorimod loven om undersøgelse af Færøbanksagen foreskrev, at forklaring blev afgivet for lukkede døre. Begge love gav de personer, hvis forhold blev undersøgt, ret til en bisidder.

Under det første retsmøde i undersøgelseskommissionen vedrørende Nørrebro sagen opstod spørgsmål om bl.a. vidnefritagelse og beskikkelse af bisidder for de menige politifolk. Advokaten for de menige politifolk fremsatte således bl.a. begæring om, at de generelt skulle fritages for at vidne, jf. retsplejelovens § 171, stk. 2, nr. 1, idet undersøgelseskommissionen som ovenfor nævnt var udtrykkelig afskåret fra at udtale sig om, hvorvidt de menige politifolk på Nørrebro havde begået fejl eller forsømmelser, der kunne give anledning til, at et retligt ansvar søgtes gennemført. Der blev endvidere fremsat begæring om beskikkelse af en bisidder for de menige politifolk.

Undersøgelseskommissionen tog ikke de nævnte begæringer til følge. For så vidt angår spørgsmålet om vidnepligt var det kommissionens opfattelse, at da kommissionen ikke skulle udtale sig om, hvorvidt de menige polititjenestemænd på Nørrebro havde begået fejl eller forsømmelser, der kunne give anledning til, at et retligt ansvar søgtes gennemført mod disse, jf. lovens § 2, stk. 2, sidste pkt., havde de pligt til at afgive forklaring. Kommissionen fandt endvidere, at de som følge af begrænsningen i lovens § 2, stk. 2, sidste pkt., sammenholdt med lovens § 5, stk. 4, ikke havde ret til at lade sig bistå af en bisidder. Københavns Byret nåede ved kendelse af 20. februar 1997 til samme resultat som kommissionen. Ved kendelse af 5. marts 1997 gav Østre Landsret derimod advokaten for de menige politifolk delvis medhold. Landsretten bestemte, at der ikke var grundlag for i medfør af retsplejelovens § 171, stk. 2, nr. 1, generelt at fritage de menige polititjenestemænd på Nørrebro for at afgive vidneforklaring, men at de havde ret til at lade sig bistå af en bisidder. Med Procesbevillingsnævnets tilladelse indbragte undersøgelseskommissionen landsrettens kendelse for Højesteret for så vidt angik spørgsmålet om bisidderbeskikkelse. Ved kendelse af 6. maj 1997 stadfæstede Højesteret landsrettens kendelse. Højesterets kendelse medførte, at de menige polititjenestemænd fik ret

til at lade sig bistå af en bisidder, og denne fik som følge heraf ret til at modtage kopi af alt relevant materiale.

#### **1.4 PET-kommissionen**

PET-kommissionen blev nedsat ved lov nr. 359 af 2. juni 1999 om undersøgelse af politiets efterretningsvirksomhed på det politiske område og af de aktiviteter, der var baggrunden for denne virksomhed (PET-undersøgelsesloven). Loven blev vedtaget samtidig med vedtagelsen af lov om undersøgelseskommissioner. Det fremgår af pkt. 2 i de almindelige bemærkninger til forslaget til PET-undersøgelsesloven (lovforslag nr. L 65 af 28. oktober 1998), at loven bl.a. byggede på lovudkastet til lov om undersøgelseskommissioner i betænkning nr. 1315/1996, men at lovforslaget indeholdt en række afvigelser herfra, navnlig begrundet i hensynet til at sikre fortroligheden af det efterretningsmateriale, der indgik i undersøgelsen.

PET-kommissionen var sammensat af fem medlemmer med en landsdommer som formand. Den blev bistået af en udspørger (senere blev antaget yderligere en udspørger) og et sekretariat. Undersøgelseskommissionens kommissorium var fastsat i lovens § 3. Det fulgte heraf, at kommissionen skulle undersøge og redegøre for nærmere angivne faktiske forhold vedrørende politiets efterretningsvirksomhed i perioden 1945-1989 og, for så vidt angår perioden 1968-1989, vurdere denne virksomhed og herunder belyse, om den blev udøvet i overensstemmelse med regler og retningslinjer fastsat af Folketinget eller regeringen.

PET-undersøgelseslovens bestemmelser om oplysnings- og vidnepligt, beskikkelse af bisidder og øvrige rettigheder for de personer, hvis forhold blev undersøgt, tavshedspligt og kære af kommissionens beslutninger svarede i vidt omfang til de gældende regler i lov om undersøgelseskommissioner om undersøgelseskommissioner med dommermedvirken. Som en væsentlig undtagelse hertil skal dog nævnes lovens § 18, hvorefter afhøringerne for kommissionen som udgangspunkt foregik for lukkede døre.

## **2. Lov om undersøgelseskommissioner**

Det følgende indeholder først en kortfattet beskrivelse af Udvalget vedrørende Undersøgelsesorganers lovudkast med særligt henblik på, hvordan kritikken af de tidligere undersøgelsesformer efter udvalgets opfattelse kunne imødekommes (afsnit 2.1). Dernæst redegøres for gældende ret efter lov om undersøgelseskommissioner (afsnit 2.2).

### **2.1 Udvalget vedrørende Undersøgelsesorganers lovudkast og lovens tilblivelse**

Betænkning nr. 1315/1996 afgivet af Udvalget vedrørende Undersøgelsesorganer indeholdt et udkast til en lov om undersøgelseskommissioner. Med sit udkast til lovforslag søgte udvalget i væsentligt omfang at begrænse grundlaget for kritikken af de tidligere undersøgelsesformer,

således at der kunne etableres undersøgelsesorganer, der på en retssikkerhedsmæssigt mere forsvarlig måde kunne undersøge forhold i den statslige forvaltning.

For så vidt angår kritikken af dommeres medvirken og risikoen for ”domsvirkning” var forslaget hovedpunkter:

- Dommere bør ikke være de eneste, der kan komme i betragtning til at forestå eller lede undersøgelser af forhold i den statslige forvaltning. Efter en konkret vurdering bør det være muligt at bestemme, om undersøgelsen bør forestås eller ledes af en dommer eller en anden jurist.
- Hvis en dommer forestår eller leder undersøgelsen, bør det være en byretsdommer eller eventuelt en landsdommer (og med andre ord ikke en højesteretsdommer).
- En undersøgelseskommission bør kun kunne anmodes om at foretage retlige vurderinger til belysning af spørgsmålet om grundlaget for embedsmænds eventuelle retlige ansvar, hvis der efter en konkret vurdering er behov herfor. I så fald bør undersøgelseskommissionen have mindst tre medlemmer, og hvis et af medlemmerne er dommer, bør kommissionen kun foretage sådanne retlige vurderinger i det omfang, dommeren ikke finder det retssikkerhedsmæssigt betænkeligt.
- Reglerne om undersøgelseskommissioner bør samles i en selvstændig lov og ikke nedfældes i retsplejeloven, og betegnelsen ”undersøgelsesret” bør ændres til ”undersøgelseskommission”.
- Reglerne bør tages op til revision senest fem år efter deres ikrafttræden.

Det bemærkes, at udvalget var delt i spørgsmålet om dommermedvirken, idet et mindretal anbefalede, at der slet ikke burde medvirke dommere i undersøgelseskommissioner.

Med hensyn til kritikken af den manglende regulering og betryggelse af de involveredes retsstilling blev det i udvalgets udkast til lovforslag bl.a. foreslået, at en minister eller embedsmand, hvis forhold undersøges, skulle sikres en lovfæstet ret til en bisidder. Bisidderens rettigheder skulle omfatte ret til kopi af alt materiale, til at overvære alle møderne i undersøgelseskommissionen eller i retten, og til at anmode kommissionen om at foranstalte bevisførelse og foretage en uddybende afhøring af de personer, der har været afhørt af kommissionen. Endvidere foreslog udvalget indførelse af regler om, at undersøgelseskommissionen inden afhøringen skal orientere den berørte minister eller embedsmand om de forhold af faktisk og eventuelt retligt karakter, som undersøgelsen vedrørende den pågældende omfatter, og at den pågældende efter bevisførelsen skal orienteres om de faktiske og eventuelt retlige forhold vedrørende den pågældende, som kommissionen overvejer at give udtryk for i sin beretning. I nær sammenhæng hermed blev det foreslået, at den berørte minister eller embedsmand og

dennes bisidder ved undersøgelsens afslutning skulle have ret til at afgive en skriftlig udtalelse vedrørende de spørgsmål af faktisk og eventuelt retlig karakter, som undersøgelsen rejser vedrørende den pågældende.

For så vidt angår kritikken i forbindelse med undersøgelsesretten vedrørende Himmerlandsbanksagen tilkendegav udvalget, at en undersøgelseskommission ikke bør nedsættes med henblik på at tage stilling til en partstvist eller med det formål at undersøge og klarlægge et faktisk begivenhedsforløb til brug for en efterfølgende stillingtagen til en partstvist.

Udkastet fra Udvalget vedrørende Undersøgelsesorganer dannede udgangspunkt for det lovforslag, der senere blev vedtaget som den gældende lov om undersøgelseskommissioner. Forslaget blev i stort set uændret form fremsat for Folketinget af et folketingsmedlem fra hvert politisk parti, første gang i folketingssamlingen 1996-97.<sup>1</sup> Under forslaget's behandling i folketingssamlingen 1998-99 blev der forud for lovforslaget's endelige vedtagelse vedtaget en række ændringer i forhold til udkastet fra Udvalget vedrørende Undersøgelsesorganer. Blandt de væsentligste ændringer skal fremhæves følgende:

*For det første* skete der en udvidelse af lovens anvendelsesområde. Hvor Udvalget vedrørende Undersøgelsesorganers kommissorium – og dermed det af udvalget udarbejdede udkast til lovforslag – angik undersøgelser af ”forhold i den statslige forvaltning”, omfatter loven om undersøgelseskommissioner undersøgelser af ”nærmere bestemte forhold af alment vigtig betydning.” Denne ændring havde baggrund i et notat af 22. december 1997 udarbejdet af Justitsministeriet i samarbejde med professor Lars Nordskov Nielsen, højesteretsdommer Torben Melchior og lektor, dr.jur. Jens Peter Christensen. Notatet er optrykt som bilag 1 til betænkning nr. 3 af 5. maj 1999 af Folketingets Udvalg for Forretningsordenen over forslag til lov om undersøgelseskommissioner og dannede ifølge udvalgets betænkning grundlag for en række ændringsforslag til lovforslaget, herunder ændringen af § 1, stk. 1.

*For det andet* er der i lov om undersøgelseskommissioner § 1, stk. 1, indsat en bestemmelse, der indebærer, at justitsministeren skal nedsætte en undersøgelseskommission, hvis Folketinget vedtager en beslutning herom.

*For det tredje* er møder i undersøgelseskommissionen og i retten som udgangspunkt offentlige, hvilket svarer til den tidligere retstilstand ved undersøgelsesretterne. Udvalget vedrørende Undersøgelsesorganer havde foreslået, at møderne som udgangspunkt ikke skulle være offent-

---

<sup>1</sup> Forslaget blev i alt fremsat for Folketinget tre gange, jf. lovforslag nr. L 33 af 24. oktober 1996, folketingsåret 1996-97, lovforslag nr. L 3 af 8. oktober 1997, folketingsåret 1997-98, førstebehandlet den 14. januar 1998, samt lovforslag nr. L 3 af 8. oktober 1998, folketingsåret 1998-99, der blev vedtaget af Folketinget under tredjebehandlingen den 25. maj 1999.



lige, bl.a. for at begrænse den tidligere nævnte kritik af dommeres medvirken og risikoen for ”domsvirkning” af undersøgelsesberetninger.

Endelig *for det fjerde* blev der i forbindelse med vedtagelsen af loven taget stilling til lovens anvendelse for Færøerne og Grønland. Udvalget havde – i overensstemmelse med sædvanlig praksis – ikke taget stilling til dette spørgsmål.

Parallelt med behandlingen af forslaget til lov om undersøgelseskommissioner var der i Folketinget drøftelser om Folketingets inddragelse i nedsættelsen af undersøgelseskommissioner og opfølgning af beretningerne. Drøftelserne resulterede i en folketingsbeslutning om ændring af Folketingets forretningsorden i 1999, hvorved der blev indsat et nyt kapitel XVIII (§§ 54-60) om spørgsmål vedrørende ministeransvar. Der henvises herom til afsnit 3.1.5 og til Talevski m.fl., side 343 ff.

## **2.2 Nærmere om gældende ret efter lov om undersøgelseskommissioner**

Lov om undersøgelseskommissioner (lov nr. 357 af 2. juni 1999) er inddelt i 11 kapitler:

- 1) Nedsættelse af en undersøgelseskommission
- 2) Undersøgelseskommissionens sammensætning
- 3) Undersøgelseskommissionens opgaver
- 4) Tilrettelæggelse af undersøgelsen m.v.
- 5) Vidnepligt og anden oplysningspligt ved en undersøgelse med dommerdeltagelse
- 6) Vidnepligt og anden oplysningspligt ved en undersøgelse uden dommerdeltagelse
- 7) De berørte personers retsstilling
- 8) Tavshedspligt
- 9) Undersøgelseskommissionens beslutninger og domstolsprøvelse heraf
- 10) Offentlighed og afgivelse af beretning m.v.
- 11) Ikrafttræden m.v.

Disse temaer behandles i det følgende, idet flere af temaerne dog af fremstillingsmæssige hensyn er slået sammen i gennemgangen. Som nævnt indledningsvis vil beskrivelsen af gældende ret navnlig fokusere på regler og emner med særlig betydning for udvalgets arbejde.

### **2.2.1 Nedsættelse af en undersøgelseskommission, undersøgelseskommissionens sammensætning og opgaver samt tilrettelæggelsen af undersøgelsen**

Ifølge § 1, stk. 1, i lov om undersøgelseskommissioner er det justitsministeren, der har kompetencen til at nedsætte en undersøgelseskommission. Justitsministeren udpeger den eller de personer, som skal være medlemmer af kommissionen, formanden for kommissionen, hvis

den skal have flere medlemmer, samt kommissionens udspørger, jf. stk. 2 og 3. Endelig sørger justitsministeren for, at der stilles den fornødne sekretariatsbistand og anden praktisk bistand til rådighed for kommissionen, jf. stk. 5.

Udvalget vedrørende Undersøgellesorganer havde fundet, at Folketinget kunne sikre sin indflydelse gennem de sædvanlige politiske kontrol- og ansvarsmekanismer, jf. betænkning nr. 1315/1996, side 91. Under folketingsbehandlingen blev dog indsat en bestemmelse i § 1, stk. 1, 2. pkt., hvorefter justitsministeren skal nedsætte en undersøgelseskommission, hvis Folketinget vedtager beslutning herom. I betænkningen over lovforslaget anfører Folketingets Udvalg for Forretningsordenen, at reglen svarer til de politiske realiteter, som er, at hovedinitiativet til nedsættelse af en undersøgelseskommission vel kan være regeringens, men også og formentlig oftest vil ligge i Folketinget. I tilknytning til bestemmelsen i § 1, stk. 1, 2. pkt., blev indsat et nyt stykke i § 1 (stk. 4). Af stk. 4 fremgår det, at hvis en undersøgelseskommission er nedsat efter en folketingsbeslutning, sker den nærmere udformning af kommissoriet samt udpegningen af medlemmer, formand og udspørger i samråd med Folketingets Udvalg for Forretningsordenen eller underudvalget under dette. I praksis er Folketingets Udvalg for Forretningsordenen blevet forelagt et udkast til kommissorium i de tilfælde, hvor undersøgelseskommissionen er blevet nedsat af justitsministeren uden en folketingsbeslutning herom.

2.2.1.1. Lov om undersøgelseskommissioner § 1, stk. 1, fastsætter, at en undersøgelseskommission kan nedsættes til at undersøge ”nærmere bestemte forhold af almen vigtig betydning.” Formuleringen svarer til den ramme, der efter grundlovens § 51 gælder for nedsættelse af parlamentariske kommissioner, og til den ramme, som er angivet i forarbejderne til den nu ophævede bestemmelse i retsplejelovens § 21 a om undersøgelsesretter.

Som nævnt i afsnit 2.1 havde Udvalget vedrørende Undersøgellesorganer i overensstemmelse med sit kommissorium afgrænset undersøgelsens genstand til ”forhold i den statslige forvaltning”. Under behandlingen af lovforslaget i Folketingets Udvalg for Forretningsordenen blev der imidlertid givet udtryk for ønskeligheden af at afgrænse lovforslagets § 1, stk. 1, således at der ville være grundlag for helt at ophæve retsplejelovens §§ 21 og 21 a. Der blev i den forbindelse henvist til, at Udvalget vedrørende Undersøgellesorganer i sin betænkning havde bemærket, at det næppe kunne afvises, at den foreslåede undersøgelsesordning kunne være egnet i forhold til f.eks. kommuner, amtskommuner og statslige aktieselskaber mv.

På baggrund af det i afsnit 2.1 omtalte notat af 22. december 1997 blev formuleringen ”forhold i den statslige forvaltning” derfor ændret til ”nærmere bestemte forhold af almen vigtig betydning”. I notatet anføres bl.a., at hovedformålet med en undersøgelseskommissions virksomhed – som for undersøgelsesretternes vedkommende – må antages at være at undersøge

statslige myndigheders sagsbehandling, herunder sager om anvendelse af statslige midler, men at personer uden for den statslige forvaltning vil kunne blive inddraget i undersøgelsen, hvis det er relevant for at klarlægge, hvad der er foregået i den statslige forvaltning. Det er endvidere anført, at der i visse tilfælde kan være behov for at undersøge forhold uden for den statslige forvaltning – f.eks. forhold i statslige aktieselskaber – og at der formentlig undtagelsesvis også kan være anledning til at undersøge forhold i private virksomheder. Der tænkes i den forbindelse på tilfælde, hvor der er et samvirke med en statslig myndighed, og hvor der er behov for en samlet undersøgelse af den statslige myndighed og den private virksomhed.

For så vidt angår valget af formuleringen ”nærmere bestemte forhold af almen vigtig betydning” fremgår det af notatets pkt. 3.2, at det næppe er muligt udtømmende at angive, hvilke forhold uden for den statslige forvaltning som en undersøgelseskommission skal kunne nedsættes for at undersøge. En udvidelse af lovforslagets anvendelsesområde fandtes derfor at burde udformes på en sådan måde, at der – som efter den dagældende bestemmelse i retsplejelovens § 21 a – i princippet ikke er nogen retlig grænse for, hvilke forhold uden for den statslige forvaltning en undersøgelseskommission kan nedsættes for at undersøge.

Det fremgår endvidere af notatets pkt. 3.2, at selvom det næppe udtømmende kan angives, hvilke forhold uden for den statslige forvaltning en undersøgelseskommission skal kunne nedsættes for at undersøge, kan der dog opstilles visse kriterier herfor:

- 1) En undersøgelseskommission bør som altovervejende hovedregel kun benyttes i tilfælde, hvor regeringen eller Folketinget har behov for at få belyst nogle forhold, som har betydning for de opgaver, som regeringen eller Folketinget udfører. For at markere dette er det i bestemmelsen fastsat, at det forhold, som det overvejes at undersøge, skal have "almen vigtig betydning". Dette indebærer, at forholdet som altovervejende hovedregel skal have tilknytning til staten, f.eks. vedrøre statslige myndigheders sagsbehandling, herunder sager om anvendelse af statslige midler.

En undersøgelse af private forhold vil således normalt alene kunne tænkes, hvis den indgår som et integreret element i en undersøgelse af statslige myndigheders forhold.

- 2) En undersøgelseskommission bør ikke nedsættes, hvis forholdene kan belyses tilfredsstillende af ordinære, faste undersøgelsesorganer. Det samme gælder, hvis der allerede må antages at foreligge tilstrækkeligt faktuel grundlag for, at der kan træffes beslutning om f.eks. at rejse tiltale eller indlede disciplinærfølgning mod bestemte personer.

- 3) En undersøgelseskommission bør ikke kunne nedsættes med henblik på at udføre en undersøgelse, som falder uden for de formål, som en kommissionsundersøgelse skal kunne tjene. F.eks. bør en undersøgelseskommission ikke kunne nedsættes med henblik på at tage stilling til en retstvist mellem to private borgere eller virksomheder.

Endelig fremgår det af notatet, at en undersøgelseskommission ikke bør kunne få til opgave at tage stilling til retlige tvister mellem staten og private og mellem private indbyrdes. Tilsvarende gælder tvister mellem staten og kommunerne eller mellem kommunerne indbyrdes. En undersøgelseskommission bør i forlængelse heraf heller ikke kunne få til opgave at tilvejebringe det faktiske grundlag for sådanne partstvister. Denne begrænsning af undersøgelseskommissionernes opgaver skal ses i lyset af den kritik, som blev fremsat i skrivelsen af 3. november 1993 fra Højesterets præsident til Folketingets Præsidium i forbindelse med nedsættelsen af undersøgelsesretten vedrørende Himmerlandsbanksagen (jf. nærmere i afsnit 1.2).

Der kan desuden henvises til Talevski m.fl., side 30 f.

2.2.1.2. Sammensætningen af undersøgelseskommissionen er reguleret i lovens §§ 2 og 3, der med en enkelt redaktionel ændring svarer til udkastet fra Udvalget vedrørende Undersøgelsesorganer. Ifølge § 2, stk. 1, kan en undersøgelseskommission bestå af et eller flere medlemmer. Dog følger det af stk. 5, at en kommission, der anmodes om at foretage retlige vurderinger efter lovens § 4, stk. 4, skal bestå af mindst tre medlemmer.

Med hensyn til de personelle krav til kommissionens medlemmer giver lov om undersøgelseskommissioner videre rammer end de tidligere regler om kommissionsdomstole og undersøgelsesretter. Kommissioner, der alene består af et enkelt medlem, skal beklædes med en person med juridisk kandidateksamen, jf. § 2, stk. 2, og er der flere medlemmer af kommissionen, skal formanden være jurist, medens de øvrige medlemmer kan have anden sagkundskab, jf. stk. 3.

Som det fremgår, er der intet krav om dommermedvirken. Et flertal i Udvalget vedrørende Undersøgelsesorganer fandt dog ikke, at muligheden for at bruge en dommer skulle udelukkes, og lovudkastet og loven er i overensstemmelse hermed. Hvis en dommer vælges som medlem af en undersøgelseskommission, skal dommeren være formand for kommissionen, jf. § 2, stk. 4. Det er forudsat i forarbejderne til loven, at der i givet fald udpeges en byretsdommer eller eventuelt en landsdommer (dvs. ikke en højesteretsdommer). I praksis har der til samtlige undersøgelseskommissioner, som hidtil har afsluttet deres arbejde, været udpeget en landsdommer, jf. i øvrigt nærmere i kapitel 3.

Lovens § 3 fastsætter, at kommissionens medlemmer, udspørger og medhjælpere i øvrigt skal være uvildige og uafhængige af de myndigheder, personer m.v., hvis forhold undersøges.

2.2.1.3. Rammerne for de opgaver, som kan fastsættes i kommissoriet for en undersøgelseskommission, er reguleret i lovens § 4. I overensstemmelse med grundlovens § 61, 2. pkt. – og svarende til den nu ophævede § 21 a, stk. 2, i retsplejeloven om undersøgelsesretter – fastslås det indledningsvis i stk. 1, at undersøgelseskommissionen ikke har dømmende myndighed.

§ 4, stk. 2-4, regulerer nærmere de opgaver, som en undersøgelseskommission kan gives. Efter stk. 2 kan en undersøgelseskommission få til opgave at undersøge og redegøre for et faktisk begivenhedsforløb. Kommissionen kan endvidere få til opgave at komme med forslag til sådanne ændringer af love, administrative bestemmelser eller administrativ praksis, som undersøgelsen kan begrunde, jf. stk. 3. Endelig kan kommissionen ifølge stk. 4 få til opgave at foretage retlige vurderinger til belysning af, om der foreligger grundlag for, at det offentlige søger nogen draget til ansvar; dog kan en undersøgelseskommission ikke få til opgave at foretage retlige vurderinger til belysning af spørgsmålet om ministres ansvar. I tilknytning hertil bemærkes det dog, at det fremgår af § 4, stk. 5, at en undersøgelseskommission, som har en dommer som medlem, alene foretager retlige vurderinger som nævnt i stk. 4 i det omfang, dommeren ikke finder det retssikkerhedsmæssigt betænkeligt.

En undersøgelseskommission kan tillægges en eller flere af de nævnte opgaver. I praksis vil undersøgelseskommissioner i alle tilfælde få til opgave at undersøge og redegøre for et faktisk begivenhedsforløb efter § 4, stk. 2. Om udformningen af kommissorierne for de hidtidige undersøgelseskommissioner henvises i øvrigt til kapitel 3.

Det forudsættes i forarbejderne til bestemmelserne i § 4, stk. 2 og 4, at undersøgelseskommissionen skal udvise forsigtighed ved sin bedømmelse af såvel faktum som retsregler. Af betænkning nr. 1315/1996, side 114 f., hedder det om dette spørgsmål bl.a.:

”En undersøgelseskommission er hverken en domstol eller et anklagende organ. Kommissionens retlige vurderinger, herunder bevisvurderinger, bør – også under hensyn til, at de ikke hviler på en kontradiktorisk proces – formuleres forsigtigt og markere kommissionens begrænsede funktion. Naturligvis skal de retlige vurderinger, kommissionen måtte foretage, vedrøre spørgsmål om rækkevidden af relevante retsregler (fortolkning/udfyldning) og spørgsmål vedrørende faktiske forholds subsumption under de relevante retsregler. Men undersøgelseskommissionens opgave er ikke at »afgøre« disse spørgsmål. Og hvis de nævnte spørgsmål giver anledning til tvivl, er undersøgelseskommissionens opgave – i stedet for at tage stilling til spørgsmålene – at præsentere tvivlen og beskrive, hvorpå den beror.”

Folketingets Udvalg for Forretningsordenen henviste i sin betænkning over lovforslaget til ovenstående uddrag af betænkning nr. 1315/1996 som begrundelse for at ændre affattelsen af lovforslagets § 4, stk. 2. I det oprindelige forslag kunne kommissionen få til opgave at ”undersøge og klarlægge et faktisk begivenhedsforløb.” Ændringsforslaget førte til, at bestemmelsen fik sin gældende formulering, hvorefter kommissionen kan få til opgave at ”undersøge og redegøre for et faktisk begivenhedsforløb”. Det fremgår af Udvalget for Forretningsordenens betænkning, at ændringen skulle ses i sammenhæng med den kritik, der var blevet fremsat af de tidligere undersøgelsesformer for at have en slags ”domsvirkning” (se nærmere ovenfor i afsnit 1.2).

2.2.1.4. Reglerne om tilrettelæggelsen af undersøgelsen m.v. fremgår af lovens kapitel 4 (§§ 5-7). Det følger af lovens § 5, at undersøgelseskommissionen tilrettelægger undersøgelsen efter samråd med udspørgeren, og at formanden leder undersøgelseskommissionens møder. Efter § 6 kan undersøgelseskommissionen anmode særligt sagkyndige om en udtalelse eller anden bistand til brug for undersøgelsen. § 7 foreskriver, at der skal føres protokol over møderne i kommissionen. Ifølge bemærkningerne til bestemmelsen skal protokollen bl.a. indeholde oplysninger om hovedindholdet af de afgivne forklaringer, jf. retsplejelovens § 186, samt om mundtlig orientering efter § 23 i lov om undersøgelseskommissioner.

## 2.2.2 Vidnepligt og anden oplysningspligt

Kapitlerne 5 og 6 i lov om undersøgelseskommissioner indeholder reglerne om vidnepligt og anden oplysningspligt ved undersøgelser henholdsvis med og uden dommerdeltagelse. De væsentligste forskelle på de to regelsæt angår vidnepligt og mulighederne for at gennemtvinge de øvrige oplysningspligter. Undersøgelseskommissioner uden dommermedvirken er i disse tilfælde henvist til at anmode Københavns Byret om at indkalde en person til at afgive vidneforklaring og/eller anvende retsplejelovens regler om vidnetvang for at gennemtvinge de øvrige oplysningspligter. Forskellene er begrundet i, at anvendelse af sanktioner (vidnetvang mv.) som middel til at oplyse sagen er beføjelser, som alene bør tilkomme dommere. I praksis har de undersøgelseskommissioner, der hidtil har været nedsat, alle været med dommerdeltagelse.

2.2.2.1. I undersøgelser, *hvor en dommer er formand*, gælder der efter lovens § 9, stk. 1 og 2, at enhver har pligt til at udlevere materiale og til skriftligt at afgive en redegørelse eller besvare spørgsmål, når undersøgelseskommissionen anmoder herom. Disse pligter gælder, uanset om de pågældende oplysninger er undergivet tavshedspligt, jf. stk. 3, der antages at fortrænge såvel de almindelige regler om tavshedspligt som særlige bestemmelser herom. Pligterne gælder dog ikke i det omfang, der ikke er pligt til at afgive vidneforklaring om de pågældende forhold efter bestemmelsen i § 12 (omtalt umiddelbart nedenfor). Materiale udarbejdet af en

minister eller embedsmand i embeds medfør kan dog ifølge § 9, stk. 1, 3. pkt., ikke nægtes udleveret under henvisning til manglende vidnepligt efter § 12.

Det følger af lovens § 10, at hvis pligten til at udlevere materiale i lovens § 9, stk. 1, ikke opfyldes, kan undersøgelseskommissionen give pålæg om udlevering af materiale. Ved manglende efterlevelse af pålægget kan anvendes tvangsmidler efter reglerne i retsplejelovens § 178.

Lovens § 11 foreskriver, at der er vidnepligt over for undersøgelseskommissionen, men vidnepligten begrænses af lovens § 12. Undtagelsen i § 12, stk. 1, 1. pkt., er udslag af forbuddet mod selvinkriminering. Der er således ikke pligt til at afgive forklaring i det omfang, der må antages at være mulighed for strafansvar for den pågældende i anledning af de forhold, undersøgelsen omfatter. Efter 2. pkt. er der heller ikke vidnepligt i det omfang, der må antages at foreligge mulighed for, at det offentlige gør et disciplinært eller tilsvarende ansættelsesretligt ansvar gældende over for den pågældende i anledning af de nævnte forhold (jf. i øvrigt nærmere nedenfor om lovens § 14).

§ 12, stk. 2, indeholder en vidnefritagelsesregel for den i § 12, stk. 1, nævnte persons nærmeste, idet der dog kan gives pålæg om at afgive forklaring som vidne, når forklaringen må anses for at være af afgørende betydning for undersøgelsen og undersøgelsens beskaffenhed og dens betydning for samfundet findes at berettige til det. Betingelserne for at pålægge vidnepligt svarer til dem, der gælder efter bestemmelsen i retsplejelovens § 171, stk. 3, der regulerer vidnefritagelse for bl.a. en parts nærmeste.

Endelig fastslår § 12, stk. 3, at vidnepligten i øvrigt gælder med de undtagelser, der er fastsat i retsplejelovens kapitel 18 om vidner. Dog finder retsplejelovens § 169 og § 170, stk. 3, ikke anvendelse. Fravigelsen af disse bestemmelser indebærer i hovedtræk, at der for en undersøgelseskommission består en videre pligt til at afgive forklaring om oplysninger, der efter lovgivningen er omfattet af tavshedspligt, end i den almindelige retspleje.

Efter § 13 finder reglerne i retsplejelovens kapitel 18 om vidner i øvrigt tilsvarende anvendelse på afgivelse af forklaring m.v. Der sigtes hermed ikke til reglerne om vidneudelukkelse og vidnefritagelse, idet disse reglers anvendelse er reguleret i § 12, men derimod til de øvrige regler om afgivelse af forklaring m.v. i retsplejelovens kapitel 18 med de modifikationer, der følger af forholdets natur.

Om sandhedspligt foreskriver § 14, at straffelovens §§ 158-160 finder tilsvarende anvendelse på den, der afgiver falsk forklaring for undersøgelseskommissionen. Straffelovens § 158 fast-

sætter, at den, der afgiver falsk forklaring for retten, straffes med fængsel i indtil 4 år. Det følger dog af § 159, stk. 1, at falsk forklaring ikke straffes, hvis den afgives af nogen som sigtet i en offentlig straffesag eller under afhøring i tilfælde, hvor forklaring ifølge loven ikke må kræves. Hvis falsk forklaring afgives i tilfælde, hvor den afhørte var berettiget til at nægte forklaring, kan straffen nedsættes og under i øvrigt formildende omstændigheder bortfalde, jf. straffelovens § 159, stk. 2. Ved § 14 i lov om undersøgelseskommissioner er det forudsat, at en person, der efter § 12, stk. 1, ikke er forpligtet til at afgive forklaring, sidestilles med en ”sigtet” i straffelovens § 159, stk. 1.

2.2.2.2. For *undersøgelseskommissioner uden dommerdeltagelse* gælder en pligt til udlevering af materiale, afgivelse af skriftlige redegørelser og skriftlig besvarelse af spørgsmål fra kommissionen, der svarer til de ovenfor omtalte regler i § 9. Imidlertid har undersøgelseskommissionen ikke den i § 10 fastsatte ret til at give pålæg om udlevering af materiale og til at gennemtvinge et pålæg efter retsplejelovens § 178. Undersøgelseskommissionen må i stedet anmode Københavns Byret om tage sådanne skridt, jf. lovens § 17.

Der er ikke vidnepligt for en undersøgelseskommission uden dommermedvirken, idet en sådan kommission alene kan opfordre en person til frivilligt at afgive forklaring, jf. § 18, stk. 1. Vælger personen at afgive forklaring, finder reglerne i retsplejelovens kapitel 18 om vidner anvendelse, jf. § 18, stk. 2.

Som ved de øvrige oplysningspligter har undersøgelseskommissionen dog mulighed for at anmode Københavns Byret om at indkalde en person til at afgive forklaring for retten som vidne, jf. § 19, stk. 1. Ved en sådan vidneforklaring gælder ifølge § 19, stk. 2, de bestemmelser om vidnepligt og undtagelser fra vidnepligten i lovens §§ 11 og 12, der er beskrevet ovenfor.

Endelig fastslår § 20, at ved afgivelse af forklaring mv. for Københavns Byret, finder reglerne i retsplejelovens kapitel 18 tilsvarende anvendelse.

### 2.2.3 De berørte personers retsstilling og bestemmelser om tavshedspligt

Kapitel 7 i lov om undersøgelseskommissioner om de berørte personers retsstilling indeholder regler om valg og beskikkelse af bisidder for en person, hvis forhold undersøges, og om bisidderens og klientens rettigheder under undersøgelsen. Lovens kapitel 8 omhandler tavshedspligt.

2.2.3.1. Det følger af lov om undersøgelseskommissioner § 21, stk. 1, at ”[d]en person, hvis forhold undersøges”, har ret til en bisidder efter eget valg. Vælger den pågældende ikke en



bisidder, kan undersøgelseskommissionen efter stk. 2 alligevel beskikke en bisidder for den pågældende. Hjemlen i stk. 2 forudsættes anvendt i særlige situationer, hvor kommissionen finder, at der er et klart behov for, at den pågældendes interesser varetages af en bisidder.

Retten til en bisidder forudsætter ikke, at kommissionen har fået til opgave at foretage retlige vurderinger, men finder også anvendelse i rene faktum-undersøgelser. Det fremgår således af bemærkningerne til bestemmelsen i § 21, stk. 1, at retten til en bisidder gælder, selv om undersøgelseskommissionen ikke er blevet anmodet om at foretage retlige vurderinger efter lovens § 4, stk. 4, eller kommissionen finder det retssikkerhedsmæssigt betænkeligt at foretage sådanne vurderinger, jf. § 4, stk. 5. For en embedsmand vil retten til bisidder efter eget valg navnlig være aktuel, hvis den pågældende kan risikere et retligt ansvar i anledning af de forhold, undersøgelsen omfatter.

For så vidt angår de berørte embedsmænd fremgår det i øvrigt af bemærkningerne, at det må antages, at deres faglige organisation i praksis vil stille en bisidder til rådighed, og der henvises i den forbindelse til den hidtidige praksis (for en nærmere beskrivelse af praksis om udpegning af bisiddere for embedsmænd ved undersøgelsesretterne henvises til afsnit 1.1.3 ovenfor).

Det anføres endvidere i bemærkningerne, at kredsen af personer med ret til en bisidder også kan omfatte ministre, selvom kommissionen ifølge lovens § 4, stk. 4, 2. pkt., er afskåret fra at foretage retlige vurderinger til belysning af ministres ansvar. Retten til en bisidder gælder bl.a. for den minister, som i anledning af de forhold, undersøgelsen omfatter, kan risikere et politisk ansvar eller et retligt ansvar.

Endelig fremgår det af bemærkningerne til lovens § 21, stk. 1, at bestemmelsen ikke er til hinder for, at andre personer end de ministre og embedsmænd, som har ret til en bisidder, modtager rådgivning i forbindelse med en kommissionsundersøgelse. Sådanne personer og deres rådgivere vil imidlertid ikke have de rettigheder, som følger af lovens §§ 22-24 (omtalt nedenfor). Det forudsættes dog, at justitsministeren efter omstændighederne – og efter forudgående indhentelse af en udtalelse fra undersøgelseskommissionen – kan bestemme, at statskassen betaler salær og godtgørelse til rådgiveren efter bestemmelsen i § 24, stk. 1, og at rådgiveren normalt tillades at overvære afhøringen af sin klient, selv om afhøringen foretages for lukkede døre.

Bestemmelsen i § 21, stk. 1, er sprogligt justeret i forhold til det oprindelige lovudkast fra Udvalget vedrørende Undersøgelsesorganer. Justeringen var udtryk for en konsekvensrettelse som følge af det i afsnit 2.1 omtalte notat af 22. december 1997, som blev optrykt som bilag 1

til Udvalget for Forretningsordenens betænkning over lovforslaget. I tilknytning til forslaget til ændret affattelse af § 21, stk. 1, fremgår det af notatets pkt. 4.4.2 bl.a.:

”Det er imidlertid næppe muligt generelt i selve loven at angive den personkreds, som – ved en udvidelse af anvendelsesområdet for loven – vil have ret til en bisidder. Vurderingen må træffes i den konkrete situation, og der må i den forbindelse lægges vægt på undersøgelsens formål, således som dette f.eks. er kommet til udtryk i kommissoriet. Alene de personer, hvis forhold – i lyset af undersøgelsens formål – direkte er genstand for en undersøgelse, bør således have en bisidder og de øvrige rettigheder, som er fastsat i kapitel 7 [...] Andre personer, som kan blive berørt af undersøgelsen, må nøjes med det i bemærkningerne til lovforslaget anførte vedrørende rådgivning m.v.”

Efter lovens § 21, stk. 3, kan undersøgelseskommissionen på ethvert tidspunkt bestemme, at den valgte bisidder ikke må fungere som sådan, eller at beskikkelse af en bisidder skal tilbagekaldes, hvis afgørende hensyn til den person, hvis forhold undersøges, eller til undersøgelsens gennemførelse taler for det. Det forudsættes i bemærkningerne til bestemmelsen, at undersøgelseskommissionen ved en beslutning af denne karakter kan søge vejledning i retsplejelovens betingelser for, at retten kan nægte at beskikke en advokat, som sigtede ønsker, eller afvise en valgt forsvarer, jf. retsplejelovens § 733, stk. 2, jf. § 730, stk. 3. Retsplejelovens § 733, stk. 2, der er blevet ændret siden vedtagelsen af lov om undersøgelseskommissioner, har i dag følgende ordlyd:

”Stk. 2. Retten kan ved kendelse nægte at beskikke den advokat, som sigtede ønsker som forsvarer, hvis dennes medvirken vil medføre en forsinkelse af betydning for sagens fremme eller der er påviselig risiko for, at advokaten vil hindre eller modvirke sagens opklaring.”

Ved kendelse af 14. december 2016 (optrykt i Ugeskrift for Retsvæsen 2017, side 911 ff.) tog Højesteret stilling til en kære fra en kontorchef i Justitsministeriet og en tidligere udenrigsminister over Østre Landsrets kendelse af 8. juli 2016. Landsretten havde stadfæstet Tibetkommissionens afgørelse om at nægte en advokat beskikkelse som bisidder for de kærende, idet advokaten allerede var beskikket som bisidder for en anden kontorchef i Justitsministeriet. Højesteret tog de kærendes påstand om, at advokaten kunne beskikkes som bisidder for dem, til følge. Efter at have gennemgået reglerne om beskikkelse af bisidder i § 21 i lov om undersøgelseskommissioner anførte Højesteret bl.a. i sin begrundelse:

”Det følger heraf, at personer, hvis forhold undersøges af en undersøgelseskommission, som udgangspunkt har ret til en bisidder efter eget valg, og at fravigelse af udgangspunktet kræver, at der foreligger afgørende hensyn til den pågældende selv eller til undersøgelsens gennemførelse.

Højesteret finder, at der i sager, der behandles af en undersøgelseskommission, ikke – som i straffesager og i sager, der behandles efter retsplejelovens kapitel 93 c om undersøgelser ved Den Uafhængige Politiklagemyndighed – er grundlag for at opstille en formodning for, at flere personer, der skal afhøres af kommissionen, har sådanne modstridende interesser, at de ikke kan have samme bisidder. Flere personer, der skal afhøres af en undersøgelseskommission, kan derfor få bistand af samme bisidder, medmindre der foreligger oplysninger, som giver grundlag for at antage, at de pågældende har modstridende interesser af en sådan styrke, at afgørende hensyn til dem selv eller til undersøgelsens gennemførelse taler for, at de skal have hver sin bisidder.”

Højesteret fandt herefter, at der efter de oplysninger, der forelå på daværende tidspunkt, ikke var grundlag for at fastslå, at afgørende hensyn talte imod, at den pågældende advokat blev beskikket som bisidder for såvel den første kontorchef som for de kærende.

Om sagens nærmere omstændigheder fremgår det af kendelsen, at Tibetkommissionen den 13. juni 2016 afslog beskikkelse af den samme bisidder for begge kontorchefer. Begrundelsen herfor var, at kommissionen på baggrund af den seneste højesteretspraksis om reglen i retsplejelovens § 734, stk. 2 (om forsvaret for flere sigtede under en straffesag), fandt, at advokaten ikke kunne repræsentere begge kontorchefer, medmindre det med høj grad af sandsynlighed kunne siges, at de ikke havde modstridende interesser. Efter Tibetkommissionens opfattelse forelå der ikke den fornødne høje grad af sandsynlighed for, at de to kontorchefer ikke havde modstridende interesser, hvorfor advokaten ikke kunne beskikkes for dem begge. Den 23. juni 2016 traf Tibetkommissionen afgørelse om at afslå at beskikke advokaten som bisidder for en tidligere udenrigsminister, ligeledes under henvisning til, at det ikke på daværende tidspunkt med den fornødne høje grad af sandsynlighed kunne siges, at der ikke var modstridende interesser mellem den daværende udenrigsminister og højstående embedsmænd i Justitsministeriet. Tibetkommissionens afgørelser af 13. juni 2016 og 23. juni 2016 blev stadfæstet ved kendelse afsagt af Østre Landsret den 8. juli 2016. Højesteret nåede som nævnt til det modsatte resultat.

2.2.3.2. Bisidderens rettigheder med hensyn til indsigt i undersøgelsen og bevisførelse fremgår af § 22 i lov om undersøgelseskommissioner. Lovens § 22, stk. 1, giver bisidderen ret til at overvære møderne i undersøgelseskommissionen og i Københavns Byret (smh. ovenfor i afsnit 2.2.2 om lovens kapitel 6 om vidnepligt og anden oplysningspligt ved undersøgelser uden dommermedvirken). Det fremgår af bemærkningerne til bestemmelsen, at retten til at overvære møderne i kommissionen er ubetinget, men at retten ikke omfatter interne møder, herunder rådslagninger, men de ”eksterne” møder, hvis parallelitet i retsplejen er retsmøderne. Undersøgelseskommissionen kan i medfør af § 22, stk. 3, sidste pkt., give bisidderen pålæg om ikke at gøre sin klient bekendt med, hvad der er foregået under møder i undersøgelseskommissionen eller i retten. Betingelserne herfor svarer til betingelserne i § 22, stk. 3, 2. pkt., for at give et pålæg om ikke at gøre klienten bekendt med indholdet af materialet, jf. umiddelbart nedenfor.

Efter § 22, stk. 2, har bisidderen ret til af undersøgelseskommissionen at få kopi af det materiale, der indgår i undersøgelsen. Der er tale om en ubetinget ret, som dog ikke omfatter materiale udarbejdet af undersøgelseskommissionen til intern brug som f.eks. udkast til beslutninger eller beretning og brevveksling mellem kommissionens medlemmer eller mellem kommissionens medlemmer og medhjælpere. Ifølge stk. 3, 1. pkt., må bisidderen ikke uden undersøgelseskommissionens samtykke udlevere materialet til sin klient. Det forudsættes derimod, at bisidderen som udgangspunkt har ret til at gøre klienten bekendt med indholdet af materialet. Undersøgelseskommissionen kan dog give bisidderen pålæg om ikke at gøre sin klient bekendt med indholdet af materialet, hvis afgørende hensyn til fremmede magter, statens sikkerhed, sagens opklaring eller tredjemand taler for det, jf. § 22, stk. 3, 2. pkt. I de sjældne undtagelsestilfælde, hvor den person, hvis forhold undersøges, ikke har ret til en bisidder, er det forudsat i Folketingets Udvalg for Forretningsordenens betænkning over lovforslaget, at der tilkommer den pågældende samme adgang til aktindsigt, som den pågældende ellers ville have gennem sin bisidder, og at denne adgang i disse tilfælde må administreres af undersøgelseskommissionen.

Lovens § 22, stk. 4 og 5, giver bisidderen ret til at anmode undersøgelseskommissionen om at foranstalte bevisførelse og til at foretage uddybende afhøring af de personer, der har afgivet forklaring. Det forudsættes i bemærkningerne til disse bestemmelser, at undersøgelseskommissionen (eller Københavns Byret) kan afskære bevisførelse eller uddybende afhøring, der skønnes at være uden betydning for undersøgelsen, jf. herved princippet i retsplejelovens § 341.

2.2.3.3. I lovens § 23 er fastsat bestemmelser om undersøgelseskommissionens pligt til at orientere den person, hvis forhold undersøges, og dennes bisidder samt om retten til at afgive en udtalelse ved undersøgelsens afslutning.

Undersøgelseskommissionen har for det første en pligt til *inden afhøringen* at orientere om de forhold af faktisk og eventuelt retlig karakter, som undersøgelsen vedrørende den pågældende omfatter, jf. § 23, stk. 1. Det forudsættes i bemærkningerne til bestemmelsen, at orienteringen gives så hurtigt som muligt efter iværksættelse af undersøgelsen. I sin betænkning over lovforslaget lagde Folketingets Udvalg for Forretningsordenen vægt på denne udtalelse og understregede, at det afgørende er, at praksis med hensyn til orienteringstidspunkt og mødeberammelse bliver sådan, at bisidderen og dennes klient sikres en rimelig forberedelsestid forud for afhøringen. Sker der i løbet af undersøgelsen væsentlige ændringer i de forhold, som er nævnt i stk. 1, skal undersøgelseskommissionen orientere herom, jf. stk. 2.

Undersøgelseskommissionen har for det andet pligt til *efter bevisførelsen* at orientere om de faktiske og eventuelt retlige forhold vedrørende den pågældende, som kommissionen overvejer at give udtryk for i sin beretning. Ifølge forarbejderne til bestemmelsen skal orienteringen – hvis det er relevant – omfatte de punkter, der eventuelt vil blive kritiseret i beretningen. I de tilfælde, hvor kommissionen ikke er blevet anmodet om at foretage retlige vurderinger i medfør af lovens § 4, stk. 4, omfatter orienteringspligten alene de faktiske forhold vedrørende den pågældende.

Orienteringspligten i stk. 3 har til formål at understøtte den ret til kontradiktion, som fastslås i lovens § 23, stk. 4. Efter bestemmelsen gives den pågældende og dennes bisidder ret til ved undersøgelsens afslutning at komme med en skriftlig udtalelse om de faktiske og eventuelt retlige spørgsmål, som undersøgelsen rejser vedrørende den pågældende. Kommissionen har efter § 23, stk. 4, 2. pkt., mulighed for at fastsætte en frist for afgivelse af denne udtalelse.

Det fremgår af bemærkningerne til § 23, stk. 4, at den berørte og dennes bisidder ikke har krav på at blive hørt over indlæg fra andre berørte og deres bisiddere, men at undersøgelseskommissionen kan beslutte at iværksætte en sådan høringsprocedure, hvis den finder det hensigtsmæssigt.

2.2.3.4. Bestemmelserne om salær til bisidderen findes i lovens § 24. Efter stk. 1 fastsættes salær og godtgørelse til bisidderen efter de takster, der gælder for beskikkede forsvarere i straffesager. Undersøgelseskommissionen afgiver indstilling til justitsministeren herom, og det forudsættes, at justitsministeren i almindelighed følger indstillingen. Det følger af § 24, stk. 2, at den beskikkede bisidder ikke må modtage salær og godtgørelse ud over det efter stk. 1 fastsatte beløb. Derimod fremgår det af bemærkningerne til bestemmelsen, at en valgt bisidder kan aftale med sin klient eller dennes organisation, at den pågældende skal have et salær ud over dette beløb.

2.2.3.5. Kapitel 8 i lov om undersøgelseskommissioner om tavshedspligt omfatter §§ 25 og 26. Udgangspunktet efter § 25, stk. 1 og 2, er, at undersøgelseskommissionens medlemmer, andre personer, der deltager i undersøgelsen, og bisidderne er underlagt tavshedspligt efter reglerne i straffelovens §§ 152-152 e med hensyn til enhver oplysning, som de under deres virksomhed får kendskab til (jf. dog ovenfor i afsnit 2.2.3.2 om bisidderens ret til at gøre klienten bekendt med indholdet af materialet, medmindre der er givet pålæg efter § 22, stk. 3).

En undtagelse er fastsat i lovens § 26, stk. 1, hvorefter tavshedspligten i § 25, stk. 1, ikke er til hinder for, at undersøgelseskommissionen udleverer materiale, som indgår i undersøgelsen, hvis det er af betydning for at besvare de spørgsmål, som kommissionen stiller. Ifølge § 26,

stk. 2, er der tavshedspligt med hensyn til dette materiale, og straffelovens §§ 152-152 e finder tilsvarende anvendelse.

Det forudsættes endvidere, at undersøgelseskommissionen uden at handle i strid med sin tavshedspligt kan udlevere kopi af udkast til protokoltilførsel til den, der har afgivet forklaring, for at sikre sig, at forklaringen bliver korrekt gengivet, og at kommissionen må give den pågældende en kopi af den endelige tilførsel til protokollen.

Tavshedspligten forudsættes heller ikke at være til hinder for, at bisidderen gør sin klient bekendt med det materiale, der indgår i sagen, eller med, hvad der er foregået under møder i kommissionen eller i retten, i det omfang det er relevant for bisidderens varetagelse af klientens tarv. Dette gælder dog ikke, hvis bisidderen har fået et pålæg efter lovens § 22, stk. 3, om ikke at gøre klienten bekendt med de nævnte oplysninger.

#### 2.2.4 Undersøgelseskommissionens beslutninger og domstolsprøvelse heraf

Om en undersøgelseskommissions beslutninger bestemmer § 27, stk. 1, i lov om undersøgelseskommissioner, at en undersøgelseskommission bestående af flere medlemmer træffer beslutning ved stemmeflerhed, jf. dog § 4, stk. 5, hvorefter en dommer, der er medlem af en undersøgelseskommission, alene foretager retlige vurderinger i det omfang, dommeren ikke finder det retssikkerhedsmæssigt betænkeligt. Ifølge § 27, stk. 2, er formandens stemme afgørende ved stemmelighed.

Beslutninger truffet af en undersøgelseskommission kan indbringes for Østre Landsret af enhver med retlig interesse heri inden for en frist på 2 uger efter, at beslutningen er meddelt den pågældende, jf. § 28, stk. 1, 1. pkt. Ifølge stk. 2 gælder dette dog ikke for de beslutninger, som en undersøgelseskommission uden dommerdeltagelse træffer efter lovens §§ 17 og 19 om at anmode Københavns Byret om at give pålæg om udlevering af materiale eller at indkalde en person til at afgive vidneforklaring.

Indbringelse af kommissionens beslutninger sker ved indgivelse af kæreskrift til kommissionen, og reglerne om kæremål i borgerlige sager finder i øvrigt tilsvarende anvendelse, jf. § 28, stk. 1, 2. og 3. pkt.

Særligt for så vidt angår en undersøgelseskommissions beslutninger efter lovens § 21, stk. 3, om, at en valgt bisidder ikke må fungere som sådan, og om tilbagekaldelse af beskikkelse af en bisidder, bestemmes det i § 28, stk. 3, at sådanne beslutninger kan indbringes for Den Særlige Klageret inden for en uge efter, at beslutningen er meddelt. Retsplejelovens § 737 (om

kære af rettens afgørelser om afvisning af en valgt forsvarer og om nægtelse og tilbagekaldelse af forsvarerbeskikkelse) finder tilsvarende anvendelse på sådanne beslutninger.

#### 2.2.5 Offentlighed og afgivelse af beretning m.v.

Det følger af lovens § 29, at offentlighedsloven, forvaltningsloven, lov om offentlige myndigheders registre og ombudsmandsloven ikke gælder for den virksomhed, som udøves af undersøgelseskommissionen. Lov om offentlige myndigheders registre er ophævet ved § 76, stk. 2, i lov nr. 429 af 31. maj 2000 om behandling af persondataoplysninger (persondataloven). Hverken undersøgelseskommissionsloven, persondataloven eller forarbejderne til disse love tager stilling til spørgsmålet, om undersøgelseskommissioner omfattes af persondataloven. Talevski m.fl., side 182 ff., antager, at persondataloven finder anvendelse på en undersøgelseskommissions virksomhed.

Princippet om mødeoffentlighed under såvel undersøgelseskommissionens møder som møder i retten er fastslået i § 30, stk. 1, 1. pkt. Bestemmelsen er udtryk for en af de væsentligste ændringer i forhold til det udkast til lovforslag, som blev udarbejdet af Udvalget vedrørende Undersøgelsesorganer. Ifølge udkastets § 29, stk. 2, skulle møder i undersøgelseskommissionen foregå for lukkede døre, hvilket navnlig var begrundet i hensynet til undersøgelsens effektivitet og hensynet til de personer, undersøgelsen retter sig imod. Folketingets Udvalg for Forretningsordenen fandt imidlertid i sin betænkning over lovforslaget, at udgangspunktet burde være, at undersøgelserne skulle være offentlige. Udvalget henviste i den forbindelse navnlig til de principielle synspunkter om større åbenhed om den offentlige sektor, som efter udvalgets opfattelse med rette var blevet tillagt stadig større vægt i årtierne forud. Udvalget henviste endvidere til, at der typisk vil knytte sig en væsentlig offentlig interesse til det funktionsområde i det ministerium mv., som undersøgelsen omfatter, og til, at offentlighed om undersøgelsen ville kunne have væsentlig betydning for den almindelige tillid til, at undersøgelsen finder sted på en saglig og i øvrigt rigtig måde.

Udvalget for Forretningsordenen anerkendte dog de hensyn, der lå bag det oprindelige udkast. Udgangspunktet om mødeoffentlighed kan således fraviges af undersøgelseskommissionen eller af retten, hvis det findes påkrævet af hensyn til ro og orden i lokalet eller statens forhold til fremmede magter eller særlige hensyn til disse i øvrigt, af hensyn til sagens oplysning, af hensyn til at beskytte nogen mod unødvendig krænkelse eller af andre særlige grunde, jf. § 30, stk. 1, 2. pkt., nr. 1-4. § 30, stk. 2, foreskriver dog, at referat- eller navneforbud anvendes i stedet for dørlukning, hvis de nævnte hensyn herved tilgodeses tilstrækkeligt.

Materiale, der indgår i undersøgelsen, vil ofte være afgivet af en offentlig myndighed omfattet af offentlighedsloven. Lov om undersøgelseskommissioner bestemmer i § 31, stk. 1, at der

ikke uden samtykke fra undersøgelseskommissionen må gives aktindsigt i sådant materiale efter offentlighedsloven. Bestemmelsen gælder først, når en undersøgelseskommission er nedsat. Det fremgår imidlertid af offentlighedslovens § 33, nr. 5, at retten til aktindsigt kan begrænses, i det omfang det er nødvendigt til beskyttelse af væsentlige hensyn til private og offentlige interesser, hvor hemmeligholdelse efter forholdets særlige karakter er påkrævet. Det følger af de specielle bemærkninger til bestemmelsen, at den kan anvendes til efter en konkret vurdering at undtage dokumenter og oplysninger, som må forventes at komme til at indgå i en kommende undersøgelseskommissions arbejde, hvis det vurderes, at en udlevering af materialet vil være skadelig for kommissionens gennemførelse af sin undersøgelse. Der henvises til de specielle bemærkninger til § 33, nr. 5, i lovforslag nr. L 144 af 7. februar 2013 om offentlighed i forvaltningen, der som eksempel på bestemmelsens anvendelse nævner, at der er truffet en (regerings-)beslutning om at nedsætte en undersøgelseskommission, uden at der endnu foreligger et kommissorium, og hvor det materiale, som der søges aktindsigt i, ud fra de foreliggende oplysninger om undersøgelsens genstand og omfang må antages at ville indgå i og være af central betydning for den kommende undersøgelseskommissions arbejde. Denne retsopfattelse er lagt til grund af Folketingets Ombudsmand i Ombudsmandens udtalelse af 12. februar 2016 i sag 2016-8.

§ 31, stk. 2, indeholder endvidere en bestemmelse om, at der, indtil undersøgelseskommissionen har afgivet sin beretning, ikke er adgang til aktindsigt i rettens materiale efter retsplejelovens kapitel 3 a (om aktindsigt ved domstolene). § 31, stk. 2, blev ændret ved lov nr. 215 af 31. marts 2004 om ændring af retsplejeloven og forskellige andre love (Offentlighed i retsplejen), således at den tidligere henvisning til retsplejelovens § 41 blev erstattet af den nuværende henvisning til retsplejelovens kapitel 3 a.

Endelig indeholder § 32 reglerne om undersøgelseskommissionens beretning om resultatet af undersøgelsen. Det fremgår af § 32, stk. 2, at beretningen offentliggøres (af justitsministeren), medmindre ganske særlige grunde taler imod det. Det forudsættes, at en kopi af kommissionens protokol og eventuel retsbog samt eventuelle udtalelser efter § 23, stk. 4, optages som bilag til beretningen.

#### 2.2.6 Ikrafttræden m.v.

Lov om undersøgelseskommissioner trådte i kraft den 1. juli 1999, jf. § 33, stk. 1. I medfør af stk. 2 blev retsplejelovens §§ 21 og 21 a samtidig ophævet.

Lovens § 34 indeholder reglerne om lovens anvendelse for Færøerne og Grønland.



I overensstemmelse med anbefalingen fra Udvalget vedrørende Undersøgelsesorganer blev der indsat en revisionsbestemmelse, der skulle sikre, at reglerne blev taget op til overvejelse og vurderet på ny inden for en overskuelig fremtid, således at der kunne tages stilling til et eventuelt behov for justeringer. Af § 35 i den vedtagne lov fremgik, at "[f]orslag om revision af loven fremsættes for Folketinget senest i folketingsåret 2003-04." Bestemmelsen blev ændret ved lov nr. 452 af 9. juni 2004 om ændring af lov om undersøgelseskommissioner, der ændrede fristen fra folketingsåret 2003-04 til folketingsåret 2005-06. Af bemærkningerne til lovforslaget (nr. L 232 af 23. april 2004) fremgår, at det ikke i folketingsåret 2003-04 var muligt at besvare de spørgsmål, som blev stillet i forarbejderne til revisionsbestemmelsen. Baggrunden herfor var bl.a., at der på daværende tidspunkt var nedsat tre undersøgelseskommissioner, hvoraf ingen endnu havde færdiggjort deres arbejde, og en besvarelse af spørgsmålene ville forudsætte nærmere undersøgelser og overvejelser.

Der blev ikke i folketingsåret 2005-06 eller følgende år fremsat forslag til revision af loven.

### **3. Andre undersøgelsesorganer og -former**

I de følgende afsnit redegøres for parlamentariske kommissioner og folketingsudvalg (i afsnit 3.1) og andre undersøgelsesorganer mv. (i afsnit 3.2). Afsnittene er i vidt omfang udtryk for en ajourføring af dele af kapitlerne 4 og 5 i betænkning nr. 1315/1996, hvortil der fortsat på en række punkter kan henvises for en uddybende fremstilling.

Forud for gennemgangen af de øvrige undersøgelsesorganer og -former skal knyttes nogle enkelte bemærkninger til spørgsmålet om valg af undersøgelsesform. Som det fremgår af det følgende, er nedsættelse af en undersøgelseskommission blot én blandt flere muligheder, der vil kunne vælges til at undersøge en sag i den statslige forvaltning, afhængigt af sagens nærmere karakter. Spektret af mulige undersøgelsesformer til at belyse en given sag vil i første række bero på den regulering, der gælder for det enkelte undersøgelsesorgan mv., og i visse tilfælde har der udviklet sig en praksis for forholdet mellem undersøgelsesformerne. Imidlertid er valget af undersøgelsesform, herunder navnlig spørgsmålet om, hvorvidt en undersøgelseskommission bør nedsættes, ikke genstand for generel eller systematisk regulering. Det beror således på en konkret vurdering, herunder af politisk karakter, hvilken undersøgelsesform der må anses for egnet i hver enkelt sag.

Spørgsmålet er dog i et vist omfang omtalt i forarbejderne til undersøgelseskommissionsloven. Som det fremgår af afsnit 2.2.1.1 ovenfor, blev spørgsmålet omtalt i det notat af 22. december 1997, som blev udarbejdet af Justitsministeriet i samarbejde med professor Lars Nordskov Nielsen, højesteretsdommer Torben Melchior og lektor, dr.jur. Jens Peter Christensen, og optrykt som bilag til Udvalget for Forretningsordenens betænkning over lovforslaget.

I notatet anføres bl.a., at en undersøgelseskommission ikke bør nedsættes, hvis forholdene kan belyses tilfredsstillende af ordinære, faste undersøgelsesorganer, og at en undersøgelseskommission ikke bør kunne få til opgave at tage stilling til eller tilvejebringe det faktiske grundlag for afgørelse af partstvister.

### **3.1 Parlamentariske kommissioner, spørgsmål, forespørgsler og folketingsudvalg**

Folketinget råder over en række instrumenter, som det anvender i den parlamentariske kontrol af ministrene og regeringen. Grundloven giver mulighed for nedsættelse af parlamentariske kommissioner, men en sådan har ikke været nedsat siden umiddelbart efter anden verdenskrig. I praksis samler interessen sig navnlig om forespørgsler, § 20-spørgsmål samt udvalgs-spørgsmål. De to første instrumenter knytter sig til arbejdet i Folketingets plenum, mens udvalgs-spørgsmålene stilles af de stående udvalg. En del af udvalgs-spørgsmålene danner udgangspunkt for samråd med ministrene, hvor udvalget har mulighed for i dialog med ministrene at søge en sag eller et sagsforløb dyberegående belyst.

Der har været en meget stærk udvikling i Folketingets anvendelse af disse instrumenter. I de to første årtier under 1953-grundloven blev der rejst 5-6 forespørgsler hvert folketingsår. Antallet er siden steget til 60-70 forespørgsler i midten af 1990'erne, og antallet af årlige forespørgsler har siden midten af 2000'erne ligget på 40-50. Udviklingstendensen har været den samme for antallet af årlige § 20-spørgsmål, der steg fra ca. 1.000-2.000 i begyndelsen af 1990'erne til mere end 7.000 i folketingsåret 2005-06. Efter at Folketinget fra folketingsåret 2007-08 ændrede proceduren, således at spørgsmål, der rummer en anmodning om oplysninger om faktiske forhold, skal stilles som udvalgs-spørgsmål, er antallet af § 20-spørgsmål faldet drastisk. Således var antallet af spørgsmål i folketingsåret 2014-15 (1. og 2. samling) og 2015-16 kun omkring 1.500. Til gengæld er antallet af udvalgs-spørgsmål steget. Det har de seneste ti år svinget mellem 9.000 og 16.000 om året.<sup>2</sup>

#### **3.1.1 Parlamentariske kommissioner**

Det følger af grundlovens § 51, at:

”Folketinget kan nedsætte kommissioner af sine medlemmer til at undersøge almen-  
vigtige sager. Kommissionerne er berettigede til at fordrø skriftlige eller  
mundtlige oplysninger af såvel private borgere som af offentlige myndigheder.”

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

---

<sup>2</sup> Kilde: Året, der gik i Folketinget – Beretning om Folketingsåret 2015-16 (Folketingets Administration, 2016).

Beslutningen om at nedsætte en parlamentarisk kommission træffes af Folketinget alene. En parlamentarisk kommission sammensættes af det antal folketingsmedlemmer, der besluttes af Folketinget, og medlemmerne vælges efter forholdstal, jf. grundlovens § 52.

3.1.1.1. Om den parlamentariske kommissions opgave fastsætter grundlovens § 51 blot, at den består i ”at undersøge almen vigtige sager”, men grundloven indeholder ingen nærmere beskrivelse af, hvad der ligger heri.

Bestemmelsen i 1849-grundlovens § 50, der i vidt omfang svarede til den nugældende grundlovs § 51, tog navnlig sigte på kommissioner, der skulle virke som led i tingenes forberedelse af forslag til love og andre regeringsforanstaltninger, men anvendelsen af parlamentariske kommissioner var ikke ved forarbejderne til bestemmelsen begrænset til lovforberedelse mv. 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, og det konkluderes i betænkning nr. 1315/1996, side 156, at der ikke er retlige grænser for, hvilke sager i den statslige forvaltning en parlamentarisk kommission kan pålægges at undersøge, når blot sagen kan karakteriseres som ”almenvigtig”.

En parlamentarisk kommission er ikke retligt begrænset til undersøgelse og klarlæggelse af et faktisk begivenhedsforløb, men kan også nedsættes til at foretage en vurdering af, om der er grundlag for at antage, at der er handlet retsstridigt eller ulovligt af personer, herunder ministre, inden for den statslige forvaltning, og i den forbindelse fremkomme med indstilling om, hvorvidt der er grundlag for at søge et retligt ansvar gjort gældende mod de pågældende.

Den seneste parlamentariske kommission blev nedsat i juni 1945 (og senere fornyet) til at undersøge forhold i forbindelse med Danmarks besættelse og under besættelsestiden. Der har ikke efter den gældende grundlov af 1953 været nedsat parlamentariske kommissioner. Valget af denne undersøgelsesform blev udsat for stærk kritik i forbindelse med, at Folketinget tog stilling til den parlamentariske kommissions arbejde i 1955, jf. nærmere herom Jens Peter Christensen, Ministeransvar (Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 1997), side 562 f.

I betænkning nr. 1315/1996, side 171 ff., anføres, at parlamentariske organer af en række nærmere angivne grunde ikke er egnede til at foretage undersøgelser og klarlægge faktiske begivenhedsforløb, jf. også nedenfor under 3.1.3.

3.1.1.2. Om sagens oplysning fremgår det af grundlovens § 51, at parlamentariske kommissioner er ”berettigede til at fordre skriftlige eller mundtlige oplysninger af såvel private borgere som af offentlige myndigheder.”

Bestemmelsen medfører en pligt for private borgere og offentlige myndigheder til at meddele skriftlige eller mundtlige oplysninger efter anmodning fra kommissionen. Oplysningerne afgives som udgangspunkt under strafansvar, jf. straffelovens § 162 og – for ministres vedkommende – ministeransvarlighedslovens § 5, stk. 2.

En parlamentarisk kommission er ikke udstyret med særlige tvangsmidler til håndhævelse af oplysningspligten. Det antages i betænkning nr. 1315/1996, side 157 f., at spørgsmålet om særlige tvangsmidler næppe vil have den store praktiske betydning med hensyn til *offentlige myndigheder*.

For så vidt angår ministre kan det påregnes, at de allerede som følge af det parlamentariske ansvar i almindelighed vil være indstillet på skriftligt at besvare kommissionens spørgsmål, at udlevere foreliggende skriftligt materiale og at give møde for at afgive forklaring for kommissionen. Hvis ministre undlader skriftligt eller mundtligt at besvare spørgsmål fra den parlamentariske kommission eller undlader at udlevere skriftligt materiale, som kommissionen anmoder om, vil der efter omstændighederne kunne foreligge en overtrædelse af ministeransvarlighedslovens § 5.

Ministrene vil som udgangspunkt også kunne pålægge embedsmænd at afgive forklaring for den parlamentariske kommission. Det antages i øvrigt, at embedsmænd vil kunne ifalde disciplinært ansvar eller i grove tilfælde strafansvar, jf. straffelovens §§ 156 eller 157, hvis de undlader at opfylde oplysningspligten, og at dette vil gælde, selv om de ikke har fået en tjenestebefaling om at afgive forklaring. Almindelige principper om forbud mod selvinkriminering vil formentlig i dag indebære begrænsninger i embedsmænds pligt til at afgive forklaring og fremkomme med oplysninger, jf. herved Jens Peter Christensen i Talevski m.fl., side 331 ff.

Spørgsmålet om tvangsmidler vil således formentlig kun kunne tænkes at få praktisk betydning i forhold til *private personer*. Der fremhæves dog i betænkning nr. 1315/1996, side 158, en række muligheder for at håndhæve oplysningspligten.

I den statsretlige litteratur er det antaget, at en parlamentarisk kommission kan foranstalte vidneafhøring ved domstolene, hvis formålet er at tilvejebringe oplysninger af betydning for kommissionens vurdering af, om der er grundlag for at antage, at der bør gøres et retligt ansvar gældende mod bestemte personer. En sådan vidneførsel er derimod ikke mulig, hvis formålet er at tilvejebringe oplysninger af almindelig politisk interesse.

Det antages endvidere i den statsretlige litteratur, at lovgivningens regler om vidneudelukkelses- og vidnefritagelsesgrunde finder anvendelse på afhøringer for en parlamentarisk kommission, og dette antages i betænkning nr. 1315/1996, side 158, også at gælde for meddelelse af skriftlige oplysninger til kommissionen.

Der gælder ingen regler om proceduren i forbindelse med afhøringer ved en parlamentarisk kommission, herunder om beskikkelse af bisidder for de afhørte.

I forbindelse med nedsættelsen af de parlamentariske kommissioner vedrørende besættelsestiden blev spørgsmålene om vidneførelse mv. ikke aktualiseret, idet der sideløbende blev nedsat en kommissionsdomstol, der fik til opgave at foretage de undersøgelser og afhøringer, som den parlamentariske kommission fandt nødvendige.

3.1.1.3. Spørgsmålet om offentlighed i forbindelse med den parlamentariske kommissions arbejde er ikke reguleret i grundloven. Folketinget vil ved nedsættelsen kunne fastsætte nærmere regler om, hvorvidt offentligheden skal have adgang til møder og dokumenter. Det anføres i betænkning nr. 1315/1996, side 159, at den parlamentariske kommission muligvis også selv vil kunne fastsætte regler om spørgsmålet, og at det uden en sådan beslutning må antages, at kommissionen vil tage udgangspunkt i de regler, der gælder for offentlighedens adgang til folketingsudvalgs møder og dokumenter, jf. nærmere nedenfor i afsnit 3.1.3.3.

Der er ikke fastsat regler om, at rapporten fra den parlamentariske kommission skal være offentlig, men i praksis har beretninger eller betænkninger afgivet af parlamentariske kommissioner været offentlige.

### 3.1.2 Forespørgsler

Ifølge grundlovens § 53 kan ethvert medlem af Folketinget med dettes samtykke bringe ethvert offentligt anliggende under forhandling og derom æske ministrenes forklaring.

Bestemmelsen giver folketingsmedlemmerne en almindelig adgang til at afkræve ministrene oplysninger og forklaringer (den såkaldte interpellationsret). Som det fremgår af grundlovens § 53 og § 21, stk. 2, i Folketingets forretningsorden, kan interpellationsretten kun udøves med Folketingets samtykke. Det har undtagelsens karakter, at Folketinget nægter at godkende en forespørgsel.

Vedkommende minister er forpligtet til at besvare forespørgslen og vil ved besvarelsen være forpligtet af bl.a. ministeransvarlighedslovens § 5, stk. 2, hvorefter han ikke må give Folketinget urigtige eller vildledende oplysninger eller fortie oplysninger, der er af væsentlig be-

tydning for tingets bedømmelse af sagen. Spørgsmålet om ministerens videregivelse af fortrolige oplysninger er nærmere omtalt af bl.a. Jens Peter Christensen, Jørgen Albæk Jensen og Michael Hansen Jensen, Grundloven med kommentarer (Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 2015), side 339 f.

Ministerens besvarelse efterfølges af en folketingsdebat. I forbindelse med debatten kan beslutning kun træffes i form af vedtagelse af et ”forslag til vedtagelse” efter reglerne i forretningsordenens § 24. I beslutningen kan Folketinget over for ministeren give udtryk for tingets opfattelse, herunder eventuelt give udtryk for tingets tillid eller mistillid til ministeren med den virkning, at ministeren ikke kan forblive i sit embede, jf. grundlovens § 15, stk. 1.

Fremgangsmåden for indgivelse af en forespørgsel og afholdelse af forespørgselsdebat, herunder muligheden for såkaldte hasteforespørgsler, er nærmere reguleret i Folketingets forretningsordens § 21.

### 3.1.3 Folketingsudvalg

De nærmere regler om folketingsudvalgenes nedsættelse og sammensætning er fastsat i Folketingets forretningsorden. Det følger af § 7, stk. 1, at der ved begyndelsen af hver folketingssamling nedsættes en række stående udvalg. Efter § 7, stk. 7, kan Folketinget endvidere nedsætte særlige udvalg til behandling af enkelte sager. Kun folketingsmedlemmer kan være medlemmer af folketingsudvalg. Valget sker efter forholdstal, jf. herved grundlovens § 52 og forretningsordenens § 36, stk. 1.

Folketingets stående udvalg beskæftiger sig normalt med lovgivningsspørgsmål mv. inden for udvalgets område og med opgaver af generel kontrollerende karakter i forhold til vedkommende ministers forvaltning af området.

De stående udvalg har udviklet sig til at være et meget benyttet kontrolinstrument. Udvalgene kan således som nævnt ovenfor under dagsordenens såkaldte almindelige del stille spørgsmål til ministrenes skriftlige besvarelse. De kan derudover, hvad der er et vigtigt led i den parlamentariske kontrol med ministrene, skriftligt stille spørgsmål til ministrenes besvarelse i samråd med udvalgene. Samrådene, som i årene efter udvalgsreformen i 1972-73 var lukkede, har siden folketingsåret 1997-98 også kunnet afvikles som åbne samråd. Ved de åbne samråd er der adgang for offentligheden og medierne, ligesom der kan transmitteres fra samrådene. De åbne samråd var ikke flittigt benyttet de første år, men antallet steg kraftigt fra 259 til 472 i folketingsårene 2003-04 til 2006-07, jf. Flemming Juul Christiansen og Asbjørn Skjæveland i Jørgen Grønnegård Christensen og Jørgen Elklit, Det Demokratiske System (Hans Reitzel, 2. udgave, 2009), side 112. Nedenstående tabel viser udviklingen i antal besvarede samråds-

spørgsmål siden folketingsåret 2006-07, herunder andelen af samrådsspørgsmål besvaret i samråd, som er åbne for offentligheden. Det ses, at aktiviteten har været svingende fra ca. 500 samråd om året og op til ca. 1.100 samråd pr. år. En meget stor andel af besvarelserne foregår i åbne samråd. Andelen har i de seneste år svinget mellem 80 og 90 procent.

### Udviklingen i antallet af samrådsspørgsmål mv. til ministre fra Folketingets stående udvalg (inkl. Grønlandsudvalget og Færøudvalget).

Folketingsåret 2006-07 til folketingsåret 2015-16.

Folketingsår	Udvalgs- spørgsmål	Besvarede sam- rådsspørgsmål*	Heraf besvaret i åbne samråd	Temamøder, ekspertmøder og andre møder	Høringer og konferencer
2006-07	9.095	652	472 (72 %)	8	18
2007-08	12.162	525	350 (67 %)	9	15
2008-09	13.961	849	694 (82 %)	15	62
2009-10	16.025	1.154	1.035 (90 %)	30	76
2010-11	14.813	980	862 (88 %)	69	22
2011-12	13.610	764	657 (86 %)	122	24
2012-13	13.816	813	727 (89 %)	90	26
2013-14	14.989	677	582 (86 %)	85	28
2014-15	13.040	474	388 (82 %)	85	18
2015-16	13.452	891	806 (90 %)	87	40

Kilder: 2006-07 – 2008-09: Årbog & Registre til Folketingstidende.

2009-10 – 2010-11: Parlamentariske oplysninger – folketingsåret.

2011-12 – 2015-16: Året, der gik, i Folketinget.

\*Omfatter samrådsspørgsmål, som er stillet i det pågældende folketingsår og besvaret i et samråd i samme folketingsår. Samrådsspørgsmål, som er stillet, men ikke besvaret i folketingsåret, er ikke medtaget i tabellen. En minister kan besvare flere samrådsspørgsmål i samme samråd, hvilket i praksis er ofte forekommende. Folketingets officielle publikationer om folketingsarbejdet indeholder imidlertid ikke data om antallet af afholdte samråd i folketingsåret.

De stående udvalgs formelle kontrolinstrumenter er spørgsmål til enten skriftlig besvarelse eller besvarelse i samråd med udvalget. Folketinget har ved siden af disse formelle instrumenter i den viste tiårsperiode taget andre instrumenter i anvendelse. Det drejer sig dels om høringer og konferencer, dels om tema- og ekspertmøder mv.

Der er et samspil mellem den parlamentariske kontrol i de stående udvalg og anvendelsen af andre kontrolorganer. Det er således ofte sådan, at når enten et flertal i Folketinget eller regeringen beslutter at nedsætte en undersøgelseskommission eller at iværksætte en undersøgelse i andet regi, vil der have været et forudgående forløb i udvalgsregi, hvor udvalget gennem spørgsmål og samråd har søgt at afdække et hændelsesforløb, som har påkaldt sig udvalgets interesse. Det er også sådan, at udvalgene inddrages i den parlamentariske opfølgning, efter

en undersøgelseskommission eller et andet undersøgelsesorgan har afsluttet sine undersøgelser.

Udvalgenes parlamentariske kontrol kan føre til, at en minister trækker sig fra sit embede. Erfaringen er, at det sjældent er afslutningen af en særlig undersøgelse, f.eks. i en undersøgelseskommission, som har denne konsekvens, jf. Claus Dethlefsen i Børge Dahl m.fl. (red.), Festskrift til Jens Peter Christensen (Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 2016), side 399 ff. I praksis vil eventuelle parlamentariske konsekvenser i sager, som på denne måde er genstand for granskning, ofte være draget, inden den særlige undersøgelse er afsluttet, og ofte også inden den er iværksat.

I det følgende omtales under 3.1.3.1-3.1.3.3 de undersøgelser af konkrete sager, der tidligere har været gennemført af stående udvalg eller *ad hoc*-udvalg. I de seneste tiår synes undersøgelser i folketingsudvalgene i parlamentarisk regi at være blevet afløst af den markant forøgede brug af samrådsinstituttet, der omtales nærmere under 3.1.3.4, men det vil i princippet fortsat være muligt at iværksætte sådanne undersøgelser. Det bemærkes dog, at spørgsmålet om folketingsudvalgs undersøgelser var genstand for overvejelser i betænkning nr. 1315/1996, side 171 ff., hvor hovedkonklusionerne bl.a. var, at et folketingsudvalg mv. – bortset fra mindre undersøgelser – næppe i almindelighed vil være et egnet forum for undersøgelser af forhold i den statslige forvaltning. I den forbindelse henviste udvalget navnlig til,

- at folketingsmedlemmer normalt ikke har den fornødne erfaring eller de nødvendige professionelle forudsætninger i øvrigt for at indsamle og gennemgå skriftligt materiale og foretage afhøringer til klarlæggelse af komplicerede begivenhedsforløb,
- at sådanne undersøgelser vil være uforholdsmæssigt tidskrævende for parlamentarikerne,
- at et parlamentarisk undersøgelsesorgans effektivitet kan blive svækket af uenighed, herunder som følge af partipolitiske meningsforskelle mv.,
- at konklusionerne fra et sådant udvalg risikerer at fremstå uden nogen særlig autoritet, fordi der i offentligheden kan være manglende tillid til undersøgelsens uvildighed og objektivitet, og
- at klarlæggelse af et kompliceret faktum ofte vil forudsætte afhøring af de implicerede personer, herunder embedsmænd. Dette skal ses i sammenhæng med, at udvalget påpegede en række betænkeligheder ved parlamentariske organers mulighed for at indkalde embedsmænd til afhøring.

3.1.3.1. Hverken grundloven eller Folketingets forretningsorden indeholder regler for udvalgenes undersøgelser af nærmere bestemte, mere konkrete forhold i den statslige forvaltning,



som allerede har fundet sted, men såvel Folketinget som udvalget selv kan beslutte, at et stående udvalg skal iværksætte en sådan undersøgelse. Efter anbefaling fra Udvalget vedrørende Undersøgelingsorganer (se betænkning nr. 1315/1996, kapitel 4) blev der dog den 29. maj 1999 med vedtagelse af beslutningsforslag nr. B 136 om ændring af forretningsordenen for Folketinget indsat et nyt kapitel XVIII (§§ 54-60) i Folketingets forretningsorden, der omhandler Folketingets Udvalg for Forretningsordenens behandling af spørgsmål vedrørende ministeransvar. Disse regler omtales særskilt nedenfor i afsnit 3.1.5.

Som eksempel på, at et stående udvalg har undersøgt en konkret afsluttet sag i den statslige forvaltning, kan nævnes Folketingets Udvalg for Forretningsordenens undersøgelse af AMBI-sagen i 1992-93, der blev besluttet ved en motiveret dagsorden, hvorved Folketinget også fastlagde udvalgets kommissorium.

Nedsættelse af et *ad hoc*-udvalg til at undersøge forhold i den statslige forvaltning besluttet af Folketinget, der fastsætter udvalgets opgaver i forbindelse med nedsættelsen af udvalget. Som eksempel kan nævnes Det Særlige Undersøgelsesudvalg (også kaldet Stavad-udvalget), der blev nedsat ved motiveret dagsorden vedtaget af Folketinget i oktober 1994 i forbindelse med en forespørgselsdebat om undersøgelsesrettens beretning om Himmerlandsbanksagen.

Parlamentariske udvalg har i praksis normalt haft til opgave at vurdere ministres forhold, herunder eventuelt fremkomme med indstilling eller udtalelse om ministres politiske eller retlige ansvar. I de seneste eksempler på denne type undersøgelser beskæftigede udvalgene sig ikke med spørgsmålet om de involverede embedsmænds retlige ansvar eller med vurderinger af bestemte embedsmænds forhold i øvrigt, idet udvalgene anså det for ministrenes opgave at tage stilling til disse spørgsmål.

Om udvalgene selv har skullet fastlægge det faktiske begivenhedsforløb, har beroet på, om forløbet i forvejen har været tilstrækkeligt belyst på andet grundlag, f.eks. gennem en beretning fra en undersøgelsesret mv.

3.1.3.2. Der gælder ikke særlige regler om oplysningspligt over for folketingsudvalg, herunder om afgivelse af vidneforklaringer. Heller ikke ministre er i almindelighed forpligtet til at besvare spørgsmål fra folketingsudvalg. Det anføres dog i betænkning nr. 1315/1996, side 164 f., at der i praksis er mange måder, hvorpå udvalgene kan få en sag belyst, selvom der ikke er fastsat særlig lovgivning om oplysningspligt: Udvalgene kan anmode ministre om skriftligt at besvare spørgsmål, udlevere dokumenter til udvalgene eller møde i samråd for at redegøre nærmere for sagen, og sådanne oplysninger vil som udgangspunkt blive afgivet under strafansvar, jf. ministeransvarlighedslovens § 5, stk. 2. Under hensyn til det parlamentari-

ske ansvar, der påhviler ministrene, og på grund af almindelig respekt for Folketinget, vil ministrene normalt give møde og medvirke til udvalgets oplysning af sagen. I betænkning nr. 1315/1996 anføres det, at sagen endvidere vil kunne oplyses ved deputationer under udvalgs-møder, dvs. ved at private personer forelægger deres synspunkter for udvalget, gennem skriftligt materiale fra andre myndigheder (end ministerier) og private personer samt ved, at udvalgene rekvirerer ekstern bistand.

Om afhøring af embedsmænd anfører Jens Peter Christensen, Ministeransvar, side 567, at det i forbindelse med nedsættelsen af Stavad-udvalget blev overvejet, om udvalget skulle have adgang til at indkalde embedsmænd til at afgive forklaring for udvalget, men at DJØF modsatte sig dette med henvisning til grundlæggende retssikkerhedshensyn. Det anføres videre af Jens Peter Christensen, at også det forfatningsmæssige grundprincip om, at ministeren er ansvarlig over for Folketinget, mens embedsmændene er ansvarlige over for ministeren, taler for, at et sådant oplysningskridt ikke tages i anvendelse. Der kan i den forbindelse også henvises til Udvalget vedrørende Undersøgellesorganers overvejelser i betænkning nr. 1315/1996, side 177 f. Der kan endvidere henvises til bestemmelsen i § 57, stk. 3, i Folketingets forretningsorden, hvorefter Folketingets Udvalg for Forretningsordenen ikke kan stille spørgsmål til embedsmænd under sin behandling af sager om ministeransvar. Bestemmelsen er nærmere omtalt nedenfor under 3.1.5.2.

Bortset fra reglerne om Udvalget for Forretningsordenens behandling af spørgsmål om ministeransvar (omtalt nedenfor i afsnit 3.1.5) findes der ingen regler eller praksis for proceduren i et folketingsudvalg, der undersøger forhold i den statslige forvaltning, herunder om beskikelse af bisiddere for de personer, der eventuelt måtte blive afhørt af udvalget.

3.1.3.3. Spørgsmålet om *mødeoffentlighed* er reguleret i Folketingets forretningsorden, hvorefter ordinære udvalgmøder normalt gennemføres for lukkede døre, medmindre udvalget beslutter andet, jf. § 8, stk. 3. Udvalgene kan dog træffe beslutning om, at oplysninger om forhandlingerne kan tilgå offentligheden, jf. § 8, stk. 7, og der kan efter bestemmelsens stk. 9 træffes beslutning om – ud over ordinære udvalgmøder – at afholde åbne møder, åbne temamøder eller høringer. Endelig indeholder § 8, stk. 8, 1.-3. pkt., særlige regler om samråd, der indebærer, at et samråd skal afholdes for åbne døre, hvis mindst tre udvalgsmedlemmer støtter dette. For Udvalget for Forretningsordenens behandling af spørgsmål om ministeransvar gælder den i afsnit 3.1.5 omtalte regel i forretningsordenens § 60.

Der kan efter Folketingets forretningsordens § 42 i særdeles påtrængende tilfælde dispenseres fra reglerne i forretningsordenen, herunder reglerne om mødeoffentlighed, når  $\frac{3}{4}$  af de stemmende tilslutter sig et forslag herom stillet af formanden eller skriftligt af 17 medlemmer.

De almindelige regler om *dokumentoffentlighed* finder i Danmark ikke anvendelse på parlamentet, og Folketinget, herunder folketingsudvalgene, er således ikke omfattet af offentlighedslovens regler herom. Der er dog i et vist omfang på andet grundlag tilvejebragt dokumentoffentlighed. Folketingets Præsidium har således fastsat regler om adgang til Folketingets parlamentariske dokumenter m.v. Efter disse regler er et stort antal parlamentariske dokumenter, bl.a. skriftlige spørgsmål til ministre fra Folketingets medlemmer eller udvalg og ministrenes skriftlige besvarelse heraf, i almindelighed offentligt tilgængelige. Offentligheden har dog ikke adgang til interne eller fortrolige parlamentariske dokumenter. Der er heller ikke offentlig adgang til udvalgsprotokoller og referater og resuméer af møder i udvalg. Offentligt tilgængelige parlamentariske dokumenter offentliggøres på Folketingets hjemmeside.

Folketingsudvalgets afrapportering efter afslutning af undersøgelsen af nærmere bestemte forhold i den statslige forvaltning vil normalt tage form af en beretning, jf. herved forretningsordenens § 8 a, stk. 6. Hvis folketingsudvalget (eller et flertal i udvalget) mener, at Folketinget bør tage stilling til udvalgets konklusioner, afgives der i praksis en betænkning med indstilling, jf. herved forretningsordenens § 8 a, stk. 2. Udvalgets beretning eller betænkning vil normalt blive offentliggjort.

3.1.3.4. Et i nærværende sammenhæng centralt element i udvalgenes løbende kontrol er udvalsspørgsmålene, der kan vedrøre et lovforslag, der er til behandling i udvalget, eller et emne, der ligger inden for udvalgets ansvarsområde. Udvalsspørgsmål til mundtlig besvarelse besvares af ministeren på et udvalgmøde (samråd), jf. § 8, stk. 6, i Folketingets forretningsorden. Udvalget kan beslutte at holde samrådet for åbne eller lukkede døre. Samrådet skal afholdes for åbne døre, hvis mindst tre medlemmer støtter dette, jf. forretningsordenens § 8, stk. 8. Langt de fleste samråd er i dag ”åbne samråd”, hvor offentligheden har adgang, og som lyd- og videooptages, jf. herved opgørelserne i tabellen i afsnit 3.1.3 ovenfor.

Navnlig de åbne samråd er i praksis et meget benyttet parlamentarisk kontrolinstrument. Det skyldes bl.a., at samråd kan indkaldes med meget kort varsel, og i praksis foranlediget af blot et enkelt udvalgsmedlem. Der knytter sig ofte en betydelig offentlig interesse til de åbne samråd, hvilket lægger yderligere pres på ministeren for at besvare spørgsmål, og når ministeren udtaler sig, sker det under ministeransvar, jf. særligt bestemmelsen i ministeransvarlighedslovens § 5, stk. 2. Som det fremgår nærmere under 3.1.3 ovenfor, er afholdelse af samråd blevet en dagligdags foreteelse med i gennemsnit tæt ved 1.000 samrådsspørgsmål årligt, hvoraf cirka tre fjerdedele besvares for åbne døre.

Til illustration af de åbne samråds funktion kan henvises til Dethlefsen, a.st., side 410, hvor det anføres, at de fleste sager gennem de seneste fem år, der har kostet en minister embedet, er gennemført parlamentarisk ved åbne samråd og spørgsmål i fagudvalgene. Som eksempler på, at ministre er gået af efter afholdelse af åbne samråd mv., kan nævnes den såkaldte Christia-  
nia-sag, hvor justitsministeren efter et åbent samråd i december 2013 gik af, og den såkaldte Landbrugspakke-sag fra februar 2016, hvor miljø- og fødevarerministeren gik af kort efter en åben høring i Folketingets Miljø- og Fødevarerudvalg med deltagelse af en række eksterne eksperter.

Som en mindre vidtgående reaktionsmulighed end (truslen om) et mistillidsvotum i Folketinget kan et folketingsudvalg udtrykke forskellige grader af kritik af vedkommende minister i en udvalgsberetning (såkaldte ”næser”). En sådan kritik kan f.eks. fremsættes i nær tilknytning til afholdelsen af et samråd, hvor ministeren efter udvalgets opfattelse ikke har svaret for sig på tilfredsstillende vis. Dette var f.eks. tilfældet for den daværende social-, børne- og integrationsminister i december 2013 i forbindelse med sagen om bevilling af midler fra en støt-  
tepulje til kampagnen ”Stemmer på Kanten” og ministerens oplysninger om sagen til Folke-  
tinget, jf. Beretning afgivet af Socialudvalget den 18. december 2013 (SOU Alm. del, bilag 73). Det samme var tilfældet for miljø- og fødevarerministeren i april 2017 i forbindelse med sagen om kvotekonzentrationen i fiskeriet i Danmark, jf. Beretning afgivet af Miljø- og Føde-  
varerudvalget den 6. april 2017 (MOF Alm. del, bilag 375). Et flertal i udvalget udtalte herved ”sin meget skarpe kritik” af ministerens håndtering af sagen.

#### 3.1.4 Undersøgelser ved Det Udenrigspolitiske Nævn og udvalg under Nævnet

I Folketingets regi er sager med tilknytning til den statslige forvaltning også blevet undersøgt af udvalg under Det Udenrigspolitiske Nævn. I 1987 nedsatte Nævnet således en gruppe på to nævnsmedlemmer til at behandle en sag om to danskere, der i Polen var tiltalt for spionage. Udvalgets arbejde blev, efter hvad der foreligger oplyst, afsluttet ved en mundtlig afrapportering i Nævnet. I 1988 nedsatte Nævnet et udvalg, der fik til opgave at undersøge hændelses-  
forløbet i forbindelse med 18 østtyskeres ophold på den danske ambassade i Østberlin i sep-  
tember 1988. Udvalgets bestod af fire af Nævnets medlemmer fra de fire største partier. Re-  
sultatet af undersøgelsen blev offentliggjort i en beretning afgivet af Det Udenrigspolitiske  
Nævn den 3. november 1988 (optrykt i Folketingstidende 1988-89, Tillæg B, side 47).

Som det seneste eksempel kan nævnes, at der i september 1995 blev nedsat en undersøgelses-  
gruppe under Nævnet med et medlem fra hvert af Folketingets partier, som skulle undersøge  
”regeringens håndtering af Thule-sagen”. Undersøgelsen blev foretaget på grundlag af en  
gennemgang af sagens akter, der blev stillet til rådighed af udenrigsministeren, og drøftelser  
med de involverede ministre. Undersøgelsesgruppen havde oprindeligt et ønske om også at

tale med embedsmænd i de involverede ministerier, men en sådan udspørgning fandt ikke sted, idet repræsentanter for DJØF på et møde med undersøgelsesgruppens formand gjorde det klart, at man modsatte sig embedsmænds deltagelse i parlamentariske undersøgelser. Undersøgelsesgruppens redegørelse blev afgivet i marts 1996 og er offentliggjort (se Folketingstidende 1995-96, Tillæg B, side 400). Udenrigspolitisk Nævn har ikke siden nedsat lignende undersøgelsesgrupper. I den forbindelse kan henvises til, at undersøgelsesgruppen i sin indstilling frarådede, at man fremover i sager, der involverer både ministre og embedsmænd, gennemfører undersøgelser, hvor det ikke er muligt at modtage forklaringer fra alle væsentlige aktører i sagen, jf. Folketingstidende 1995-96, Tillæg B, side 405 f.

Udenrigspolitisk Nævn har senere – uden forudgående behandling i en undersøgelsesgruppe – afgivet en beretning om Nævnets inddragelse i forbindelse med beslutninger af større udenrigspolitisk rækkevidde (afgivet på baggrund af regeringens håndtering af sagen om sanktionerne mod Østrig), jf. Folketingstidende 1999-2000, Tillæg B, side 419 ff. Beretningen blev afgivet på grundlag af drøftelser med statsministeren og udenrigsministeren på fire møder i perioden 1.-24. februar 2000, skriftlige og mundtlige spørgsmål til de pågældende ministre og en redegørelse om de relevante bestemmelser i grundloven og nævnensloven udarbejdet af Folketingets administration.

Der er ikke fastsat nærmere regler om undersøgelser af udvalg under Det Udenrigspolitiske Nævn. Sådanne regler kan fastsættes af Nævnet i forbindelse med udvalgets nedsættelse eller af det pågældende udvalg. Sådanne regler må selvsagt ikke stride imod lovgivningen. Om vidne- og oplysningspligt mv. over for udvalget kan derfor i vidt omfang henvises til det i afsnit 3.1.3.2 anførte.

### 3.1.5 Folketingets Udvalg for Forretningsordenen

Folketingets forretningsorden har siden 1999 indeholdt et kapitel XVIII om spørgsmål vedrørende ministeransvar, der omfatter §§ 54-60. Kapitlet blev indført samtidig med vedtagelsen af undersøgelseskommissionsloven og på baggrund af anbefalingerne i betænkning nr. 1315/1996.

Ifølge forretningsordenens § 54 behandler Udvalget for Forretningsordenen 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. Bestemmelsen tager således alene sigte på *ministerens* forhold og eventuelle ansvar, idet det forudsættes i forarbejderne, at et eventuelt embedsmandsansvar som hidtil alene vil være et anliggende for regeringens bedømmelse (Folketingstidende 1998-99, Tillæg B, side 838). Det fremgår af bemærkningerne til bestemmelsen i § 54 (Folketingstidende 1998-99, Tillæg B, side 841), at den sig-

ter til såvel spørgsmål om retligt ansvar (rigsretstiltale) som spørgsmål om politisk ansvar (mistillidsvotum eller påtale af ministerens forhold).

Om forholdet mellem bestemmelserne i Folketingets forretningsordens kapitel XVIII og de hidtidige måder, hvorpå Folketinget har været inddraget i undersøgelser om fejl og forsømmelser i centraladministrationen (herunder bl.a. de i afsnit 3.1.3 og 3.1.4 omtalte), anfører Claus Dethlefsen i Talevski m.fl., side 347:

”Nogle af disse former for parlamentarisk inddragelse må anses for erstattet ved forretningsordenens kap. XVIII, men dels eksisterer de i et vist omfang fortsat, dels vil forretningsordenens bestemmelser antagelig [...] blive udfyldt på baggrund af disse tidligere anvendte undersøgelsesformer og de tidligere reformovervejelser.”

Dethlefsen anfører endvidere, a.st., side 370 ff., at behandlingen af sager om ministeransvar selv efter gennemførelsen af undersøgelseskommissionsloven og forretningsordenens kapitel XVIII er foregået i andre udvalg, eller at der har været fremsat ønske herom. Videre anfører han om spørgsmålet om rette udvalg bl.a., at skillelinjen som udgangspunkt går mellem det sagsorienterede og det personorienterede/ansvarsorienterede undersøgelsesforløb, således at sidstnævnte bør foregå i Udvalget for Forretningsordenen. Det taler endvidere for, at sagen behandles i Udvalget for Forretningsordenen, hvis der findes behov for at tage en sag op på et mere systematisk grundlag og undersøge, om der er grundlag for at kritisere en minister eller tidligere minister, eller hvis der er fremsat alvorligere påstande om en klar tilsidesættelse af grundloven eller lovgivningen i øvrigt. Endelig anføres det, at forudsætningen for, at et fagudvalg kan afslutte en sag om påståede fejl, nok må være, at reaktionen ikke kan forventes at være mere end en rettesættelse eller en ”næse” eller lignende (dvs. ikke et mistillidsvotum eller en rigsretstiltale).

Omtalen i det følgende henviser først og fremmest til Udvalget for Forretningsordenen. Det skal dog indledningsvis præciseres, at § 59 i Folketingets forretningsorden foreskriver, at Udvalget for Forretningsordenen nedsætter et permanent underudvalg til forberedende behandling af de opgaver, der påhviler udvalget ifølge forretningsordenens kapitel XVIII. Underudvalget afgiver udtalelse til Udvalget for Forretningsordenen til brug for dets beretning eller betænkning. Forretningsordenens § 59 sikrer, at de folketingsgrupper, der ikke er repræsenteret i Udvalget for Forretningsordenen, udpeger en observatør til underudvalget. Observatørerne har ret til at tilkendegive deres synspunkter i underudvalgets udtalelser.

3.1.5.1. Udvalget for Forretningsordenens *opgaver* er fastlagt i nær tilknytning til undersøgelseskommissionsordningen, der blev indført samtidig med den nævnte ændring af forretnings-

ordenen. Ifølge forretningsordenens § 55 kan udvalget afgive indstilling til Folketinget om, at der nedsættes en undersøgelseskommission efter reglerne i undersøgelseskommissionsloven. Bestemmelsen skal ses i sammenhæng med undersøgelseskommissionslovens § 1, stk. 1, 2. pkt., hvorefter justitsministeren skal nedsætte en undersøgelseskommission, hvis der vedtages en folketingsbeslutning herom, og § 1, stk. 4, hvorefter Udvalget for Forretningsordenen eller et underudvalg nedsat af udvalget i givet fald skal inddrages ved den nærmere udformning af kommissoriet mv. Disse lovbestemmelser er nærmere omtalt i afsnit 2.2.1 ovenfor.

Det følger endvidere af forretningsordenens § 56, at alle beretninger fra undersøgelseskommissioner, der vedrører ministres, herunder afgåede ministres, forhold, behandles af Udvalget for Forretningsordenen med henblik på eventuel indstilling om ansvarsspørgsmålet. Som det fremgår af kapitel 3, afsnit 1, har udvalget i praksis behandlet beretningerne fra samtlige de undersøgelseskommissioner, der hidtil har afsluttet deres arbejde.

Udvalget for Forretningsordenens opgaver med hensyn til opfølgning på en undersøgelseskommissionsberetning skal ses i sammenhæng med den i afsnit 2.2.3.1 omtalte bestemmelse i undersøgelseskommissionslovens § 4, stk. 4, 2. pkt., hvorefter en undersøgelseskommission ikke kan få til opgave at foretage retlige vurderinger til belysning af spørgsmålet om ministres ansvar. Undersøgelseskommissionen vil dog kunne redegøre for de faktiske omstændigheder omkring ministerens berøring med sagen, f.eks. hvilken viden ministeren måtte have haft. Som anført af Dethlefsen i Talevski m.fl., side 378, må Udvalget for Forretningsordenen som udgangspunkt lægge undersøgelseskommissionens beretning til grund for sin behandling og bør ikke – bortset fra den kontradiktion, der skal foregå (se herom umiddelbart nedenfor) – foretage en efterprøvelse af beretningen.

I praksis har Udvalget for Forretningsordenen – som nærmere beskrevet i kapitel 3 – behandlet samtlige beretninger fra de hidtil gennemførte undersøgelseskommissioner. I to tilfælde (Statsløsekommissionen og Skattesagskommissionen) har en beretning fra en undersøgelseskommission givet et flertal i udvalget anledning til at udtrykke kritik af en ministers adfærd – det vil populært sagt sige at tildele en ”næse”. I to andre tilfælde (Skattefradragskommissionen og Dan Lynges-kommissionen) har et mindretal ønsket at give en minister en sådan ”næse”. Hverken Farum-kommissionens eller Blekingegade-kommissionens beretning gav udvalget eller et mindretal heri anledning til at fremsætte kritik, og ved opfølgningen af PET-kommissionens beretning fandt udvalget, at der ikke efter så mange år var grundlag for at drage nogen til ansvar for de kritisable forhold, der blev afdækket i beretningen.

Det fremgår af bemærkningerne til bestemmelsen i § 54, at forretningsordenens kapitel XVIII ikke alene tager sigte på udvalgsbehandling i tilknytning til nedsættelse af undersøgelses-

kommissioner eller til opfølgning af en beretning fra en sådan kommission, idet der undertiden uden for disse rammer vil kunne foreligge tilstrækkeligt grundlag for at tage et ansvarsspørgsmål op til overvejelse. Bestemmelsen i forretningsordenens § 58, 1. pkt., der omhandler den situation, at udvalget på grundlag af en beretning fra en undersøgelseskommission eller på andet grundlag overvejer at søge ministeransvar gjort gældende, er i tråd hermed. Det forudsættes dog i bestemmelsens sidste pkt., at udvalget kun undtagelsesvis foretager en supplerende undersøgelse til klarlæggelse af faktiske forhold. Dette er i overensstemmelse med det i betænkning nr. 1315/1996, side 176, anførte, hvor det forudsættes, at et parlamentarisk organ i visse tilfælde kan have behov for at gennemføre mindre undersøgelser for at tilvejebringe yderligere oplysninger end dem, der fremgår af f.eks. en undersøgelseskommissionsberetning, inden der på fyldestgørende vis kan redegøres for bl.a. spørgsmålet om, hvorvidt ministre bør søges draget til ansvar for deres embedsførelse.

3.1.5.2. Om Udvalget for Forretningsordenens *sagsoplysning* i de her omhandlede sager fremgår det af forretningsordenens § 57, stk. 2, at udvalget kan søge bistand gennem udpegnings af en eller flere sagkyndige, der er uafhængige af de personer og myndigheder mv., hvis forhold undersøges. Ifølge bestemmelsens stk. 3 kan udvalget derimod ikke stille spørgsmål til embedsmænd. Som det fremgår umiddelbart nedenfor, har den minister, hvis forhold undersøges, ret – men ikke pligt – til at afgive skriftlige oplysninger og mundtlig forklaring.

Folketingets forretningsorden indeholder en række regler om udvalgets *sagsbehandling* og om *retssikkerhedsgarantier* for de involverede ministre. Reglerne bygger i det væsentlige på anbefalingerne i betænkning nr. 1315/1996, side 183 f.

Det følger af § 56, 2. pkt., i Folketingets forretningsorden, at der under Udvalget for Forretningsordenens behandling af en undersøgelseskommissionsberetning gives vedkommende minister lejlighed til at kommentere beretningen over for udvalget.

Ifølge forretningsordenens § 57, stk. 1, gives en minister, hvis forhold undersøges, ret til en bisidder efter eget valg. Der er ingen udtrykkelige bestemmelser om afholdelse af udgifterne til bisidderen, men det antages, at de afholdes over Folketingets budget. Bestemmelsen indeholder endvidere regler om ministerens og dennes bisidders ret til at blive gjort bekendt med undersøgelsens skriftlige materiale, til at overvære møder i udvalget med andre personer og stille spørgsmål til disse personer og til at anmode om, at udvalget foranstalter yderligere bevisførelse inden for de rammer, der gælder for udvalgets sagsoplysning. Efter bestemmelsens sidste pkt. udarbejdes der referat af ministerens mødedeltagelse, som tilstilles ministeren og dennes bisidder i kopi.



Forretningsordenens § 58 omhandler den situation, at Udvalget for Forretningsordenen på grundlag af en undersøgelseskommissionsberetning eller på andet grundlag overvejer at søge ministeransvar gjort gældende. I så fald skal vedkommende minister tidligst muligt gøres bekendt med de kritikpunkter, som udvalget overvejer at fremdrage i sin indstilling, jf. § 58, 1. pkt. Efter 2. pkt. kan ministeren endvidere forlange at modtage udvalgets udkast til beretning eller betænkning, og ifølge § 58, 3. pkt., skal han have lejlighed til på det således foreliggende grundlag at afgive skriftlig udtalelse til udvalget og til i møde med udvalget at redegøre for sine synspunkter. I de tilfælde, hvor udvalgets behandling undtagelsesvis omfatter en supplerende undersøgelse til klarlæggelse af nogle faktiske forhold, fremgår det endvidere af bestemmelsen, at ministeren inden en skriftlig eller mundtlig udspørgning bør gøres bekendt med, hvilke faktiske forhold undersøgelsen omfatter, jf. § 58, sidste pkt.

Afgørelsen af, om og i hvilket omfang der skal være *mødeoffentlighed* i Udvalget for Forretningsordenen og underudvalget under behandlingen af de her omtalte sager, er i medfør af forretningsordenens § 60 henlagt til Udvalget for Forretningsordenen. Udvalget for Forretningsordenen vil i den forbindelse ikke være afskåret fra at træffe beslutning om, at udvalgets og underudvalgets møder kan transmitteres i radio eller tv mv., jf. Dethlefsen i Talevski m.fl., side 388.

Spørgsmålet om udvalgets afgivelse af beretning eller betænkning og indstilling samt om offentliggørelse heraf er ikke særskilt reguleret, og der henvises derfor til det i afsnit 3.1.3.3 anførte om folketingsudvalgenes afrapportering.

### **3.2 Andre undersøgelsesorganer mv.**

Den følgende redegørelse for andre undersøgelsesorganer mv. følger den afgrænsning, som blev foretaget i betænkning nr. 1315/1996, kapitel 5, hvortil der i øvrigt henvises for en uddybende beskrivelse. Heri påpeges det, at langt størstedelen af undersøgelser af forhold i den statslige forvaltning foretages af vedkommende myndighed selv under iagttagelse af den sædvanlige administrative procedure. I en række tilfælde er forholdene imidlertid blevet undersøgt af organer uden for myndigheden selv og det ministerielle hierarki, og det er disse organers virksomhed, som beskrives nedenfor. Beskrivelsen er ikke udtømmende, idet der bl.a. er lagt vægt på at beskrive *generelt fungerende* undersøgelsesorganer, der har til opgave at undersøge forhold, der *allerede har fundet sted*, i den *statslige forvaltning*.

Uden for beskrivelsen i det følgende falder således f.eks. reglerne om Rigsretten og de almindelige domstoles virksomhed i straffesager og civile sager og reglerne om politiets og anklagemyndighedens behandling af straffesager. Det samme gælder myndighedernes behandling af sager om disciplinærforfølgning i vedkommende myndigheds eget regi med henblik på

placering af et eventuelt tjenstligt ansvar. I den forbindelse bemærkes dog, at der ved gennemførelse af tjenstlige forhør også foretages en egentlig sagsoplysning, der efter omstændighederne kan antage karakter af en faktum-undersøgelse i lighed med – om end i mindre skala end – en undersøgelseskommission. Indledning af disciplinærfølgning mod en tjenestemand forudsætter, at der er et grundlag herfor, f.eks. i form af en tjenstlig indberetning om et formodet pligtstridigt forhold eller – i sjældne tilfælde – en indberetning fra anklagemyndigheden om en straffedom mod den ansatte. De nærmere regler for gennemførelsen af tjenstligt forhør, herunder om retten til bisidder, vidnepligt og offentlighed, fremgår af tjenestemandslovens kapitel 4.

### 3.2.1 Folketingets Ombudsmand

Grundlovens § 55 har følgende ordlyd:

”Ved lov bestemmes, at folketings vælger en eller to personer, der ikke er medlemmer af folketings, til at have indseende med statens civile og militære forvaltning.”

Nærmere regler om Folketingets Ombudsmand er fastsat i lovbekendtgørelse nr. 349 af 22. marts 2013 (ombudsmandsloven).

3.2.1.1. Ombudsmandens virksomhed omfatter ifølge lovens § 7, stk. 1, alle dele af den offentlige forvaltning. Ombudsmanden har indseende med, om myndigheder og personer omfattet af hans virksomhed handler i strid med gældende ret eller på anden måde gør sig skyldige i fejl eller forsømmelser under udøvelsen af deres tjeneste, jf. lovens § 21. Ombudsmandens retlige bedømmelsesgrundlag omfatter således både, om forvaltningens sagsbehandling har været i overensstemmelse med gældende ret (legalitet), og om sagsbehandlingen har været i overensstemmelse med ”god forvaltningsskik”. Ombudsmanden vurderer endelig den forvaltningsevne, der ikke består i at træffe afgørelser (faktisk forvaltningsevne), hvilket navnlig har betydning i de sager, hvor ombudsmanden inspicerer klientinstitutioner, f.eks. fængsler.

Det er karakteristisk for ombudsmandens undersøgelser, at de – trods ordlyden af bl.a. ombudsmandslovens § 21 – først og fremmest retter sig imod forvaltningsorganet som sådant, herunder navnlig mod dets sagsbehandling og afgørelser, og ikke mod enkeltpersoner inden for forvaltningen. Ombudsmanden anvendte således aldrig de nu ophævede muligheder i den tidligere ombudsmandslovs § 9, stk. 1 og 2, for at pålægge anklagemyndigheden at rejse forundersøgelse eller tiltale ved de almindelige domstole og at pålægge vedkommende statslige styrelse at rejse disciplinærsag.

3.2.1.2. Sagens *oplysning* er nærmere reguleret ved ombudsmandslovens kapitel 6 (§§ 19-20). Det fremgår heraf bl.a., at myndigheder mv., der er undergivet ombudsmandens tilsyn, som udgangspunkt er forpligtet til at meddele ombudsmanden de oplysninger samt udlevere de dokumenter mv., som forlanges af ombudsmanden, jf. § 19, stk. 1. De nævnte myndigheder mv. kan endvidere afkræves skriftlige udtalelser, jf. § 19, stk. 2.

De nævnte oplysningspligter er ikke sanktioneret ved nogen særlig straffebestemmelse, men ombudsmanden kan efter § 19, stk. 3, indkalde personer til for retten at afgive forklaring om forhold af betydning for ombudsmandens undersøgelser. Sådanne forklaringer afgives efter reglerne i retsplejelovens kapitel 68. Denne adgang til indenretlige afhøringer har aldrig været benyttet.

Afgives der urigtige oplysninger til ombudsmanden i et tilfælde, hvor ministeren eller embedsmanden har været forpligtet til at afgive oplysninger, vil spørgsmålet om strafansvar skulle bedømmes efter straffelovens § 162. For ministres vedkommende vil der tillige kunne blive tale om ansvar efter ministeransvarlighedslovens § 5, stk. 1. For embedsmænds vedkommende vil der endvidere kunne blive tale om strafansvar efter straffelovens §§ 156-157 og navnlig om disciplinæransvar.

Efter ombudsmandslovens § 19, stk. 4, kan ombudsmanden besigtige ethvert tjenestested og har adgang til samtlige lokaler.

Ombudsmanden kan iværksætte undersøgelse såvel på grundlag af klager som på eget initiativ. *Sagsbehandlingen* i begge sagstyper foregår normalt på skriftligt grundlag.

Ombudsmanden iværksætter hverken på eget initiativ eller efter klage undersøgelser, som forudsætter, at et kompliceret faktisk begivenhedsforløb skal klarlægges. Som eksempel kan nævnes, at ombudsmanden fandt at måtte afstå fra at undersøge det begivenhedsforløb, der fandt sted på Nørrebro den 18.-19. maj 1993 (forløbet blev i stedet undersøgt af en undersøgelseskommission nedsat ved særlig lov, jf. nærmere ovenfor i afsnit 1.3). I sin begrundelse herfor henviste ombudsmanden bl.a. til, at en tilfredsstillende gennemførelse af undersøgelsen måtte kræve foretagelse af egentlige afhøringer (til dels under vidneansvar) og rådighed over forskellige former for sagkundskab. Da ombudsmanden ikke rådede over disse midler, ville undersøgelsen i alt væsentligt være begrænset til en række juridisk prægede spørgsmål, og undersøgelsen ville dermed langt fra opfylde kravet om en så vidt muligt udtømmende undersøgelse af begivenhedsforløbet.

3.2.1.3. Ombudsmandens *reaktionsmuligheder* fremgår navnlig af ombudsmandslovens § 22, hvorefter ombudsmanden kan fremsætte kritik, afgive henstillinger samt i øvrigt fremsætte sin opfattelse af en sag. Viser det sig efter ombudsmandens undersøgelse af en sag, at der i den offentlige forvaltning må antages at være begået fejl eller forsømmelser af større betydning, skal ombudsmanden give meddelelse om sagen til Folketingets Retsudvalg og til vedkommende minister, kommunalbestyrelse eller regionsråd, jf. § 24.

Offentligheden har ikke ret til aktindsigt hos ombudsmanden i det materiale, der indgår i ombudsmandens undersøgelse, men i praksis offentliggøres ombudsmandens udtalelser i konkrete sager oftest på Ombudsmandens hjemmeside. Ombudsmanden afgiver endvidere en årlig beretning til Folketinget. Beretningen offentliggøres, jf. § ombudsmandslovens § 11, stk. 1.

3.2.1.4. Om *forholdet til Folketinget* bestemmer ombudsmandslovens § 10 bl.a., at ombudsmanden i udøvelsen af sit hverv er uafhængig af Folketinget. Det følger endvidere af lovens § 12, stk. 1, at ombudsmanden skal give Folketinget og vedkommende minister meddelelse, hvis han i særlige tilfælde bliver opmærksom på mangler ved gældende love eller administrative bestemmelser.

Ombudsmanden anses for at være inkompetent med hensyn til spørgsmål, som Folketinget eller dets udvalg har bedømt og taget stilling til, jf. f.eks. FOB 1998, side 100 (Tamil-sagen). At Folketinget eller dets udvalg har behandlet en sag, uden at denne behandling er endt med nogen stillingtagen, udelukker derimod ikke, at ombudsmanden tager sagen op til behandling.

### 3.2.2 Statsrevisorerne og Rigsrevisionen

Den statslige revision varetages af statsrevisorerne og Rigsrevisionen. Om statsrevisorerne indeholder grundloven følgende bestemmelse:

”§ 47. Statsregnskabet skal fremlægges for folkettinget senest seks måneder efter finansårets udløb.

*Stk. 2.* Folketinget vælger et antal revisorer. Disse gennemgår det årlige statsregnskab og påser, at samtlige statens indtægter er opført deri, og at ingen udgift er afholdt uden hjemmel i finansloven eller anden bevillingslov. De kan forde sig alle fornødne oplysninger og aktstykker meddelt. De nærmere regler for revisorerne antal og virksomhed fastsættes ved lov.

*Stk. 3.* Statsregnskabet med revisorerne bemærkninger forelægges folkettinget til beslutning.”

Rigsrevisionen er ikke som statsrevisorerne en grundlovsbestemt myndighed. I praksis løser statsrevisorerne imidlertid deres opgave i tæt samspil med Rigsrevisionen.

Nærmere regler om statsregnskabet er fastsat i lov nr. 131 af 28. marts 1984 om statens regnskabsvæsen m.v. Reglerne om statens regnskabsvæsen omfatter samtlige ministerier, institutioner mv., hvis driftsbudget er optaget på bevillingslov, jf. lovens § 2, stk. 1. De nævnte myndigheder mv. skal meddele finansministeren de oplysninger og tilvejebringe det regnskabsmæssige materiale, som finansministeren finder nødvendigt for at aflægge statsregnskabet, jf. lovens § 4.

3.2.2.1. Nærmere regler om de revisorer, der er nævnt i grundlovens § 47, stk. 2 (*statsrevisorerne*), er fastsat i lovbekendtgørelse nr. 4 af 7. januar 1997 med senere ændringer (statsrevisorloven) og i en folketingsbeslutning af 20. juni 1975 om statsrevisorernes valg og virksomhed som senest ændret ved folketingsbeslutning af 1. marts 2012.

Folketinget vælger for en periode på fire år mindst fire og højst seks lønnede statsrevisorer og en stedfortræder for hver af disse, jf. statsrevisorlovens § 1. I praksis vælges seks statsrevisorer og seks stedfortrædere, jf. § 1, stk. 1, i den nævnte folketingsbeslutning. Ingen kan være statsrevisor eller stedfortræder uden at opfylde betingelserne for at kunne vælges til medlem af Folketinget, jf. § 2, stk. 1, i folketingsbeslutningen.

Efter statsrevisorlovens § 2, stk. 2, er statsrevisorernes *opgave* at gennemgå det årlige regnskab og at påse, at samtlige statens indtægter er opført deri, og at ingen udgift er afholdt uden hjemmel i finanslov eller anden bevillingslov, jf. herved grundlovens § 47, stk. 2, 2. pkt.

Statsrevisorerne kontrollerer endvidere, at regnskabet er rigtigt, og at de dispositioner, der er omfattet af regnskabsaflæggelsen, er i overensstemmelse med meddelte bevillinger, love og andre forskrifter samt med indgåede aftaler og sædvanlig praksis. De vurderer desuden, om der er taget skyldige økonomiske hensyn ved forvaltningen af de midler og driften af de virksomheder, der er omfattet af regnskabet, jf. lovens § 2, stk. 3. Efter lovens § 2, stk. 7, og § 9 i den nævnte folketingsbeslutning bistår statsrevisorerne herudover folketingsudvalgene med at fremskaffe revisionsmæssige oplysninger.

Om statsrevisorernes *sagsoplysning* fremgår det af statsrevisorlovens § 4, stk. 1, at statsrevisorerne ved besigtigelser og undersøgelser på stedet kan søge alle regnskabsmæssige oplysninger nærmere uddybet. Endvidere gælder det, at enhver, som virker i offentlig tjeneste, har pligt til at meddele statsrevisorerne de oplysninger og aktstykker, som de anser fornødne for udøvelsen af deres hverv, jf. lovens § 4, stk. 3, og grundlovens § 47, stk. 2, 3. pkt.

Under udførelsen af deres opgaver bistås statsrevisorerne af rigsrevisor (Rigsrevisionen), jf. nærmere herom nedenfor under 3.2.2.2. Statsrevisorerne er berettiget til at lægge de beretninger, der afgives af Rigsrevisionen, til grund for deres virksomhed, jf. statsrevisorlovens § 3.

Statsrevisorerens *sagsbehandling* er ikke nærmere reguleret i statsrevisorloven, og folketingsbeslutningen indeholder kun få regler herom, herunder om mødeledelse, mødeindkaldelse, afstemningsregler og protokolførsel.

Statsrevisorerne er ikke en del af den offentlige forvaltning, men et organ under Folketinget. De almindelige regler om *dokumentoffentlighed* finder i Danmark ikke anvendelse på parlamentet og organer under dette, og reglerne i offentlighedsloven herom finder derfor ikke anvendelse på statsrevisorerens virksomhed. Der er således f.eks. ikke adgang til aktindsigt i statsrevisorerens dokumenter.

Ifølge statsrevisorlovens § 5, stk. 1, forelægges statsregnskabet Folketinget til beslutning med statsrevisorerens endelige betænkning. Betænkningen offentliggøres. Ifølge § 5, stk. 2, 2. pkt., skal statsrevisorerne inden afgivelse af betænkning søge eventuelle tvivlsspørgsmål afklaret og redegøre herfor i betænkningen. Skønner nogen af statsrevisorerne, at en sag, der omtales i den endelige betænkning, gør det påkrævet, at Folketinget træffer en beslutning, afgives der indstilling herom i forbindelse med bemærkningerne til sagen, jf. lovens § 5, stk. 3, og folketingsbeslutningens § 7.

3.2.2.2. De nærmere regler om *rigsrevisor (Rigsrevisionen)* er fastsat i lovbekendtgørelse nr. 101 af 19. januar 2012 om revisionen af statens regnskaber m.m. (rigsrevisorloven).

Rigsrevisor udpeges af Folketingets formand efter indstilling fra statsrevisorerne og med godkendelse af Folketingets Udvalg for Forretningsordenen. Udpegningen sker for en periode på seks år med mulighed for forlængelse med fire år, jf. rigsrevisorlovens § 1. Ved lovens § 1, stk. 6, er det fastslået, at rigsrevisor er uafhængig ved udførelsen af sit hverv.

Rigsrevisionens *hovedopgaver* er revision af statslige regnskaber og statsfinansierede regnskabsområder, jf. rigsrevisorlovens § 2, samt gennemgang af tilskudsregnskaber m.v., jf. lovens §§ 4-5. Hertil kommer revisionsopgaver i henhold til særlig lov (f.eks. Danmarks Radio) eller vedtægtsbestemmelse.

Rigsrevisorlovens § 3 fastsætter, hvilke forhold der skal påses ved revisionen. Der skelnes mellem *finansiel revision* (§ 3, 1. pkt.) og *forvaltningsrevision* (§ 3, 2. pkt.). Finansiel revision omfatter den grundlæggende kontrol med, at regnskaberne er korrekt ført og afsluttet, at der er

fornøden dokumentation, og at almindelige og specielle regler for finansforvaltning er overholdt. Forvaltningsrevision omfatter bedømmelse af, om enkeltdispositioner, programmer eller en institutions samlede opgaver er udført på en økonomisk og hensigtsmæssig måde, og om resultaterne svarer til de opstillede mål. Forvaltningsrevision omfatter både større undersøgelser og løbende forvaltningsrevision. I forbindelse med både finansiell revision og forvaltningsrevision foretager Rigsrevisionen endvidere *juridisk-kritisk revision*. Det er forudsat i forarbejderne til bestemmelsen, at tilrettelæggelsen af revisionen, herunder valget af revisionsmetoder, i hvert enkelt tilfælde må ske efter de retningslinjer, som rigsrevisor skønner mest hensigtsmæssige.

Mens den finansielle revision bygger på en gennemgang af statsregnskabet, bygger såvel den juridisk-kritiske revision som forvaltningsrevisionen på de beretninger, som Rigsrevisionen udarbejder i løbet af året. I forberedelsen af disse beretninger kan Rigsrevisionen rekvirere dokumenter og oplysninger fra de pågældende myndigheder og institutioner, ligesom Rigsrevisionen i vidt omfang indhenter den nødvendige information gennem møder med disse. I de seneste år har Rigsrevisionen i gennemsnit udarbejdet 25 beretninger om året.<sup>3</sup> Disse beretninger redegør for resultaterne af emneafgrænsede undersøgelser, som Rigsrevisionen har gennemført. De spænder fra undersøgelser af bestemte institutioner eller projekter over analyser af f.eks. økonomi- og rapporteringssystemer til tværgående tematisk afgrænsede undersøgelser, f.eks. på it-området. Den enkelte beretning vil ofte tage form af såvel forvaltningsrevision som juridisk-kritisk revision.

Selv om statsrevisorerne og Rigsrevisionen er to adskilte revisionsorganer, er der i praksis et tæt samarbejde mellem dem. Rigsrevisor skal afgive en bevillingskontrolberetning til statsrevisorerne inden en frist, der aftales mellem rigsrevisor og statsrevisorerne, jf. rigsrevisorlovens § 17, stk. 1. I beretningen sammenholdes bevillinger og regnskabstal, og ministeriernes forklaringer på eventuelle afvigelser behandles. Rigsrevisor afgiver endvidere beretning til statsrevisorerne ved afslutningen af sådanne revisionssager, som rigsrevisor under hensyn til deres økonomiske eller principielle betydning finder anledning til at fremdrage, jf. lovens § 17, stk. 2. Beretningerne offentliggøres på Rigsrevisionens hjemmeside.

Den nærmere procedure for behandlingen af Rigsrevisionens beretninger er fastsat i rigsrevisorlovens § 18. Proceduren, herunder om statsrevisorernes fremsendelse af beretningen til Folketinget og vedkommende minister og ministerens afgivelse af bemærkninger, er nærmere behandlet af Peter Christensen i Juristen 1994, side 398 f. I artiklen anfører Peter Christensen bl.a., at det er almindeligt, at statsrevisorerne knytter bemærkninger til næsten alle beretninger. Statsrevisorernes kritik kan gå fra skarp påtale til en almindelig holdt henstilling. Statsrevisorernes endelige stillingtagen finder sted i den endelige betænkning over statsregnskabet (se afsnit 3.2.2.1 ovenfor).

---

<sup>3</sup> <http://www.rigsrevisionen.dk/bagved-revisionen>.

Rigsrevisor bistår endvidere statsrevisorerne ved deres gennemgang af statsregnskabet. Rigsrevisor foretager undersøgelser og afgiver beretning eller notater vedrørende forhold, som statsrevisorerne ønsker belyst, jf. rigsrevisorlovens § 8, stk. 1. En væsentlig del af beretningerne efter lovens § 17, stk. 2, jf. ovenfor, afgives således også efter lovens § 8, stk. 1.

Rigsrevisor afgiver endelig en årlig beretning til statsrevisorerne om sin virksomhed, jf. rigsrevisorlovens § 17, stk. 4.

Som det fremgår af ovenstående, gennemfører statsrevisorerne ikke undersøgelser i eget regi, men støtter sig på Rigsrevisionens arbejde. Rigsrevisionen forelægger sine beretninger for statsrevisorerne, som derpå knytter deres bemærkninger til de enkelte beretninger. Beretningerne med statsrevisorernes bemærkninger offentliggøres umiddelbart efter, at statsrevisorerne på et møde har behandlet den pågældende beretning fra Rigsrevisionen.

Det tætte samspil mellem statsrevisorerne og Rigsrevisionen indebærer, at rigsrevisor orienterer statsrevisorerne om Rigsrevisionens arbejdsplan for det kommende år, ligesom statsrevisorerne kan anmode rigsrevisor om at gennemføre bestemte undersøgelser. I gennemsnit en tredjedel af de årligt ca. 25 beretninger er således udarbejdet efter anmodning fra statsrevisorerne.

Hverken Rigsrevisionens eller statsrevisorernes undersøgelser er umiddelbart rettet mod enkeltpersoner, f.eks. embedsmænd eller ministre. I en række tilfælde har statsrevisorerne imidlertid fremsat kritik af ministres forhold. Kritik udtrykt af statsrevisorerne på grundlag af Rigsrevisionens beretninger udgør en del af den parlamentariske kontrol. Som sådan kan den stå alene, og statsrevisorernes kritik kan da ses som en særskilt form for parlamentarisk sanktion. I en række tilfælde følges statsrevisorernes kritik op af Folketingets stående udvalg gennem samråd og udvalgsspørgsmål til skriftlig besvarelse. Folketingsudvalgs behandling af kritik fra statsrevisorerne kan i nogle tilfælde føre til, at kritikken af ministeren skærpes og føre til, at ministeren må gå af. Et eksempel herpå var forløbet i forbindelse med statsrevisorbemærkningen til Beretning nr. 4/2006 om fødevarekontrollen, der førte til den daværende familie- og forbrugerministers afgang. Ligeledes er det forekommet, at kritik i beretninger fra statsrevisorerne er besluttet fulgt op af undersøgelser ved kommissionsdomstole eller undersøgelsesretter eller af advokatundersøgelser. Sådanne opfølgende undersøgelser har navnlig haft det sigte at vurdere ansvarsforholdene for de involverede embedsmænd. Som eksempler på sådanne opfølgende ansvarsundersøgelser kan nævnes den kommissionsdomstol, der i 1982 blev nedsat vedrørende den såkaldte postskandalesag, den kommissionsdomstol, der i 1990 blev nedsat i sagen om landbrugets fonde, den undersøgelsesret, der blev nedsat i 1990 i



den såkaldte Hartling-kontosag samt den advokatundersøgelse, der i 1994 blev iværksat af den såkaldte Ask og Urd-sag, og den advokatundersøgelse, der i 1999 blev iværksat af den såkaldte VUE-sag, jf. i det hele herom Jens Peter Christensen, ”Statsrevisorerne og ministrenes ansvar” i Statsrevisorerne – 150 år (Arnold Busck, 2001), side 200-246.

Den kritik, som statsrevisorerne med varierende styrke knytter til de beretninger, som Rigsrevisionen forelægger dem, er i praksis næsten undtagelsesfrit baseret på enighed mellem statsrevisorerne.

Som det fremgår, kan den parlamentariske kontrol efter omstændighederne udfolde sig i et varierende samspil mellem Folketinget og Rigsrevisionen og statsrevisorerne. Kritik formuleret i parlamentarisk regi kan føre til, at Rigsrevisionen enten af egen drift eller efter anmodning fra statsrevisorerne tager en sag op. Omvendt kan revisionsmæssig kritik føre til, at sagen tages op af Folketinget, f.eks. med det sigte at iværksætte en dyberegående undersøgelse. Kommissoriet for sådanne undersøgelser, som er iværksat i kølvandet på en revisionsberetning, kan være at undersøge, om der er grundlag for at gøre et retligt ansvar gældende, om den hidtidige opgaveløsning har været hensigtsmæssig, eller en kombination heraf. Når kommissoriet retter sig mod en vurdering af behovet for ændringer i den hidtidige opgaveløsning, har man til tider valgt en anden undersøgelsesform end en undersøgelseskommission eller en advokatundersøgelse. Det skete f.eks. da trafikministeren i 1993 nedsatte en arbejdsgruppe (”Bernstein-udvalget”) bestående af embedsmænd til at undersøge de bevillingsmæssige og forretningsmæssige forhold vedrørende DSB’s færgedrift mellem Kalundborg og Aarhus. Arbejdsgruppen, der var ledet af Landbrugsministeriets departementschef, afgav tre redegørelser (Betænkning nr. 1263/1994). Dele af dens arbejde blev fulgt op af en advokatundersøgelse med henblik på at vurdere bl.a., om der var grundlag for at indlede disciplinærforfølgning mod bestemte personer i DSB.

Om *sagsoplysningen* bestemmer rigsrevisorlovens § 12, stk. 1, at rigsrevisor af enhver offentlig myndighed kan forlange sig meddelt alle sådanne oplysninger og forelagt alle sådanne aktstykker, som efter rigsrevisors skøn er af betydning for udførelsen af rigsrevisors hverv. Rigsrevisor kan fastsætte en frist herfor. Oplysningspligten påhviler chefen for institutionen, og den er ikke begrænset af offentlighedslovens undtagelsesbestemmelser.

Rigsrevisionen er ikke en del af den offentlige forvaltning, men en institution under Folketinget. De almindelige regler om *dokumentoffentlighed* finder i Danmark ikke anvendelse på parlamentet og organer under dette, herunder Rigsrevisionen. Reglerne i forvaltningsloven og offentlighedsloven finder dog med visse modifikationer anvendelse på Rigsrevisionens virk-

somhed, jf. Folketingets Udvalg for Forretningsordenens bekendtgørelse nr. 96 af 24. januar 2014, der er fastsat i medfør af rigsrevisorlovens § 18 b, stk. 1.

### 3.2.3 Lovbestemt undersøgelse

Folketinget kan vedtage en særskilt lov om undersøgelse af nærmere bestemte forhold i den statslige forvaltning. I en sådan lov kan der fastsættes nærmere regler om undersøgelsen, herunder om de procedureregler, der skal gælde for undersøgelsens gennemførelse. Som eksempler kan nævnes undersøgelseskommisionerne til undersøgelse af Færøbanksagen og Nørrebro-sagen, der er nærmere omtalt ovenfor i afsnit 1.3, og PET-kommisionen, der er nærmere omtalt i afsnit 1.4 og kapitel 3.

### 3.2.4 Særlige administrative undersøgelsesorganer

En minister vil normalt undersøge nærmere bestemte forhold i forvaltningen gennem sit departement eller sine styrelser. Større undersøgelser er dog i praksis undertiden blevet udført af et særligt administrativt undersøgelsesorgan, som vedkommende minister har nedsat for at foretage undersøgelsen.

Som eksempel på en sådan undersøgelsesform kan nævnes de ulovbestemte dommerundersøgelser, der er omtalt ovenfor i afsnit 1.1.1, hvoraf det også fremgår, at brugen af denne undersøgelsesform ophørte efter vedtagelsen af den dagældende bestemmelse i retsplejelovens § 21 a om undersøgelsesretter i 1990.

Der kræves ikke særlig lovhjemmel til at nedsætte et administrativt organ, der skal undersøge nærmere bestemte forhold i den statslige forvaltning.

Undersøgelsesorganets opgave vil være fastsat i det kommissorium, som udarbejdes af den minister, der nedsætter organet. I kommissoriet kan det f.eks. være fastsat, at organet dels skal undersøge og klarlægge det faktiske begivenhedsforløb, dels vurdere, om der er grundlag for at antage, at embedsmænd har pådraget sig et retligt ansvar. Der er ifølge betænkning nr. 1315/1996, side 208, ikke eksempler på, at et administrativt undersøgelsesorgan har taget stilling til, om ministre bør søges draget til ansvar for deres embedsførelse.

Det administrative undersøgelsesorgan er en del af den offentlige forvaltning og derfor som udgangspunkt omfattet af den offentligretlige lovgivning, herunder offentlighedsloven.

Undersøgelsesorganet må normalt anses for at være uafhængig af vedkommende minister under udførelsen af sit arbejde. Ministeren kan således ikke give organet tjenestebefalinger, og organets beslutninger kan ikke indbringes for ministeren som rekursmyndighed.

Undersøgelsesorganet kan ikke pålægge nogen at afgive forklaring som vidne eller at udlevere dokumenter. Undersøgelsesorganet kan derimod indhente fortrolige oplysninger fra andre forvaltningsmyndigheder efter reglerne i forvaltningslovens kapitel 8.

3.2.5 Advokatundersøgelser mv. og deres forhold til undersøgelseskommissionsordningen  
Advokatundersøgelser – og lignende undersøgelser forestået af en jurist, der ikke er advokat – er ikke reguleret i lovgivning eller administrative regler. Nedsættelse af en advokatundersøgelse kræver ikke lovhjemmel. Advokaten vil ikke have hjemmel til at kræve vidner afhørt og vil heller ikke kunne kræve, at offentlige myndigheder udleverer skriftligt materiale, der ikke er tilgængeligt efter reglerne om aktindsigt i offentlighedsloven. Myndighederne vil dog i almindelighed frivilligt kunne udlevere materiale til advokaten, selv om materialet ikke er omfattet af retten til aktindsigt efter offentlighedsloven.

Det er jævnlige sket, at advokatens undersøgelse og vurdering er blevet offentliggjort, men lovgivningen stiller ikke krav herom. Advokaten har endvidere tavshedspligt efter straffelovens § 152 b.

3.2.5.1. Brugen af advokatundersøgelser i det offentlige er beskrevet nærmere i bl.a. betænkning nr. 1315/1996 og i Talevski m.fl., side 33 ff.

Det fremgår af betænkning nr. 1315/1996, side 210, at Kammeradvokaten og andre advokater i visse tilfælde er blevet anmodet om på grundlag af foreliggende skriftligt materiale at vurdere, om der er begået fejl eller forsømmelser af de involverede embedsmænd, der kan give anledning til, at et retligt ansvar søges gennemført mod de pågældende. Der er ikke eksempler på, at advokater er blevet anmodet om at vurdere, om der bør gøres ansvar gældende mod nogen minister.

Det fremgår endvidere af betænkning nr. 1315/1996, side 215 ff., at det efter udvalgets opfattelse i fremtiden bør være således, at behovet for, at et særligt organ undersøger og klarlægger et faktisk begivenhedsforløb til brug for vurderingen af, hvorvidt der foreligger grundlag for, at ministre eller embedsmænd søges draget retligt til ansvar, principielt udelukkende dækkes af undersøgelseskommissioner. Sådanne undersøgelser er af retlig karakter og bør derfor forestås eller ledes af en jurist, og de bør i øvrigt foregå under retssikkerhedsmæssigt betryggende former. Anvendelsen af en undersøgelseskommission vil ifølge betænkningen sikre, at det vil være en jurist, der har de nødvendige kvalifikationer, som forestår eller leder undersøgelsen, og at de berørte ministre og embedsmænd i øvrigt vil få en retsstilling, som anses for nødvendig ud fra retssikkerhedsmæssige hensyn. Det bemærkes i tilknytning hertil, at udvalgets forslag om undersøgelseskommissioner bl.a. giver mulighed for, at en undersøgelseskommission

kan sammensættes med en eller flere advokater, hvis der skulle blive behov for det. Advokaters undersøgelse af forhold i den statslige forvaltning ville således efter udvalgets forslag blive integreret i reglerne om undersøgelseskommissioner.

Det fremgår dog af betænkning nr. 1315/1996, at der fortsat kan opstå behov for advokatrådgivning vedrørende spørgsmålet om embedsmænds eventuelle retlige ansvar, og at det kan være vanskeligt at afgøre, om en myndighed kan nøjes med advokatrådgivning, eller om der af hensyn til de berørte embedsmænds retsstilling bør nedsættes en undersøgelseskommission med henblik på at tilvejebringe eller klarlægge det faktiske grundlag, som den retlige vurdering skal baseres på, eventuelt med den pågældende advokat som formand for kommissionen.

Herudover fremgår det af betænkning nr. 1315/1996, at der af hensyn til de berørte embedsmænds retsstilling efter udvalgets opfattelse normalt bør nedsættes en undersøgelseskommission, hvis advokaten til brug for sin vurdering af spørgsmålet om embedsmænds eventuelle retlige ansvar forventes at skulle oplyse sagen, f.eks. ved at indhente redegørelser eller foretage afhøringer. Det kan næppe heller afvises, at der kan forekomme tilfælde, hvor der bør nedsættes en undersøgelseskommission, selv om advokaten skal foretage vurderingen alene på grundlag af det materiale, som vedkommende myndighed stiller til advokatens rådighed. Det må da dreje sig om tilfælde, hvor advokaten forventes at skulle klarlægge et kompliceret faktisk begivenhedsforløb ved systematisering og tolkning af et ganske omfattende og uoverskueligt materiale.

3.2.5.2. Anvendelsen af advokatundersøgelser i det offentlige er endvidere efterfølgende beskrevet i Talevski m.fl., side 33-39. Det fremgår heraf bl.a., at de advokatundersøgelser, der har været gennemført af statslige forhold efter vedtagelsen af lov om undersøgelseskommissioner, bl.a. har været karakteriseret ved, at vedkommende ministerium har udpeget en advokat til at gennemgå og systematisere foreliggende skriftligt materiale og udtale sig om, hvorvidt der er begået fejl og forsømmelser af involverede embedsmænd, der kan give anledning til, at et retligt ansvar søges gennemført mod de pågældende, samt at advokaten – af hensyn til de berørte embedsmænds retsstilling – ikke har måttet tale med eller indhente skriftlige redegørelser fra de involverede embedsmænd eller andre med kendskab til sagen.

Med hensyn til spørgsmålet om anvendelse af advokatundersøgelser for fremtiden er der derefter – på baggrund af en kritik, der havde været rejst af rigsrevisor og statsrevisorerne om anvendelse af advokatundersøgelser i to tilfælde, hvor sagerne ikke fandtes at kunne belyses tilstrækkeligt ved denne undersøgelsesform, og på grundlag af de anbefalinger, der er indeholdt i betænkningen om undersøgelsesorganer – anført følgende konklusioner (side 38 f.):

- ”Gennemførelsen af loven om undersøgelseskommissioner udelukker ikke, at der – uden lovhjemmel – iværksættes advokatundersøgelser af den beskrevne karakter. Da der imidlertid i en advokatundersøgelse ikke kan ske afhøring m.v. af involverede embedsmænd og ministre, må man til stadighed være opmærksom på, om en advokatundersøgelse vil være egnet til at belyse et bestemt sagsforløb på tilfredsstillende måde.
- En advokatundersøgelse af den nævnte karakter bør således ikke anvendes, hvis det på forhånd må antages, at advokaten ikke – på skriftligt grundlag – på forsvarlig måde kan udtale sig om spørgsmålet om eventuelt retligt ansvar for de involverede embedsmænd. I en sådan situation bør der i stedet nedsættes en undersøgelseskommission, eventuelt med en advokat som medlem.
- Omvendt bør en undersøgelseskommission ikke nedsættes, blot fordi en sådan undersøgelse – i modsætning til en advokatundersøgelse – i princippet kan få ”vendt alle sten”, hvis det på forhånd må antages, at der ikke er grund til at afhøre vidner eller få udarbejdet skriftlige redegørelser m.v. for at vurdere ansvarsspørgsmålet på forsvarlig måde.
- Forventes advokaten – på skriftligt grundlag – at skulle klarlægge et kompliceret faktisk begivenhedsforløb ved systematisering og tolkning af *et ganske omfattende og uoverskueligt materiale*, bør det overvejes at nedsætte en undersøgelseskommission i stedet for. Herved sikres det, at undersøgelsen – af hensyn til de involverede embedsmænd m.v. – foregår under retssikkerhedsmæssigt betryggende former.”

Det bemærkes, at der i advokatundersøgelsen af DSB’s samarbejde med Waterfront – efter aftale med DSB – blev afholdt møder med en række personer, der var relevante for undersøgelsen. Det fremgår af beretningen fra advokatundersøgelsen, at advokaterne bl.a. havde gjort de pågældende opmærksom på, at de ikke havde pligt til at deltage i møderne eller i øvrigt at udtale sig, at de havde adgang til at medtage bisiddere til møderne, og at de havde adgang til at gennemgå relevant materiale forud for samtalerne. Der henvises til Beretning om advokatundersøgelsen af DSB’s samarbejde med Waterfront af 2. april 2013, side 6 og 11 ff.

## Kapitel 3

### Undersøgelseskommissionernes virksomhed og de praktiske erfaringer

#### 1. De hidtidige undersøgelseskommissioners virksomhed

Der har siden 1999 været nedsat ni undersøgelseskommissioner, hvoraf de otte er nedsat i henhold til lov om undersøgelseskommissioner. Den første af undersøgelseskommissionerne, PET-kommissionen, blev nedsat i henhold til en særlig lov af 2. juni 1999. Den senest nedsatte er Undersøgelseskommissionen om politiets indgriben over for demonstrationer i forbindelse med kinesiske statsbesøg mv. (Tibetkommissionen). Kommissionen, der blev nedsat den 23. december 2015, er fortsat i gang med sit arbejde og indgår ikke i udvalgets undersøgelse.

#### 1.1 De enkelte undersøgelser

Nedenfor er en oversigt over de undersøgelseskommissioner, der har været nedsat siden 1999, og som har afsluttet deres arbejde (Irak- og Afghanistankommissionen dog uden at afgive beretning).

#### Oversigt over undersøgelseskommissioner omfattet af undersøgelsen

Kommission	Funktionsperiode	Formand	Antal medlemmer	Samlede omkostninger
<b>PET-kommissionen</b>	17/8/1999- 24/6/2009 9 år og 10 mdr.	Landsdommer Leif Aamand (opr. landsdommer Ulla Rubinstein)	5	Kr. 77.514.141
<b>Farum-kommissionen</b>	6/8/2003- 12/4/2012 8 år og 8 mdr.	Landsdommer John Mosegaard	3	Kr. 61.985.285
<b>Dan Lyngekommissionen</b>	15/9/2003- 19/9/2006 3 år	Landsdommer Lis Sejr	3	Kr. 11.269.082
<b>Skattefradragskommissionen</b>	19/3/2004- 16/6/2006 2 år og 3 mdr.	Landsdommer Lars Lindencrone Petersen	3	Kr. 20.170.918
<b>Blekingegadekommissionen</b>	15/9/2010- 26/5/2014 3 år og 8 mdr.	Landsdommer Jens Rosenløv	3	Kr. 19.988.794
<b>Statsløsekommissionen</b>	23/8/2011- 17/8/2015 4 år	Landsdommer Peter Buhl	3	Kr. 42.241.877
<b>Skattesagskommissionen</b>	12/3/2012- 3/11/2014 2 år og 8 mdr.	Landsdommer Lars E. Andersen	3	Kr. 28.475.942
<b>Irak- og Afghanistankommissionen</b>	7/11/2012- 2/7/2015 2 år og 8 mdr.	Landsdommer Michael Kistrup (opr. vicepræsident, Sø- og Handelsretten, Michael B. Elmer)	3	Kr. 18.576.933

*Funktionsperioden regnes fra kommissionens nedsættelse. For alle kommissionerne gælder det, at der er gået en periode fra beslutningen om at nedsætte kommissionen til den faktiske nedsættelse. Herom henvises til tabel 1, side 107.*

Disse undersøgelser, der omtales nærmere i det følgende, er genstand for udvalgets erfaringsopsamling. I afsnit 1.1.1-1.1.8 redegøres der for deres virksomhed, herunder for deres tids- og ressourcforbrug, kommissionsberetningernes konklusioner og opfølgningen herpå.

Som det fremgår, skiller de to første undersøgelser – PET-kommissionen og Farum-kommissionen – sig ud, hvad navnlig angår funktionsperiode og samlet omkostningsniveau, og som det også vil fremgå af det følgende, havde disse to kommissioner helt særegne faktum-undersøgelsesopgaver. I lyset heraf må der udvises forsigtighed med at drage generelle konklusioner om undersøgelseskommissionsordningen ud fra disse to undersøgelser. Det samme gør sig gældende for Irak- og Afghanistankommissionen, idet den blev nedlagt, før den havde afgivet beretning. På den baggrund vil udvalgets erfaringsopsamling overvejende koncentrere sig om de erfaringer, der kan udledes af de fem kommissioner af mere ”almindeligt tilsnit” – Dan Lyng-kommissionen, Skattefradragskommissionen, Blekingegade-kommissionen, Statsløsekommissionen og Skattesagskommissionen – som har virket og afsluttet deres arbejde i perioden siden 1999.

### 1.1.1 PET-kommissionen

#### 1.1.1.1. Kommissionens nedsættelse, sammensætning og undersøgelsens varighed

Kommissionen blev nedsat ved lov nr. 359 af 2. juni 1999 om undersøgelse af politiets efterretningsvirksomhed på det politiske område og af de aktiviteter, der var baggrunden for denne virksomhed (PET-undersøgelsesloven).

Loven blev vedtaget samtidig med lov om undersøgelseskommissioner, der trådte i kraft den 1. juli samme år. Det fremgår af pkt. 2 i de almindelige bemærkninger til forslaget til PET-undersøgelsesloven (lovforslag nr. L 65 af 28. oktober 1998), at loven bl.a. bygger på lovudkastet til lov om undersøgelseskommissioner i Betænkning nr. 1315/1996 om undersøgelsesorganer, men at lovforslaget indeholder en række afvigelser herfra, navnlig begrundet i hensynet til at sikre fortroligheden af det efterretningsmateriale, der indgår i undersøgelsen.

Ved breve af 17. august 1999 udpegede justitsministeren landsdommer Ulla Rubinstein, Østre Landsret, som formand for kommissionen og professor, dr.jur. et phil. Ditlev Tamm, professor, dr.jur. Jens Vedsted-Hansen, lektor, ph.d. Henrik S. Nissen samt lektor, ph.d. Johnny Laursen som medlemmer. Ved landsdommer Ulla Rubinsteins udtræden af kommissionen den 1. juli 2000 udpegede justitsministeren landsdommer Leif Aamand, Østre Landsret, som ny formand for kommissionen. Som udspørger for kommissionen blev udpeget advokat Axel Kierkegaard, og senere blev advokat Allan Lund Christensen antaget som yderligere udspørger.

Kommissionen holdt sit første møde den 1. september 1999.

Kommissionen afgav sin beretning den 24. juni 2009 (ca. 10 år og 1 måned fra beslutningen om nedsættelsen og 9 år og 10 mdr. efter den faktiske nedsættelse).

Beretningen har et omfang på ca. 4.600 sider fordelt på 16 bind.

#### 1.1.1.2. Kommissionens kommissorium

Kommissionens kommissorium blev fastlagt i lovens § 3, der lyder som følger:

”§ 3. Undersøgelseskommissionen har til opgave at undersøge og redegøre for

1) politiets efterretningsvirksomhed i perioden 1945-1989 i forhold til politiske partier, faglige konflikter og politisk-ideologisk prægede grupperinger og bevægelser i Danmark og

2) karakteren af de aktiviteter i politiske partier m.v., der i den nævnte periode var baggrunden for politiets efterretningsvirksomhed på dette område.

*Stk. 2.* Undersøgelseskommissionen skal endvidere, for så vidt angår perioden 1968-1989, vurdere politiets efterretningsvirksomhed set i forhold til de aktiviteter, der er nævnt i stk. 1, nr. 2, og herunder belyse, om virksomheden er udøvet i overensstemmelse med de regler og retningslinjer, som har været fastsat af Folketinget eller regeringen.

*Stk. 3.* Undersøgelseskommissionen kan inden for de rammer, der i øvrigt er fastsat i stk. 1 og 2, beslutte, at dens opgave også skal omfatte nærmere angivne forhold, der vedrører perioden efter 1989. Undersøgelseskommissionens beslutninger herom kan ikke påkæres.”

#### 1.1.1.3. Kommissionens arbejde

Kommissionen afholdt 155 egentlige kommissionsmøder.

Kommissionen afholdt 146 møder i forbindelse med vidneafhøringer og afhørte i alt 88 vidner. Der er ikke oplysninger om antallet af vidner, der har haft en bisidder, men det fremgår af kommissionens beretning, at i det omfang vidnerne har haft ønske derom, og der har været tale om tidligere eller nuværende embedsmænd eller ministre, har vidnerne fået beskikket en bisidder, som har været til stede under afhøringerne, jf. lovens § 12.

Kommissionen gennemgik i alt 13.414 sager fra PET, omfattende skønnet mere end en million dokument sider, samt materiale i elektronisk form i et omfang svarende til hundrede tusinder dokument sider. Hertil kom et omfattende materiale i danske og udenlandske arkiver og materiale modtaget fra ministerier, styrelser og privatpersoner.



#### 1.1.1.4. Omkostninger til kommissionen

De samlede omkostninger til kommissionens arbejde udgjorde kr. 77.514.141.

Heraf udgjorde lønomkostningerne kr. 51.337.101, hvoraf kr. 27.030.053 var til kommissionens medlemmer og udspørger, og kr. 24.307.048 var til øvrige medarbejdere.

Øvrige driftsomkostninger udgjorde i alt kr. 26.177.040, hvoraf kr. 18.455.064 var til lokaler og kontorhold, kr. 4.547.529 var til bisiddere, og kr. 3.174.448 var til øvrige omkostninger, herunder rejser, konsulentbistand mv.

#### 1.1.1.5. Kommissionens konklusioner

Kommissionen havde hovedsageligt til opgave at undersøge og redegøre for de i kommissoriet angivne forhold vedrørende politiets efterretningsvirksomhed i perioden 1945-1989.

Kommissionen skulle også vurdere, om PET's virksomhed i perioden 1968-1989 med hensyn til overvågning af politisk virksomhed blev udøvet i overensstemmelse med de regler og retningslinjer, der var fastsat af Folketinget eller regeringen. Kommissionen havde dog ikke til opgave at udtale sig om eller vurdere enkeltpersoners retlige ansvar.

Kommissionen tilkendegiver i sin sammenfatning, at det overordnede billede er, at PET har overholdt regler og retningslinjer. Kommissionen har dog kunnet konstatere et antal tilfælde, hvor PET ikke overholdt gældende regler, eller hvor PET's praksis havde karakter af en omgåelse af regeringserklæringen af 30. september 1968. Kommissionen understreger, at selv om der ses eksempler på, at PET har overtrådt eller omgået gældende regler og retningslinjer, må det overordnet vurderes, at der har været tale om forholdsvis få forhold, og at disse som oftest har været af mindre graverende art og derfor i den historiske sammenhæng må tillægges mindre betydning.

Hvad særligt angår spørgsmålet om regeringserklæringens retlige status og betydning, var kommissionen delt. Et flertal var af den opfattelse, at regeringserklæringen ikke i sig selv kunne anses som udtryk for de retningslinjer, som PET efterfølgende fik til opgave at arbejde efter, hvorimod et mindretal fandt, at erklæringen måtte lægges til grund som retligt bindende.

#### 1.1.1.6. Opfølgning på kommissionens beretning.

Folketingets Udvalg for Forretningsordenen afgav den 19. december 2011 beretning om PET-kommissionens beretning. Af beretningen fremgår bl.a. følgende:

”Udvalget finder sammenfattende, at PET-kommissionen afdækker eksempler på kritisable forhold, men at der ikke efter så mange år er grundlag for at drage nogen til ansvar. Udvalget ser med stor alvor på disse eksempler.

Udvalget konstaterer samtidig, at PET i de senere år har gennemgået større omorganiseringer, og at åbenheden om tjenestens virke er styrket.”

## 1.1.2 Farum-kommissionen

### 1.1.2.1. Kommissionens nedsættelse, sammensætning og undersøgelsens varighed

Folketinget traf den 5. december 2002 beslutning om at nedsætte en undersøgelseskommission.

Den 30. juni 2003 indstillede justitsministeren til Folketingets Udvalg for Forretningsordenen, at landsdommer John Mosegaard, Østre Landsret, blev udpeget som formand for undersøgelseskommissionen, og at tidligere amtskommunaldirektør Finn Hansen samt statsautoriseret revisor Carsten Gerner blev udpeget som medlemmer af undersøgelseskommissionen. Advokat Christian Sinding blev udpeget som udspørger.

Kommissionen blev nedsat den 6. august 2003.

Den 12. april 2012 afgav kommissionen beretning (ca. 9 år og 5 måneder efter folketingsbeslutningen om nedsættelsen og 8 år og 8 måneder efter den faktiske nedsættelse).

Beretningen har et omfang på ca. 4.700 sider fordelt på 16 bind, hvortil kommer ca. 7.400 siders digitale bilag.

### 1.1.2.2. Kommissionens kommissorium

Farum-kommissionens kommissorium lyder som følger:

**1.1.** På baggrund af Folketingets beslutning af 5. december 2002 om nedsættelse af en kommission til undersøgelse af Farum-sagen nedsætter justitsministeren herved i medfør af lov om undersøgelseskommissioner en kommission til undersøgelse af Farum-sagen (Farum-kommissionen).

**1.2.** Undersøgelseskommissionen har efter § 4, stk. 2, i lov om undersøgelseskommissioner til opgave at undersøge og redegøre for det samlede begivenhedsforløb, som knytter sig til de beskrivelser og påstande, der er fremkommet i medierne og den offentlige debat, om en lang række kritisable forhold vedrørende Farum Kommune.

Fremkommer der i forbindelse med kommissionens undersøgelse andre forhold, som er af sådan karakter, at de må anses for at høre med i en redegørelse om forholdene vedrørende Farum Kommune, kan kommissionen også undersøge og redegøre for sådanne forhold.

Som eksempler på de angivne kritisable forhold kan nævnes sager om kommunens låneoptagelse, kommunens indgåelse af aftaler med organisationer og private virksomheder, indgåelse af reklame- og sponsoraftaler mellem sportsklubber og private virksomheder med forretningsforbindelser til kommunen, kommunens afholdelse af udgifter i forbindelse med restaurationsbesøg mv., kommunens køb af fast ejendom, kommunens behandling af bygge- og plansager, herunder opførelse af ungdomsboliger, kommunens aktiveringsindsats samt kommunens behandling af sager om aktindsigt. Endvidere har der i debatten været rejst kritik af den måde, hvorpå tilsynsmyndigheder mv. har reageret på forholdene i Farum Kommune.

Undersøgelseskommissionen skal inden for de anførte rammer bl.a. undersøge og redegøre for borgmesterens varetagelse af sine opgaver som øverste daglige leder af administrationen, formand for økonomiudvalget og formand for kommunalbestyrelsen, kommunalbestyrelsesmedlemmernes varetagelse af deres opgaver, de kommunale embedsmænds varetagelse af deres opgaver, samarbejdet mellem kommunalpolitikere og de kommunale embedsmænd, den kommunale revisions varetagelse af sine opgaver, Farum Kommunes aftaler med organisationer og private virksomheder, herunder sportsklubber og finansieringsinstitutter, dispositioner foretaget af Farum Kommune, som har været til gavn for bestemte politiske partier eller personer, f.eks. i forbindelse med valgkampe, de forskellige tilsynsmyndigheders varetagelse af deres opgaver, herunder Tilsynsrådet for Frederiksborg Amt, Frederiksborg Amtskommune, relevante ministerier samt Arbejdsmarkedsrådet og Hillerød Politis varetagelse af sine opgaver i forbindelse med anmeldelser af Farum Kommune.

**1.3.** Undersøgelsen skal omfatte perioden fra 1. januar 1990 til tidspunktet for kommissionens nedsættelse.

Undersøgelseskommissionen kan dog beslutte også at inddrage forhold, der ligger forud for 1. januar 1990, hvis kommissionen finder behov for det med henblik på at kunne give en sammenhængende redegørelse for begivenhedsforløbet i den nævnte periode.

**1.4.** Undersøgelseskommissionen har efter § 4, stk. 3, i lov om undersøgelseskommissioner endvidere til opgave at komme med forslag til sådanne ændringer af love, administrative bestemmelser eller administrativ praksis, som undersøgelsen af det samlede begivenhedsforløb kan begrunde.

**1.5.** For tiden verserer en omfattende strafferetlig efterforskning vedrørende Farum Kommune.

Efterforskningen, der forestås af Statsadvokaten for særlig økonomisk kriminalitet, angår en lang række af de forhold, der er nævnt ovenfor under pkt. 1.2.

På den baggrund har undersøgelseskommissionen ikke til opgave at undersøge og redegøre for de dele af det samlede begivenhedsforløb, der efter en eventuel tiltalerejsning er omfattet af anklageskriftet. I det omfang der ved et eventuelt anklageskrift rejses tiltale mod en person, har undersøgelseskommissionen således ikke til opgave at undersøge og redegøre for, hvilken rolle vedkommende har haft med hensyn til det eller de forhold, der omfattes af tiltalen mod vedkommende. Derimod kan undersøgelseskommis-

sionen undersøge og redegøre for, hvilken rolle andre personer, myndigheder mv. har haft med hensyn til sådanne forhold.

Ved tilrettelæggelsen af sit arbejde skal undersøgelseskommissionen i øvrigt tage hensyn til den fortsatte strafferetlige efterforskning i Farum-sagen og til eventuelle efterfølgende straffesager ved domstolene. Undersøgelseskommissionen kan i den forbindelse - hvis den finder det rigtigt eller hensigtsmæssigt - bl.a. bestemme, at dens undersøgelse af dele af det samlede begivenhedsforløb skal afvente den videre strafferetlige behandling af Farum-sagen.

Det forudsættes, at undersøgelseskommissionen og Statsadvokaten for særlig økonomisk kriminalitet i fornødent omfang drøfter de spørgsmål, der løbende kan opstå om forholdet mellem undersøgelseskommissionens arbejde og den verserende straffesag - herunder også mere praktiske spørgsmål med henblik på at sikre, at kommissionen fra politi- og anklagemyndighed kan modtage det materiale, som kommissionen finder relevant for sin undersøgelse.

1.6. Hvis undersøgelseskommissionen afgiver sin beretning på et tidspunkt, hvor eventuelle straffesager vedrørende forhold, der er omfattet af pkt. 1.2 og 1.3 ovenfor, er afsluttet ved domstolene, anmodes kommissionen om - såfremt det findes hensigtsmæssigt med henblik på at opnå en samlet beskrivelse af alle væsentlige forhold vedrørende Farum Kommune - i beretningen at medtage en gengivelse af, hvad der er blevet afdækket under domstolenes behandling af straffesagerne.”

#### 1.1.2.3. Kommissionens arbejde

1.1.2.3.1. Kommissionen afhørte 222 vidner over 93 afhøringsdage. 84 vidner fik beskikket en bisidder, og der medvirkede i alt 20 bisiddere.

Kommissionen foretog dokumentindsamling fra Farum Kommune, øvrige myndigheder, organisationer og private virksomheder. Samlet håndterede kommissionen, hvad der svarer til ca. 1,5 millioner dokumentsider.

1.1.2.3.2. Kommissionen traf undervejs en række processuelle afgørelser om bl.a. tavshedspligt og videregivelse af oplysninger og om en anmodning om bevilling af beløb til brug for regnskabsmæssig assistance mv. til et af sagens hovedvidner.

Af særlig betydning i nærværende sammenhæng er den afgørelse, som kommissionen traf den 2. december 2010, om ikke at give yderligere udsættelse for bisidderens supplerende afhøring af den involverede borgmester. Kommissionen anfører bl.a. i sin begrundelse:

”Kommissionen har herved foretaget en afvejning af relevansen af den ønskede yderligere bevisførelse over for resursehensyn og hensynet til, at kommissionens beretning afgives inden for en rimelig tid.”

Baggrunden var, at den supplerende afhøring af den involverede borgmester flere gange havde måttet udsættes, og at kommissionen ved udløb af fristen for indsendelse af en afhøringsplan og bemærkninger til de tidligere foretagne afhøringer fortsat ikke havde modtaget dette materiale.

Samtidig med denne beslutning imødekom kommissionen et forslag fra bisidderen om, at den involverede borgmester kunne afgive en skriftlig redegørelse med bemærkninger til øvrige vidneforklaringer efter protokollen, ligesom der blev givet adgang til supplerende skriftlige bemærkninger vedrørende vidnets egne forklaringer afgivet den 8. og 10. marts 2010. Østre Landsret stadfæstede den 21. januar 2011 kommissionens afgørelse.

1.1.2.3.3. Kommissionen valgte fra september 2005 og frem at afgive årlige redegørelser om sit arbejde, herunder om det hidtidige og forventede tidsforbrug og kommissionens foreløbige ressourceforbrug. Kommissionen anfører, at formålet med redegørelserne var at orientere om kommissionens arbejde med henblik på at sikre, at arbejdet efter emneafgrænsning, tidsmæssigt forløb og resourceanvendelse var i overensstemmelse med kommissoriegivers forventninger og i givet fald at give Folketinget mulighed for bl.a. præcisering af kommissoriet. De årlige redegørelser blev offentliggjort på kommissionens hjemmeside.

#### 1.1.2.4. Omkostninger til kommissionen

De samlede omkostninger til kommissionens arbejde udgjorde kr. 61.985.285.

Heraf udgjorde lønomkostningerne kr. 29.384.267.

Øvrige driftsomkostninger udgjorde i alt kr. 32.601.018, hvoraf kr. 12.258.846 var til lokaler og kontorhold, kr. 18.790.949 var til bisiddere, og kr. 1.551.223 var til øvrige omkostninger, herunder rejser, konsulentbistand mv.

#### 1.1.2.5. Kommissionens konklusioner

1.1.2.5.1. Kommissionen havde ikke til opgave at foretage retlige vurderinger med henblik på at afklare, om nogen havde pådraget sig et ansvar. Kommissionens faktum-undersøgelse af den rejste kritik og overvejelser om behovet for forslag til ændringer af lovgivning mv. skulle ske i forhold til den gældende retlige ramme for kommuners og myndighedernes virke.

Kommissionen fremhævede, at dens grundlag for på tidspunktet for beretningens afgivelse at komme med forslag til ændringer af lovgivning mv. på grundlag af Farum-sagen 1990-2003 var påvirket af, at kommissionen måtte bedømme eventuelle forslag i lyset af den mellemliggende udvikling i lovgivningen mv. i tiden frem til beretningens afgivelse. Dette problem forelå allerede, før kommissionen påbegyndte sit arbejde, idet der i maj 2003 gennemførtes ny lovgivning i lyset af Farum-

sagen. Senere kom der endvidere yderligere udvalgsbetænkninger og lovgivning til af betydning for kommissoriet.

Kommissionen foreslog ikke desto mindre en række lovgivningsmæssige initiativer vedrørende byrådets arbejde, bl.a. om udsendelse af dagsorden og mødemateriale og tidsfristerne herfor, om tydeliggørelse af, hvornår en borgmester kan afsættes, samt om målrettet information og uddannelse af byrådsmedlemmer, herunder i form af relevante vejledninger om kommunal jura og økonomi. For så vidt angår forholdet mellem borgmesteren og administrationen fandt kommissionen, at flere af de undersøgte forløb gav anledning til generelle overvejelser om generel og speciel habilitet. Kommissionen anbefalede endvidere en genovervejelse af behovet for lovgivning om meddelelert og – navnlig – ansættelsesretligt værn.

1.1.2.5.2. Kommissionen gjorde sig endvidere nogle overvejelser om revision af lov om undersøgelseskommissioner eller praksis for så vidt angår tids- og ressourceanvendelse ved langvarige kommissionsundersøgelser. Baggrunden herfor var, at Farum-kommissionens undersøgelse blev ganske langvarig – hvilket ifølge kommissionen navnlig skyldtes sammenhængen med de straffesager, der blev ført sideløbende med kommissionens undersøgelse – og ganske ressourcekrævende på grund af undersøgelsens omfang.

Efter kommissionens opfattelse bør der forud for beslutningen om at nedsætte langvarige kommissionsundersøgelser være foretaget overvejelser om både den forventede ressource- og tidsanvendelse, og dette bør tilkendegives offentligt og over for de personer, som forventes udpeget som kommissionsmedlemmer og udspørger. Kommissionen bemærker i denne forbindelse, at det allerede synes at være praksis at anmode undersøgelseskommissioner om at tilrettelægge arbejdet således, at de så vidt muligt kan afgive beretning inden for et nærmere fastsat tidsrum, og henviser herved til kommissorierne for Blekingegade-kommissionen, Statsløsekommissionen og Skattesagskommissionen.

I forhold til afhøringer foreslår kommissionen, at det kan overvejes at indføre en adgang for medarbejdere i kommissionens sekretariat til at foretage en kort indledende afhøring af et muligt vidne med spørgsmål til belysning af, om det er relevant at indkalde vidnet til afhøring i et kommissionsmøde. En sådan indledende afhøring vil ifølge kommissionen typisk kunne ske pr. telefon og bør være forbundet med notatpligt om forløbet.

#### 1.1.2.6. Opfølgning på kommissionens beretning

1.1.2.6.1. Forud for Farum-kommissionens nedsættelse, men foranlediget af Farum-sagen, nedsatte indenrigs- og sundhedsministeren i maj 2002 en ekspertgruppe vedr. indsigt i den kommunale administration under ledelse af professor, dr.jur. Jens Peter Christensen, der fik til opgave at overveje, om de redskaber, den kommunale styrelseslovgivning gav kommunalbestyrelsen, den kommunale

revision, tilsynet og Indenrigs- og Sundhedsministeriet var tilstrækkelige. Ekspertgruppen afgav betænkning (nr. 1425/2002) i december samme år. På baggrund af ekspertgruppens anbefalinger fremsatte ministeren i 2003 et forslag til ændring af kommunestyrelsesloven med flere love, der bl.a. forbedrede mulighederne for indsigt i den kommunale administration og gennemførte en tilsynsreform. Lovforslaget blev vedtaget og trådte i kraft den 1. januar 2004. Endvidere blev der i 2007 fremsat yderligere et lovforslag om ændring af kommunestyrelsesloven med flere love, der bl.a. indebar øgede krav til den kommunale og regionale revisions sagkundskab og uafhængighed. Lovforslaget blev vedtaget og trådte i kraft den 1. januar 2012. Der henvises til økonomi- og indenrigsministerens besvarelse af 16. august 2012 af spørgsmål nr. 6 fra Underudvalget under Udvalget for Forretningsordenen (2011-12, alm. del).

Endvidere blev der i oktober 2012 af økonomi- og indenrigsministeren nedsat et udvalg om afsættelse af borgmesteren og forberedelse af byrådsmøder. Udvalget blev nedsat på baggrund af anbefalingerne i Farum-kommissionens beretning vedrørende reglerne i lov om kommunernes styrelse om udsendelse af dagsorden og sagsmaterialets tilgængelighed og om tydeliggørelse af reglerne om suspension og afsættelse af borgmesteren. Udvalget afgav betænkning (nr. 1538/2013) i juni 2013. På baggrund af betænkningen fremsatte økonomi- og indenrigsministeren et forslag til ændring af bl.a. kommunestyrelsesloven om suspension og afsættelse af en borgmester, frister for materiale til kommunalbestyrelsesmøder mv., der blev vedtaget som lov nr. 1470 af 17. december 2013, og som trådte i kraft den 1. januar 2014.

Endelig kan nævnes, at justitsministeren i december 2013 besluttede at nedsætte Udvalget om offentligt ansattes yringsfrihed og whistleblowerordninger. Udvalget, der afgav betænkning (nr. 1553/2015) i februar 2015, foretog bl.a. en vurdering af behovet for lovgivning om meddelelser og ansættelsesretligt værn for offentligt ansatte.

1.1.2.6.2. Folketingets Udvalg for Forretningsordenen afgav den 8. maj 2013 beretning om Farum-kommissionens beretning. I sin beretning tilkendegiver Udvalget for Forretningsordenen, at det ikke har fundet grundlag for at drage nogen til ansvar.

Af beretningen fremgår endvidere, at Udvalget for Forretningsordenen bakker op om Farum-kommissionens forslag om, at der forud for beslutningen om at nedsætte en undersøgelseskommission er foretaget overvejelser om både den forventede ressourceanvendelse og tidsanvendelse. Udvalget noterer sig i denne forbindelse med tilfredshed, at dette allerede efterleves i praksis, hvorved der henvises til, at der i kommissorierne for Statsløsekommissionen, Skattesagskommissionen, Irak- og Afghanistankommissionen og Blekingegade-kommissionen blev indsat bemærkninger om, hvornår beretningen burde afgives.

Udvalget fandt derimod, at kommissionens forslag om en kort indledende afhøring af et muligt vidne foretaget af kommissionens sekretariat med henblik på at belyse, om det er relevant at indkalde vidnet til afhøring i et kommissionsmøde, gav anledning til en række retssikkerhedsmæssige betænkeligheder. Desuden fandt udvalget den screeningsprocedure, som allerede finder sted i dag, tilstrækkelig til at sikre, at kun de relevante vidner indkaldes.

I beretningen noterer Udvalget for Forretningsordenen sig endvidere med tilfredshed, at mange af de nødvendige lovgivningsmæssige initiativer allerede var blevet taget. Udvalget bakkede dog op om kommissionens betragtninger om, at enkelte lovgivningsmæssige initiativer fortsat udestod.

Det bemærkes, at der – som nævnt i Farum-kommissionens kommissorium – sideløbende med undersøgelseskommissionens arbejde førtes straffesager mod flere af de involverede personer. Straffesagerne fandt først deres endelige afslutning ved Østre Landsrets dom af 6. oktober 2009 og Procesbevillingsnævnets efterfølgende nægtelse af anketilladelse til Højesteret af 18. december 2009.

### 1.1.3 Dan Lyng-kommissionen

#### 1.1.3.1. Kommissionens nedsættelse, sammensætning og undersøgelsens varighed

Justitsministeren traf den 25. april 2003 beslutning om at nedsætte en undersøgelseskommission.

Ved breve af 15. september 2003 udpegede justitsministeren landsdommer Lis Sejr, Vestre Landsret, som formand for kommissionen og advokat Claus Søgaard-Christensen samt professor, dr.jur. Eva Smith som medlemmer. Advokat Gunnar Homann blev udpeget som udspørger for kommissionen.

Den 19. september 2006 afgav kommissionen sin beretning (ca. 3 år og 5 mdr. fra beslutningen om nedsættelsen og ca. 3 år efter den faktiske nedsættelse).

Beretningen har et omfang på 1.290 sider fordelt på 3 bind. Hertil kommer protokoller og bilag.

#### 1.1.3.2. Kommissionens kommissorium

Kommissionens kommissorium lyder som følger:

”Justitsministeren nedsætter herved i medfør af § 1, stk. 1, i lov om undersøgelseskommissioner en kommission til undersøgelse af Dan Lyng-sagen.

Undersøgelseskommissionen har efter § 4, stk. 2, i lov om undersøgelseskommissioner til opgave at undersøge og redegøre for det samlede begivenhedsforløb, som knytter sig til politiets samarbejde med Dan Lyng såvel i forbindelse med efterforskning og bekæmpelse af rockerkriminalitet som i andre sammenhænge.



Undersøgelsen skal omfatte dels politiet – herunder Politiets Efterretningstjeneste – dels andre relevante myndigheder, herunder den overordnede anklagemyndighed og Justitsministeriet.

Kommissionens undersøgelse og redegørelse skal bl.a. omfatte de påstande om kritisable forhold i sagen, som er fremkommet i medierne og den offentlige debat, herunder påstande om:

- at politiets samarbejde med Dan Lynges skulle have været af en sådan karakter, at der har været tale om agentvirksomhed i strid med retsplejelovens regler,
- at politiet ikke skulle have taget de fornødne skridt i anledning af informationer fra Dan Lynges om bl.a. forestående attentater i rockermiljøet,
- at politiet uberettiget skulle have udbetalt pengebeløb (»dusør«) til Dan Lynges,
- at anklagemyndigheden uberettiget skulle have undladt at retsforfølge Dan Lynges i anledning af strafbare forhold, og
- at Justitsministeriet i besvarelsen af et spørgsmål fra Folketinget skulle have afgivet urigtige oplysninger om kontakter mellem Dan Lynges og politiet.

På baggrund af den beskrevne undersøgelse og redegørelse skal undersøgelseskommissionen efter § 4, stk. 4, i lov om undersøgelseskommissioner foretage retlige vurderinger til belystning af, om der foreligger grundlag for, at det offentlige søger nogen draget til ansvar.”

I et brev af 20. januar 2004 anmodede Justitsministeriet undersøgelseskommissionen om at inddrage et yderligere forhold i undersøgelsen. I brevet hedder det:

”Ekstra Bladet har i en række artikler i december 2003 omtalt forhold vedrørende den politimæssige indsats over for rockerkriminaliteten i 1990’erne.

Det anføres i artiklerne, at politiet og anklagemyndigheden angiveligt havde kendskab til en person, der solgte våben til Hells Angels, uden at der i den anledning blev grebet ind, herunder gennemført efterforskning og retsforfølgning mod vedkommende. I artiklerne er henvist til rapportmateriale fra politiet samt til notater fra et møde mellem en række ledende personer inden for politi og anklagemyndighed vedrørende sagen om Dan Lynges, hvor den pågældende person skulle være omtalt. Det fremgår endvidere, at den pågældende skulle have forbindelse til Dan Lynges.

I besvarelsen af et spørgsmål, som medlem af Folketinget Søren Søndergaard (EL) har stillet justitsministeren i anledning af Ekstra Bladets artikler, er det på den baggrund tilkendegivet, at en undersøgelse og vurdering af det i artiklerne omtalte forhold naturligt og rigtigst bør inddrages i arbejdet i den kommission, der er nedsat til undersøgelse af Dan Lynges-sagen. Besvarelsen af 14. januar 2004 af spørgsmål nr. S 1435 fra medlem af Folketinget Søren Søndergaard vedlægges.

I overensstemmelse med det anførte anmodes kommissionen om at inddrage det pågældende forhold i kommissionens arbejde...”

#### 1.1.3.3. Kommissionens arbejde

Kommissionen afhørte på 29 møder i alt 44 personer. 19 vidner fik beskikket en bisidder. Der medvirkede i alt 7 bisiddere.

Yderligere 2 vidner fik beskikket en advokat i forbindelse med afhøringerne, da kommissionen vurderede, at afhøringsstemmet for disse vidners vedkommende indebar en risiko for selvinkriminering.

Kommissionen indhentede materiale fra de relevante dele af politi- og anklagemyndigheden og fra Justitsministeriet. Nærmere oplysninger om det undersøgte materiales omfang fremgår ikke af beretningen.

#### 1.1.3.4. Omkostninger til kommissionen

De samlede omkostninger til kommissionens arbejde udgjorde kr. 11.269.082.

Heraf udgjorde lønomkostningerne kr. 7.323.673, hvoraf kr. 6.029.724 var til kommissionens medlemmer og udspørger, og kr. 1.293.949 var til øvrige medarbejdere.

Øvrige driftsomkostninger udgjorde i alt kr. 3.945.410, hvoraf kr. 1.364.959 var til lokaler og kontorhold, kr. 1.476.223 var til bisiddere, og kr. 1.104.229 var til øvrige omkostninger, herunder rejser, konsulentbistand mv.

#### 1.1.3.5. Kommissionens konklusioner

Kommissionen udtalte kritik af en række forhold vedrørende politiets håndtering af samarbejdet med Dan Lyng. Kommissionen udtalte således kritik af, at oplysninger om det såkaldte ”Høvdingdrab” ikke blev videregivet til rette myndighed, at politiet ikke i tilstrækkelig grad sagde fra over for Dan Lynges initiativer, som bragte politiet i uacceptable situationer, hvor politiet var afskåret fra at gribe ind over for kriminelle handlinger, at oplysninger om Dan Lynges involvering i begået narkotikakriminalitet ikke blev nøjere overvejet og eventuelt forelagt anklagemyndigheden, og at der i tre tilfælde blev udleveret fortrolige oplysninger til Dan Lyng, som gik ud over, hvad formålet tilsagde.

Kommissionen vurderede sammenfattende, at der havde været ledelsesmæssigt svigt i forhold til tilrettelæggelsen af og ansvarsforholdene i relation til politiets samarbejde med Dan Lyng, herunder politiets håndtering af oplysninger om kriminelle forhold. Kommissionen fandt dog ikke, at der var grundlag for at søge enkeltpersoner draget til ansvar for dette ledelsesmæssige svigt.

Kommissionen vurderede endvidere, at Justitsministeriet ved besvarelsen af spørgsmål nr. S 2267 i Folketinget besluttede at besvare spørgsmålet specifikt, for så vidt angår PET’s deltagelse i området for rockerbekæmpelse, selvom spørgsmålet efter sin ordlyd ikke var begrænset til dette område.

Kommissionen konstaterede, at svaret ikke isoleret set indeholdt objektivt urigtige oplysninger. Et flertal i kommissionen afstod fra at tage stilling til, om svaret efter sin formulering tilstrækkeligt tydeligt præciserede præmisserne for svaret, idet en sådan stillingtagen ville indebære en stillingtagen til spørgsmål om ministeransvar. Et medlem af kommissionen erklærede sig uenig i denne afgrænsning og udtalte, at svaret ikke burde have været udformet som sket, men da svaret ikke indeholdt urigtige oplysninger, fandt dette medlem ingen anledning til, at et tjenstligt eller retligt ansvar søgtes gennemført.

#### 1.1.3.6. Opfølgning på kommissionens beretning

Folketingets Udvalg for Forretningsordenen afgav den 23. maj 2007 beretning om Dan Lyngekommissionens beretning. Af beretningen fremgår bl.a. følgende:

*”Udvalget noterer sig undersøgelseskommissionens skarpe kritik af samarbejdet med Dan Lyng og noterer sig, at kommissionen ikke har fundet grundlag for at søge enkeltpersoner draget til ansvar for det ledelsesmæssige svigt.*

Udvalget har noteret sig de nye retningslinjer fra Rigsadvokaten vedrørende anvendelsen af meddelere og går ud fra, at disse retningslinjer vil forebygge, at noget lignende kan ske igen, og hvis det alligevel skulle ske, så muliggøre, at enkeltpersoner kan drages til ansvar, da der så vil være sket overtrædelse af klare retningslinjer.

[...]

Udvalget har noteret sig undersøgelseskommissionens konklusioner. Hvad angår justitsminister Lene Espersens omstridte besvarelse af spørgsmål nr. S 2267, bemærker udvalget, at det kan give anledning til uheldige misforståelser, hvis en minister ved sit svar indlægger en begrænsning, der ikke er forudsat i spørgsmålets formulering.

Et flertal i udvalget med undtagelse af EL finder dog ikke anledning til en kritik i det konkrete tilfælde, da justitsministerens svar efter sit indhold er korrekt, og da der ikke synes at have været noget ønske om at vildlede Folketinget og offentligheden, idet formålet med svaret var at vise størst mulig åbenhed.”

#### 1.1.4 Skattefradragskommissionen

##### 1.1.4.1. Kommissionens nedsættelse, sammensætning og undersøgelsens varighed

Justitsministeren traf den 27. november 2003 beslutning om at nedsætte en undersøgelseskommission.

Ved breve af 19. marts 2004 udpegede justitsministeren landsdommer Lars Lindencrone Petersen, Østre Landsret, som formand for kommissionen og advokat Birgitte Refn Wenzel samt statsautoriseret revisor Sten Lauritzen som medlemmer. Advokat Michael Rekling blev udpeget som udspørger for kommissionen.

Den 16. juni 2006 afgav kommissionen sin beretning (ca. 2 år og 7 mdr. fra beslutningen om nedsættelsen og 2 år og 3 mdr. efter den faktiske nedsættelse).

Beretningen har et omfang på ca. 1.050 sider fordelt på 2 bind. Hertil kommer 2 bind med protokoller.

#### 1.1.4.2. Kommissionens kommissorium

Kommissionens kommissorium lyder som følger:

”Justitsministeren nedsætter herved i medfør af § 1, stk. 1, i lov om undersøgelseskommissioner en kommission til undersøgelse af den såkaldte skattefradragssag.

Lovforslag L 61 af 24. oktober 2001 om ændring af en række skattelove indeholdt i § 1, nr. 2, bestemmelser, der tog sigte på en nærmere regulering af det forhold, at en adgang i udlandet til, at et datterselskab skattefrit kan overdrage aktiver (herunder goodwill) til et nyt datterselskab, efter de danske regler om frivillig sambeskatning skaber mulighed for at forøge grundlaget for skattemæssige fradrag for moderselskabet. Lovforslaget havde på dette punkt til formål at ophæve den nævnte mulighed.

I forbindelse med folketingsvalget i november 2001 bortfaldt lovforslag L 61.

Lovforslag L 99 af 7. februar 2002 om ændring af en række skattelove (vedtaget som lov nr. 313 af 21. maj 2002) indeholdt visse bestemmelser svarende til dem, der var indeholdt i det ovenfor omtalte lovforslag L 61, men ikke bestemmelser om ophævelse af den nævnte mulighed for forøgelse af grundlaget for skattemæssige fradrag. Sådanne bestemmelser er derimod indeholdt i lovforslag L 27 af 9. oktober 2003 om ændring af bl.a. selskabsskatteloven.

Undersøgelseskommissionen har efter § 4, stk. 2, i lov om undersøgelseskommissioner til opgave at undersøge og redegøre for det samlede begivenhedsforløb, som knytter sig til, at skatteministeren ikke i forbindelse med lovforslag L 99 – eller på et senere tidspunkt inden fremsættelsen af lovforslag L 27 – fremsatte forslag om bestemmelser om en regulering af den omtalte fradragsmulighed. Undersøgelseskommissionen skal tillige undersøge og redegøre for baggrunden for fremsættelsen af lovforslag L 61.

I den forbindelse skal kommissionen bl.a. undersøge, hvornår og i hvilket omfang skattemyndighederne blev bekendt med konkrete tilfælde af virksomheders anvendelse af den nævnte mulighed for forøgelse af grundlaget for skattemæssige fradrag eller med virksomheders konkrete overvejelser eller planer herom. Undersøgelsen skal herunder omfatte spørgsmålet om den nærmere håndtering af en skrivelse af 16. oktober 2000 fra Told- og Skattestyrelsen (Selskabsrevisionskontor Århus) til Told- og Skattestyrelsens selskabsbeskatningsafdeling.

I sammenhæng med den nævnte undersøgelse af konkrete tilfælde af virksomheders anvendelse af muligheden for forøgelse af grundlaget for skattemæssige fradrag skal

kommissionen undersøge størrelsen af det samlede beløb, som i konsekvens af sådanne anvendelser ikke er tilgået skattemyndighederne.

Kommissionens undersøgelse skal endvidere omfatte de besvarelser, som regeringen har afgivet til Folketinget om sagen.

På baggrund af den beskrevne undersøgelse og redegørelse skal undersøgelseskommissionen efter § 4, stk. 3, i lov om undersøgelseskommissioner komme med forslag til sådanne ændringer af love, administrative bestemmelser eller administrativ praksis, som undersøgelsen kan begrunde, ligesom kommissionen efter lovens § 4, stk. 4, skal foretage retlige vurderinger til belysning af, om der foreligger grundlag for, at det offentlige søger nogen draget til ansvar.”

#### 1.1.4.3. Kommissionens arbejde

Kommissionen afhørte i løbet af 30 dage i alt 64 personer.

Af kommissionens opregning af bisiddere fremgår, at 63 af vidnerne benyttede sig af retten til at vælge eller få beskikket en bisidder. Der medvirkede i alt 18 forskellige bisiddere.

Kommissionen modtog materiale fra Skatteministeriets departement, Told- og Skattestyrelsen, Statsministeriet og Finansministeriet. Materialet havde et samlet omfang på ca. 30.500 sider.

#### 1.1.4.4. Omkostninger til kommissionen

De samlede omkostninger til kommissionens arbejde udgjorde kr. 20.170.918.

Heraf udgjorde lønomkostningerne kr. 11.937.780, hvoraf kr. 9.555.880 var til kommissionens medlemmer og udspørger, og kr. 2.381.900 var til øvrige medarbejdere.

Øvrige driftsomkostninger udgjorde i alt kr. 8.233.138, hvoraf kr. 1.473.063 var til lokaler og kontorhold, kr. 6.240.120 var til bisiddere, og kr. 519.955 var til øvrige omkostninger, herunder rejser, konsulentbistand mv.

#### 1.1.4.5. Kommissionens konklusioner

Kommissionen fremsatte bemærkninger med karakter af egentlig kritik til handlinger eller undladelser foretaget af tre navngivne embedsmænd i Skatteministeriet, men ingen af de pågældende handlinger eller undladelser kunne ifølge kommissionen tilregnes de implicerede embedsmænd som tjenesteforsømmelse.

Kommissionen fandt endvidere anledning til at bemærke, at en samlet bedømmelse af hændelsesforløbet fra efteråret 2000 til sommeren 2003, som havde været genstand for undersøgelsen, efter-

lod det indtryk, at Skatteministeriets system som sådant ikke havde reageret adækvat på de oplysninger, der tilgik systemet.

Efter sit kommissorium skulle kommissionen komme med forslag til sådanne ændringer af love, administrative bestemmelser eller administrativ praksis, som undersøgelsen kunne begrunde. Kommissionen fremsatte en række forslag til ændringer i administrativ praksis.

#### 1.1.4.6. Opfølgning på kommissionens beretning

Folketingets Udvalg for Forretningsordenen afgav den 28. februar 2007 beretning om Skattefradragskommissionens beretning. Udvalget delte sig i et flertal og et mindretal.

Udvalgets flertal fandt ikke, at der var grundlag for at foretage sig videre.

Udvalgets mindretal fandt, at der var behov for, at Folketinget udtrykte sin misbilligelse af den tidligere skatteministers embedsførelse i sagen. Mindretallet udtalte endvidere kritik af, at der ikke i Statsministeriet skete en granskning af skatteministerens lovforslag L 99 med henblik på at klarlægge konsekvenserne af ikke at medtage den tidligere regerings forslag.

#### 1.1.5 Blekingegade-kommissionen

##### 1.1.5.1. Kommissionens nedsættelse, sammensætning og undersøgelsens varighed

Justitsministeren traf den 3. februar 2010 beslutning om at nedsætte en undersøgelseskommission.

Ved breve af 15. september 2010 udpegede justitsministeren landsdommer Jens Rosenløv, Østre Landsret, som formand for kommissionen og advokat Jakob Lund Poulsen samt forhenværende politimester Jakob Skov som medlemmer. Advokat Gunnar Homann blev udpeget som udspørger for kommissionen.

Den 26. maj 2014 afgav kommissionen sin beretning (ca. 4 år og 3 mdr. fra beslutningen om nedsættelsen og 3 år og 8 mdr. efter den faktiske nedsættelse).

Beretningen har et omfang på 1.256 sider fordelt på 6 bind. Hertil kommer 2 bind med bilag.

Det bemærkes, at kommissionen i sin beretning oplyser, at kommissionens lokaler først fra begyndelsen af januar 2011 var sikret således, at kommissionen kunne begynde at modtage sikkerhedsbeskyttet materiale.

##### 1.1.5.2. Kommissionens kommissorium

Kommissionens kommissorium lyder som følger:

”1. Justitsministeren nedsætter herved i medfør af § 1, stk. 1, i lov om undersøgelseskommissioner en kommission til undersøgelse af centrale myndigheders rolle i Blekingegade-sagen.

Undersøgelseskommissionen har efter § 4, stk. 2, i lov om undersøgelseskommissioner til opgave at undersøge og redegøre for, om Justitsministeriet, Politiets Efterretningstjeneste (PET) eller andre relevante centrale myndigheder modvirkede det almindelige politis og anklagemyndighedens opklaring og strafforfølgning af de strafbare forhold, som bl.a. i den offentlige debat er blevet forbundet med den gruppe af personer, der blev kendt som Blekingegadebanden.

Kommissionen skal som led i sin undersøgelse bl.a. undersøge og redegøre for, i hvilket omfang PET havde oplysninger, der gav grundlag for konkret mistanke om, at medlemmer af Blekingegadebanden stod bag de omhandlede strafbare forhold.

Kommissionens undersøgelse skal bl.a. omfatte de oplysninger og påstande vedrørende centrale myndigheders rolle, som er fremlagt i bøgerne ”Blekingegadebanden” af Peter Øvig Knudsen samt ”Politiets hemmeligheder – Jørn Moos genåbner Blekingegade-sagen” af Jeppe Facius og Anders-Peter Mathiasen. Dette vedrører bl.a.:

- Efterforskningen i begyndelsen af 1980’erne af navnlig en række brandattentater i Århus.
- Sagen om frihedsberøvelse og forsøg på bankrøveri i Glostrup den 7. juli 1980.
- Røveriet mod en pengetransport ved Vesterport den 2. april 1982.
- Røveriet mod en pengetransport fra Den Danske Bank i Lyngby den 2. marts 1983.
- Behandlingen af spørgsmålet om udlevering fra Frankrig af to personer med tilknytning til PFLP, der var mistænkt for at have forbindelse til Lyngby-røveriet.
- Behandlingen af spørgsmålet om udlevering og undersøgelse af de danske pengesedler, som de to ovennævnte personer var i besiddelse af, da de blev anholdt i Paris.
- Røveriet mod en pengetransport fra Privatbanken i Herlev den 3. december 1985.
- Sagen om anholdelsen den 3. juni 1986 af et af Blekingegadebandens medlemmer på Lobeliavej på Amager.
- Røveriet mod Daells Varehus den 22. december 1986.
- Røveriet mod en pengetransport ved Købmagergade Postkontor i København og drabet på en politibetjent den 3. november 1988.
- Den manglende tiltalerejsning mod Blekingegadebandens medlemmer for overtrædelse af den dagældende bestemmelse i straffelovens § 114 om terrorisme.

Hvis kommissionens undersøgelse viser, at centrale myndigheder modvirkede det almindelige politis og anklagemyndighedens opklaring mv. af de strafbare forhold, som bl.a. i den offentlige debat er blevet forbundet med Blekingegadebanden, skal kommissionen undersøge og redegøre for baggrunden herfor.

I det omfang kommissionens undersøgelse viser, at centrale myndigheder bistod det almindelige politi og anklagemyndigheden med at opklare mv. de omhandlede strafbare forhold, skal kommissionen undersøge og redegøre for, hvilken betydning denne bistand må antages at have haft for vedkommende politikreds' efterforskning og den eventuelle strafforfølgning af det pågældende forhold.

2. Den såkaldte PET-kommission blev nedsat ved lov nr. 359 af 2. juni 1999 om undersøgelse af politiets efterretningsvirksomhed på det politiske område og af de aktiviteter, der var baggrunden for denne virksomhed.

PET-kommissionen afgav sin beretning den 24. juni 2009.

Visse af de forhold, som den foreliggende kommission har til opgave at undersøge og redegøre for, jf. pkt. 1 ovenfor, er behandlet af PET-kommissionen.

Kommissionen skal i relevant omfang inddrage PET-kommissionens beretning i sit arbejde.

3. Det følger af § 5 i lov om undersøgelseskommissioner, at kommissionen efter samråd med kommissionens udspørger afgør, hvordan undersøgelsen skal tilrettelægges.

Denne kommission bør tilrettelægge og gennemføre sin undersøgelse på en sådan måde, at forholdet til andre lande, hensynet til statens sikkerhed eller til tredjemand ikke skades.

Kommissionen bør endvidere tilrettelægge sit arbejde således, at den så vidt muligt kan afgive beretning om resultatet af sin undersøgelse senest tre år efter, at kommissionen er endeligt nedsat.

Hvis kommissionen ikke kan afgive beretning inden det nævnte tidspunkt, anmodes kommissionen om at orientere justitsministeren skriftligt om baggrunden herfor og om, hvornår kommissionen forventer at kunne afgive sin beretning.

Af § 32 i lov om undersøgelseskommissioner følger bl.a., at justitsministeren offentliggør en undersøgelseskommissions beretning, medmindre ganske særlige grunde taler imod det. Bestemmelsen i § 32 bygger på den forudsætning, at bl.a. en kopi af kommissionens protokol og eventuel retsbog optages som bilag til beretningen.

Den samlede beretning om resultatet af den foreliggende kommissionsundersøgelse bør så vidt muligt udarbejdes således, at dens offentliggørelse ikke skader forholdet til andre lande, hensynet til statens sikkerhed eller til tredjemand.”

#### 1.1.5.3. Kommissionens arbejde

Kommissionen afholdt 26 interne møder.

Kommissionen afholdt 28 eksterne møder i forbindelse med vidneafhøringer af i alt 69 vidner. Kommissionen fandt, at alle vidnerne havde ret til en bisidder, jf. lovens § 12. Af kommissionens



opregning af bisiddere fremgår, at 40 af vidnerne benyttede sig af denne ret. Der medvirkede i alt 12 bisiddere.

Kommissionen gennemgik skønsmæssigt omkring 200.000 siders materiale modtaget fra PET, politiet og andre relevante myndigheder.

#### 1.1.5.4. Omkostninger til kommissionen

De samlede omkostninger til kommissionens arbejde udgjorde kr. 19.988.794.

Heraf udgjorde lønomkostningerne kr. 14.180.880, hvoraf kr. 8.450.310 var til kommissionens medlemmer og udspørger, og kr. 5.730.570 var til øvrige medarbejdere.

Øvrige driftsomkostninger udgjorde i alt kr. 5.807.914, hvoraf kr. 3.013.827 var til lokaler og kontorhold, kr. 2.654.356 var til bisiddere, og kr. 139.731 var til øvrige omkostninger, herunder rejser, konsulentbistand mv.

#### 1.1.5.5. Kommissionens konklusioner

Kommissionen bemærkede overordnet som følger:

”Kommissionen har i ingen tilfælde fundet, at PET modvirkede det almindelige politis og anklagemyndighedens opklaring og strafforfølgning af Appel-gruppen i forbindelse med de forhold, der er omfattet af kommissoriet eller i øvrigt. Derimod har kommissionen konstateret, at i de tilfælde, hvor PET havde oplysninger af væsentlig betydning for efterforskningen af disse forhold, videregav PET oplysningerne til det almindelige politi.

[...]

Kommissionen har fundet, at det ikke kan lægges til grund, at Justitsministeriet i nogen af [de tilfælde, hvor ministeriet blev inddraget] modvirkede det almindelige politis og anklagemyndighedens opklaring og strafforfølgning.

Kommissionen har desuden fundet, at hverken Rigsadvokaten eller Statsadvokaten for København modvirkede strafforfølgningen af Blekingegadebandens medlemmer i forbindelse med spørgsmålet om, hvorvidt der i 1990 under nævningesagen mod medlemmerne skulle rejses tiltale for overtrædelse af den dagældende bestemmelse i straffelovens § 114 om terrorisme.

Tilsvarende har kommissionen fundet, at Udenrigsministeriet ikke modvirkede strafforfølgningen af Blekingegadebandens medlemmer, da ministeriet modtog oplysning om, at Tayseer Kubaa under en samtale i New York med den daværende danske udenrigsminister tilbød at afgive vidneforklaring i Blekingegade-sagen.”

#### 1.1.5.6. Opfølgning på kommissionens beretning

Folketingets Udvalg for Forretningsordenen afgav den 10. marts 2015 beretning om Blekingegade-kommissionens beretning. Af beretningen fremgår bl.a. følgende:

”Udvalget for Forretningsordenen har ikke fundet anledning til at foretage nogen undersøgelseskridt til supplerende af de oplysninger og vurderinger, der er fremkommet i undersøgelseskommissionens beretning.

Udvalget har konstateret, at undersøgelseskommissionens beretning ikke behandler forhold, der kan give anledning til, at der søges gjort et ansvar gældende over for nogen tidligere ministre.”

#### 1.1.6 Statsløsekommissionen

##### 1.1.6.1. Kommissionens nedsættelse, sammensætning og undersøgelsens varighed

Justitsministeren traf den 8. marts 2011 beslutning om at nedsætte en undersøgelseskommission.

Ved breve af 23. august 2011 udpegede justitsministeren landsdommer Peter Buhl, Vestre Landsret, som formand for kommissionen og advokat Claus Søgaard-Christensen samt professor, dr.jur. Karsten Revsbech som medlemmer. Advokat Poul Heidmann blev udpeget som udspørger for kommissionen.

Den 17. august 2015 afgav kommissionen sin beretning (ca. 4 år og 5 mdr. fra beslutningen om nedsættelsen og 4 år efter den faktiske nedsættelse).

Beretningen har et omfang på 2.997 sider fordelt på 10 bind (inkl. 162 siders bilagsmateriale). Hertil kommer yderligere bilag i form af kommissionens samlede protokol på 1.307 sider, samlet oversigt med referater af 758 konkrete sager samt et notat om retsvirkninger knyttet til opnåelse af dansk indfødsret.

##### 1.1.6.2. Kommissionens kommissorium

Kommissionens kommissorium lyder som følger:

”1. Justitsministeren nedsætter herved i medfør af § 1, stk. 1, i lov om undersøgelseskommissioner en kommission til undersøgelse af sagen om indfødsret til statsløse personer.

Undersøgelseskommissionen har efter § 4, stk. 2, i lov om undersøgelseskommissioner til opgave at undersøge og redegøre for det samlede begivenhedsforløb, som knytter sig til statslige forvaltningsmyndigheders administration af ansøgninger om indfødsret til statsløse personer omfattet af FN's konvention fra 1961 om begrænsning af statsløshed og FN's konvention fra 1989 om barnets rettigheder.

Undersøgelsen og redegørelsen skal omfatte perioden fra ændringen af indfødsretsloven i 1999 (lov nr. 1102 af 29. december 1999 om ændring af lov om dansk indfødsret) til Integrationsministeriet i januar 2010 orienterede Folketingets Indfødsretsudvalg om sagen.

Undersøgelseskommissionen skal, i det omfang den finder det relevant, også inddrage forhold, der vedrører FN's konvention om barnets rettigheder i perioden fra 1991, hvor Danmark ratificerede denne konvention, og frem.

Undersøgelseskommissionen skal bl.a. undersøge og redegøre for, i hvilket omfang ansøgninger om indfødsret fra statsløse personer er blevet behandlet efter de almindelige betingelser for meddelelse af indfødsret og ikke efter de mere lempelige betingelser, som følger af Danmarks internationale forpligtelser efter de nævnte FN-konventioner. Det forudsættes i den forbindelse, at undersøgelseskommissionen generelt beskriver, hvilke retsvirkninger der er knyttet til opnåelse af dansk indfødsret.

I det omfang ansøgninger fra statsløse personer er blevet behandlet efter de almindelige betingelser for meddelelse af indfødsret og ikke efter de mere lempelige betingelser, skal undersøgelseskommissionen bl.a. undersøge og redegøre for, hvad der i givet fald var baggrunden for dette, herunder om der var iværksat administrative tiltag med henblik på, at de pågældende ansøgninger blev behandlet efter de mere lempelige betingelser.

Herudover skal undersøgelseskommissionen undersøge og redegøre for, i hvilket omfang de skiftende ministre med ansvar for indfødsretsområdet har haft kendskab til behandlingen af ansøgninger om indfødsret til statsløse personer, herunder til spørgsmål der vedrører forholdet til Danmarks forpligtelser efter de nævnte FN-konventioner.

Undersøgelseskommissionen skal i den forbindelse desuden undersøge og redegøre for, hvornår Integrationsministeriet blev opmærksom på, at behandlingen af de pågældende ansøgninger rejste spørgsmål i forhold til FN-konventionerne, samt hvilke skridt der herefter blev taget. Denne del af undersøgelsen og redegørelsen skal bl.a. omfatte baggrunden for, at Integrationsministeriet efter at være blevet opmærksom på, at der kunne rejses spørgsmål i forhold til FN-konventionerne, indtil videre fortsatte med at behandle ansøgningerne efter de almindelige betingelser for meddelelse af indfødsret. Undersøgelseskommissionen skal også undersøge og redegøre for Integrationsministeriets overvejelser om at orientere Folketingets Indfødsretsudvalg efter at være blevet opmærksom på spørgsmålet om forholdet til FN-konventionerne, herunder om ministeriet forud for orienteringen af Folketingets Indfødsretsudvalg i januar 2010 havde overvejet at orientere udvalget på et tidligere tidspunkt. Undersøgelseskommissionen skal herudover undersøge og redegøre for, om nogen i Integrationsministeriet underrettede Statsministeriet om sagen.

Undersøgelseskommissionen skal også inddrage forhold, der vedrører, hvordan Integrationsministeriet – som opfølgning på orienteringen af Folketingets Indfødsretsudvalg i januar 2010 – efterfølgende har administreret det pågældende sagsområde.

På baggrund af den beskrevne undersøgelse og redegørelse skal undersøgelseskommissionen efter § 4, stk. 3, i lov om undersøgelseskommissioner komme med forslag til sådanne ændringer af love, administrative bestemmelser eller administrativ praksis, som undersøgelsen kan begrunde, ligesom kommissionen efter lovens § 4, stk. 4, skal foretage retlige vurderinger til belysning af, om der foreligger grundlag for, at det offentlige søger nogen draget til ansvar.

2. Kommissionen bør tilrettelægge sit arbejde således, at den så vidt muligt kan afgive beretning om resultatet af sin undersøgelse senest tre år efter, at kommissionen er endeligt nedsat.

Hvis kommissionen ikke kan afgive beretning inden det nævnte tidspunkt, anmodes kommissionen om at orientere justitsministeren skriftligt om baggrunden herfor og om, hvornår kommissionen forventer at kunne afgive sin beretning.”

#### 1.1.6.3. Kommissionens arbejde

Kommissionen afholdt 40 interne møder.

Kommissionen afhørte 44 vidner på i alt 27 afhøringsdage. Kommissionen tilbød 42 af vidnerne beskikkelse af en bisidder efter § 21, stk. 1, i lov om undersøgelseskommissioner. 40 af vidnerne tog imod dette tilbud. Der medvirkede i alt 21 bisiddere.

Kommissionen gennemgik mere end 100.000 siders materiale i papirform eller elektronisk, som den modtog fra Integrationsministeriet, Justitsministeriet og andre relevante myndigheder.

Undervejs i sit arbejde traf kommissionen en række afgørelser af processuel karakter, herunder om navneforbud og aktindsigt. Kommissionen afgav endvidere indstillinger til justitsministeren om salær til bisiddere for tilstedeværelse under møder i kommissionen. I denne forbindelse indstillede kommissionen i flere tilfælde, at der ikke skulle ydes salær til bisiddere, hvis deres tilstedeværelse under bestemte afhøringer ikke vurderedes at være relevant.

#### 1.1.6.4. Omkostninger til kommissionen

De samlede omkostninger til kommissionens arbejde udgjorde kr. 42.241.877.

Heraf udgjorde lønomkostningerne kr. 20.209.725, hvoraf kr. 15.685.067 var til kommissionens medlemmer og udspørger, og kr. 4.524.658 var til øvrige medarbejdere.

Øvrige driftsomkostninger udgjorde i alt kr. 22.032.152, hvoraf kr. 2.750.623 var til lokaler og kontorhold, kr. 18.932.511 var til bisiddere, og kr. 349.018 var til øvrige omkostninger, herunder rejser, konsulentbistand mv.

#### 1.1.6.5. Kommissionens konklusioner

Kommissionen fandt sammenfattende, at der for to af de undersøgte embedsmænds vedkommende – departementschefen og en afdelingschef – var tale om forseelser af en grovhed, der gav grundlag for, at det offentlige søgte dem draget til ansvar. Kommissionen fandt således, at det gav anledning til kritik, at departementschefen på visse punkter ikke havde opfyldt sin pligt til at rådgive ministeren. Kommissionen udtalte endvidere kritik af, at afdelingschefen på visse punkter ikke havde opfyldt sin pligt til at administrere i overensstemmelse med gældende retsregler samt sin pligt til at rådgive departementschefen og ministeren.

For så vidt angår en række øvrige undersøgte embedsmænd – to souschefer, en ministersekretær og et antal fuldmægtige – var det kommissionens opfattelse, at der ikke var grundlag for, at det offentlige søgte at gøre et ansvar gældende.

Kommissionen fandt endvidere, at den ikke kunne fastslå, at nogen i Integrationsministeriet underrettede Statsministeriet om behandlingen af ansøgninger om indfødsret fra statsløse personer født i Danmark i perioden fra opdagelsen i februar 2008 af, at Integrationsministeriet ikke overholdt FN's konvention fra 1961 om begrænsning af statsløshed, før tidligst i januar 2009. Ifølge kommissionen kunne det ikke lægges til grund, at en eventuel kort samtale mellem en afdelingschef i Integrationsministeriet og en medarbejder i Statsministeriet havde haft et indhold, der havde eller burde have fået medarbejderen i Statsministeriet til at forstå, at Integrationsministeriet måske havde behandlet ansøgninger fra personer omfattet af 1961-konventionen eller børnekonventionen i strid med Danmarks forpligtelser efter disse konventioner.

Under henvisning til, at Integrationsministeriet (og senere Justitsministeriet efter 2010) havde gennemført en række tiltag i sagsbehandlingen med henblik på fremover at opfylde Danmarks forpligtelser efter 1961-konventionen og børnekonventionen, fandt kommissionen ikke grundlag for at foreslå yderligere ændringer af love, administrative bestemmelser eller administrativ praksis.

#### 1.1.6.6. Opfølgning på kommissionens beretning

Folketingets Udvalg for Forretningsordenen afgav den 16. marts 2016 beretning om Statsløsekommissionens beretning. Udvalget delte sig i et flertal og et mindretal.

Flertallet konstaterede, at Statsløsekommissionen udtalte kritik af ledende embedsmænd i Integrationsministeriet, og at kommissionen vurderede, at der var grundlag for at drage to ledende embedsmænd til ansvar for sagens håndtering. Flertallet tog herefter til efterretning, at Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet den 17. august 2015 havde meddelt, at de to embedsmænd indtil videre var blevet fritaget for tjeneste under det videre disciplinære forløb.

For så vidt angår den daværende integrationsminister fremgår det af beretningen, at flertallet sammenfattende fandt ministerens ageren i sagen stærkt kritisabel.

Udvalgets mindretal tog til efterretning, at der havde været disciplinære forløb, som havde fundet deres afslutning. Mindretallet fandt det endvidere kritisabelt, at ministeren ikke orienterede Folketinget tidligere i forløbet, og mindretallet fandt det beklageligt, at praksis ikke blev justeret tidligere i forløbet.

Det bemærkes i øvrigt, at Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet efterfølgende ved udsendelse af pressemeddelelser har oplyst, at de to ledende embedsmænd begge er overgået til stillinger som kommitteret i en underliggende styrelse.

### 1.1.7 Skattesagskommissionen

#### 1.1.7.1. Kommissionens nedsættelse, sammensætning og undersøgelsens varighed

Justitsministeren traf den 2. december 2011 beslutning om at nedsætte en undersøgelseskommission.

Ved breve af 12. marts 2012 udpegede justitsministeren landsdommer Lars E. Andersen, Vestre Landsret, som formand for kommissionen og advokat Martin Simonsen samt professor, dr.jur. Niels Fenger som medlemmer. Advokat Lars Kjeldsen blev udpeget som udspørger for kommissionen.

Den 3. november 2014 afgav kommissionen sin beretning (ca. 2 år og 11 mdr. efter beslutningen om nedsættelsen og 2 år og 8 mdr. efter den faktiske nedsættelse).

Beretningen har et omfang på 1.658 sider fordelt på 5 bind. Hertil kommer bilag og en protokol på ca. 870 sider.

#### 1.1.7.2. Kommissionens kommissorium

Kommissionens kommissorium lyder som følger:

**”1.** Justitsministeren nedsætter herved i medfør af § 1, stk. 1, i lov om undersøgelseskommissioner en kommission til undersøgelse af sagen om behandlingen af Helle Thorning-Schmidt og Stephen Kinnocks skattesag.

**2.** Undersøgelseskommissionen har efter § 4, stk. 2, i lov om undersøgelseskommissioner til opgave at undersøge og redegøre for det samlede begivenhedsforløb, som knytter sig til, hvad statslige forvaltningsmyndigheder har foretaget sig i forbindelse med SKAT Københavns behandling af den pågældende skattesag.

**2.1.** Undersøgelseskommissionen skal bl.a. undersøge og redegøre for, i hvilket omfang personer uden for SKAT København har været involveret i SKAT Københavns behandling af skattesagen.

Undersøgelseskommissionen skal navnlig undersøge og redegøre for, i hvilket omfang ministre, særlige rådgivere eller andre embedsmænd har været involveret i behandlingen af skattesagen, herunder om de pågældende måtte have søgt at påvirke afgørelsen af sagen.

Undersøgelseskommissionen skal i den forbindelse bl.a. undersøge og redegøre for baggrunden for, at skattesagen blev indledt, hvad der i forbindelse med sagsbehandlingen har været af møder og andre kontakter, herunder skriftlig korrespondance, udveksling af notater mv., mellem Skatteministeriet og SKAT København om sagen, hvad formålet med møderne mv. har været, hvad der er blevet drøftet mv., samt hvad forløbet har været efter, at SKAT København traf afgørelse i sagen.

Undersøgelseskommissionen skal på tilsvarende måde også undersøge og redegøre for, hvad der måtte have været af møder, kontakter mv. mellem bl.a. Skatteministeriet og andre myndigheder, personer mv. uden for ministeriet om behandlingen af skattesagen.

Denne del af undersøgelsen og redegørelsen skal omfatte perioden fra juni 2010, hvor spørgsmålet om Stephen Kinnocks skattepligt i Danmark blev rejst i medierne, og til september 2010, hvor SKAT København traf afgørelse i sagen. Undersøgelseskommissionen skal, i det omfang den finder det relevant, også inddrage forhold, der tidsmæssigt ligger uden for den angivne periode. Det forudsættes i den forbindelse, at undersøgelseskommissionen bl.a. undersøger og redegør for korrespondance mv. mellem myndighederne og Folketingets Ombudsmand i sagen.

**2.2.** Undersøgelseskommissionen skal endvidere undersøge og redegøre for, i hvilket omfang der er videregivet eller forsøgt videregivet fortrolige oplysninger fra skattesagen.

Undersøgelseskommissionen skal i den forbindelse bl.a. undersøge og redegøre for, hvem der har haft adgang til eller i øvrigt haft kendskab til oplysninger fra skattesagen, hvem der er blevet videregivet oplysninger til, samt hvad formålet med videregivelsen har været.

Denne del af undersøgelsen og redegørelsen skal omfatte perioden fra juni 2010, hvor skattesagen indledes, og til september 2011, hvor fortrolige oplysninger blev gengivet i medierne. Undersøgelseskommissionen skal, i det omfang den finder det relevant, også inddrage forhold, der tidsmæssigt ligger uden for den angivne periode.

Det forudsættes, at undersøgelseskommissionen og Københavns Politi i fornødent omfang drøfter de spørgsmål, der løbende kan opstå om forholdet mellem undersøgelseskommissionens og politiets arbejde, herunder spørgsmål om forældelse af eventuelle straffbare forhold samt mere praktiske spørgsmål med henblik på bl.a. at sikre, at kommissionen fra politi- og anklagemyndighed kan modtage det materiale, som kommissionen finder relevant for sin undersøgelse.

3. Undersøgelseskommissionen kan, uanset at kommissionens undersøgelse ikke omfatter SKAT Københavns afgørelse i skattesagen, i det omfang den finder det relevant, inddrage oplysninger fra skattesagen til belysning af de forhold, som kommissionen har til opgave at undersøge og redegøre for.

4. På baggrund af den beskrevne undersøgelse og redegørelse skal undersøgelseskommissionen efter § 4, stk. 3, i lov om undersøgelseskommissioner komme med forslag til sådanne ændringer af love, administrative bestemmelser eller administrativ praksis, som undersøgelsen kan begrunde. Det forudsættes, at undersøgelseskommissionen i den forbindelse tager hensyn til, at skatteministeren har taget initiativ til at ændre organiseringen i Skatteministeriet.

Undersøgelseskommissionen skal endvidere efter lovens § 4, stk. 4, foretage retlige vurderinger til belysning af, om der foreligger grundlag for, at det offentlige søger nogen draget til ansvar.

5. Undersøgelseskommissionen bør tilrettelægge sit arbejde således, at den så vidt muligt kan afgive beretning om resultatet af sin undersøgelse senest to år efter, at kommissionen er endeligt nedsat.

Hvis kommissionen ikke kan afgive beretning inden det nævnte tidspunkt, anmodes kommissionen om at orientere justitsministeren skriftligt om baggrunden herfor og om, hvornår kommissionen forventer at kunne afgive sin beretning.”

#### 1.1.7.3. Kommissionens arbejde

Kommissionen afholdt 22 interne møder.

Over i alt 45 dage afhørte kommissionen 45 vidner. Kommissionen vurderede, at 35 af vidnerne havde ret til at få beskikket en bisidder, jf. § 21, stk. 1, i lov om undersøgelseskommissioner. 32 af vidnerne valgte at tage imod dette tilbud. I alt 19 bisiddere medvirkede.

Kommissionen modtog materiale fra SKAT København, Skatteministeriet, Københavns Politi og andre relevante myndigheder samt fra aviserne BT og Ekstra Bladet. Materialesamlingens samlede omfang var på ca. 5.200 sider.

Foruden afgørelser om beskikkelse af bisiddere traf kommissionen undervejs i sit arbejde en række processuelle afgørelser om bl.a. aktindsigt og egenaces, tv-optagelse mv., dørlukning, kildebeskyttelse, afskæring af spørgsmål og udleveringer af protokoller med forklaringer og udkast til bevisvurderinger mv. til politiet.

#### 1.1.7.4. Omkostninger til kommissionen

De samlede omkostninger til kommissionens arbejde udgjorde kr. 28.475.942.



Heraf udgjorde lønomkostningerne kr. 11.837.280, hvoraf kr. 6.060.727 var til kommissionens medlemmer og udspørger, og kr. 5.776.553 var til øvrige medarbejdere.

Øvrige driftsomkostninger udgjorde i alt kr. 16.638.662, hvoraf kr. 4.298.402 var til lokaler og kontorhold, kr. 11.820.824 var til bisiddere, og kr. 519.436 var til øvrige omkostninger, herunder rejser, konsulentbistand mv.

#### 1.1.7.5. Kommissionens konklusioner

For så vidt angår de involverede ministre havde kommissionen alene til opgave at undersøge og redegøre for de faktiske omstændigheder af relevans for Folketingets stillingtagen til spørgsmålet om ministrenes politiske og retlige ansvar.

Efter kommissionens opfattelse var der ikke grundlag for at søge et disciplinært ansvar gjort gældende mod den involverede departementschef. Kommissionen udtalte dog kritik af, at departementschefen uagtsomt involverede sig i SKAT Københavns behandling af sagen på en måde, der stred mod skatteforvaltningslovens § 14, stk. 1, nr. 1, og at han uberettiget videregav en oplysning til ministeren om en af skattesagens parter seksuelle orientering.

For så vidt angår den involverede styrelsesdirektør i SKAT København konkluderede kommissionen, at han ikke havde været berettiget til at videregive oplysningen om en af skattesagens parter seksuelle orientering til ministeriets departementschef og en direktør i Skatteministeriets Koncerncenter. Efter kommissionens opfattelse var der dog ikke tilstrækkeligt grundlag for at søge et disciplinært ansvar gjort gældende mod styrelsesdirektøren, da videregivelsen under de foreliggende omstændigheder ikke blev anset for at være en grov overtrædelse af reglen om tavshedspligt, og da der var gået nogen tid, siden videregivelserne fandt sted. Kommissionen bemærkede dog, at styrelsesdirektørens videregivelse af oplysningen var kritisabel.

To af de involverede embedsmænd havde fratrukket deres stillinger, da kommissionen afgav beretning, og kommissionen tog derfor ikke stilling til, om deres involvering i sagen kunne have medført et disciplinært ansvar, eller om deres adfærd havde været kritisabel. Kommissionen bemærkede dog, at den efter udfaldet af bevisvurderingen ikke fandt grundlag for, at det offentlige søgte den særlige rådgiver draget til ansvar for videregivelse eller forsøg på videregivelse af fortrolige oplysninger fra sagen.

Kommissionen fremkom ikke med forslag til ændring af love eller administrative bestemmelser mv. Kommissionen henviste i denne forbindelse til, at der var sket en omstrukturering af Skatteministeriet, at der i tilknytning til denne omstrukturering var sket en ændring af indberetningsordningen for administrativ rapportering opad i systemet af vigtige og principielle sager, og at kommissionens

undersøgelse i det væsentlige havde rettet sig mod behandlingen af en enkelt sag, herunder videregivelse af oplysninger fra denne sag.

#### 1.1.7.6. Opfølgning på kommissionens beretning

1.1.7.6.1. I sin beretning konkluderer Skattesagskommissionen, at en embedsmand er gået for tæt på behandlingen af den konkrete skattesag, at embedsmænd har brudt deres tavshedspligt, at der har været en alvorlig lækage til pressen, og at der er afgivet urigtige oplysninger til Folketingets Ombudsmand.

Som resultat af den kritik, der blev fremsat mod den ene embedsmand for brud på tavshedspligten, besluttede direktøren for SKAT, at den pågældende embedsmand skulle udtræde af SKAT's direktion. Embedsmanden tiltrådte herefter en stilling som programchef i SKAT.

For så vidt angår den del af sagen, der handler om korrespondance mv. mellem myndighederne og Folketingets Ombudsmand, har Skattesagskommissionen alene redegjort for det faktiske begivenhedsforløb. Den 21. november 2014 anmodede skatteministeren advokat Jørgen Vinding om at foretage en vurdering af, om nogen skulle drages til ansvar for denne del af sagen. Den 29. januar 2015 modtog skatteministeren advokat Jørgen Vindings retlige vurdering, og departementschefen i Skatteministeriet, der havde været fritaget for tjeneste siden umiddelbart efter Skattesagskommissionens nedsættelse i marts 2012, blev hørt over undersøgelsen. Det fremgår af en pressemeddelelse af 1. februar 2016 fra Finansministeriet, at den hjemsendte departementschef ville fratæde sin stilling med udgangen af april 2016 som følge af, at stillingen ville blive nedlagt. Da ansættelsen således ville ophøre, ville der ikke blive foretaget yderligere i anledning af Skattesagskommissionens beretning.

1.1.7.6.2. Folketingets Udvalg for Forretningsordenen afgav den 10. marts 2015 beretning om Skattesagskommissionens beretning. Udvalget delte sig i et flertal og et mindretal.

Udvalgets flertal noterede sig, at Skattesagskommissionen lagde til grund, at en række ulovligheder fandt sted i forbindelse med behandlingen af skattesagen. Flertallet konkluderede som følger:

”Flertallet finder det samlet set stærkt kritisabelt, at de nævnte ulovligheder fandt sted, og flertallet bemærker, at det politiske ansvar for ulovlighederne i sidste instans påhvilede den politiske ledelse af Skatteministeriet og dermed den ansvarlige minister på daværende tidspunkt.

Flertallet noterer sig, at Skatteministeriets koncern er blevet omstruktureret pr. 1. januar 2013 med henblik på at sikre vandtætte skotter mellem den politiske rådgivning og den konkrete sagsbehandling.”

Udvalgets mindretal konstaterede bl.a., at Skattesagskommissionen slog fast, at det ikke kunne lægges til grund, at den daværende skatteminister (i perioden fra den 23. februar 2010 til den 8. marts 2011) havde involveret sig i SKAT Københavns behandling af sagen eller i øvrigt havde søgt at få afgørelsen omgjort.

#### 1.1.8 Irak- og Afghanistankommissionen

##### 1.1.8.1. Kommissionens nedsættelse, sammensætning og undersøgelsens varighed

Justitsministeren traf den 3. oktober 2011 beslutning om at nedsætte en undersøgelseskommission.

Ved breve af 7. november 2012 udpegede justitsministeren vicepræsident Michael B. Elmer, Sø- og Handelsretten, som formand for kommissionen og advokat Jeppe Skadhauge samt professor, dr.jur. Jørgen Albæk Jensen som medlemmer. Ved vicepræsident Michael B. Elmers udtræden af kommissionen den 31. marts 2015 udpegede justitsministeren landsdommer Michael Kistrup, Østre Landsret, som ny formand for kommissionen. Advokat Jens Lund Mosbek blev udpeget som udspørger for kommissionen.

Kommissionen ophørte med sin virksomhed den 2. juli 2015.

##### 1.1.8.2. Kommissionens kommissorium

Irak- og Afghanistankommissionens kommissorium af 27. juni 2012 lyder som følger:

”1. Justitsministeren nedsætter herved i medfør af § 1, stk. 1, i lov om undersøgelseskommissioner en kommission til undersøgelse af den danske krigsdeltagelse i Irak og Afghanistan.

Undersøgelseskommissionen har efter lov om undersøgelseskommissioner § 4, stk. 2, til opgave dels at undersøge og redegøre for baggrunden for den danske beslutning om at deltage i krigen i Irak, jf. pkt. 2, dels at undersøge og redegøre for, hvad danske myndigheder har foretaget sig i forbindelse med tilbageholdelsen af personer under krigen i henholdsvis Irak og Afghanistan, jf. pkt. 3.

2. Undersøgelseskommissionen skal undersøge og redegøre for, på hvilket grundlag regeringen i foråret 2003 besluttede, at Danmark skulle deltage i krigen i Irak.

Undersøgelseskommissionen skal i den forbindelse bl.a. undersøge og redegøre for, hvilke oplysninger om forholdene i Irak de relevante danske myndigheder havde kendskab til, herunder hvilke kontakter der var til myndigheder i andre lande, samt om – og i givet fald hvordan – de pågældende oplysninger blev inddraget i de politiske overvejelser om dansk deltagelse i krigen i Irak.

Undersøgelseskommissionen skal endvidere undersøge og redegøre for, om de oplysninger om forholdene i Irak, som var af betydning for beslutningen om dansk krigsdeltagelse, og som blev videregivet til Folketinget i forbindelse med behandlingen af for-

slag til folketingsbeslutningen om dansk militær deltagelse i en multinational indsats i Irak samt i øvrigt ved besvarelse af folketingssspørgsmål mv. om sagen, var retvisende og fyldestgørende.

Undersøgelseskommissionen skal desuden undersøge og redegøre for, om der i forhold til Danmarks internationale forpligtelser var grundlag for de vurderinger af lovligheden af den danske krigsdeltagelse i Irak, som lå til grund for beslutningen om den danske deltagelse.

Undersøgelseskommissionen skal ligeledes på tilsvarende måde undersøge og redegøre for regeringens efterfølgende beslutninger om fortsat tilstedeværelse af danske styrker i Irak frem til tilbagetrækningen af de sidste danske landmilitære styrker i sommeren 2007.

**3.** Undersøgelseskommissionen skal undersøge og redegøre for, om de folkeretlige forpligtelser, som påhviler Danmark, er blevet overholdt i forbindelse med tilbageholdelse af personer under den danske krigsdeltagelse i henholdsvis Irak og Afghanistan.

Undersøgelseskommissionen skal bl.a. undersøge og redegøre for, i hvilket omfang danske styrker har tilbageholdt personer, og hvordan danske styrker har behandlet tilbageholdte personer. Undersøgelseskommissionen skal desuden undersøge og redegøre for, i hvilket omfang danske styrker har overladt tilbageholdte personer til andre landes styrker mv., og hvilken viden de relevante danske myndigheder på tidspunktet for sådanne overladelser havde om behandlingen af tilbageholdte hos de pågældende landes styrker mv.

Undersøgelseskommissionen skal endvidere redegøre for, i hvilket omfang der folkeretligt er pligt til at føre tilsyn med tilbageholdte personer, efter de overlades til andre landes styrker mv., samt undersøge og redegøre for, i hvilket omfang der fra dansk side er ført et sådant tilsyn.

Undersøgelseskommissionen skal ligeledes undersøge og redegøre for, i hvilket omfang danske styrker har deltaget i fællesoperationer med andre landes styrker mv., hvor der er sket tilbageholdelse af personer. Det forudsættes i den forbindelse, at undersøgelseskommissionen redegør for, hvornår der indtræder et folkeretligt (med)ansvar for behandlingen af personer tilbageholdt af andre landes styrker mv. i fællesoperationer, herunder i forhold til operationsmønsteret i Irak og Afghanistan.

Undersøgelseskommissionen skal herudover undersøge og redegøre for, om de oplysninger om tilbageholdelse af personer i forbindelse med den danske krigsdeltagelse i Irak og Afghanistan, der er videregivet til Folketinget i forbindelse med besvarelse af folketingssspørgsmål mv. om sagen, er retvisende og fyldestgørende.

Undersøgelsen vedrørende Irak skal omfatte tilbageholdelser i perioden fra Folketingets vedtagelse den 21. marts 2003 af beslutningsforslag nr. B 118 om dansk militær deltagelse i en multinational indsats i Irak til tilbagetrækningen af de sidste danske landmilitære styrker i sommeren 2007.

Undersøgelsen vedrørende Afghanistan skal omfatte tilbageholdelser i perioden fra Folketingets vedtagelse den 14. december 2001 af beslutningsforslag nr. B 37 om dansk militær deltagelse i den internationale indsats mod terrornetværk i Afghanistan til tidspunktet for nedsættelsen af denne undersøgelseskommission.

**4.** Undersøgelseskommissionen skal efter lovens § 4, stk. 4, foretage retlige vurderinger til belysning af, om der foreligger grundlag for, at det offentlige søger nogen draget til ansvar.

For så vidt angår spørgsmålet om tilbageholdelse af personer, jf. pkt. 3, skal kommissionen efter § 4, stk. 3, i lov om undersøgelseskommissioner komme med forslag til sådanne ændringer af love, administrative bestemmelser eller administrativ praksis, som undersøgelsen kan begrunde.

**5.** Visse af de spørgsmål, som undersøgelseskommissionen har til opgave at undersøge og redegøre for, har tidligere været gjort til genstand for undersøgelser mv. Bl.a. besluttede den daværende regering i efteråret 2010 at iværksætte en undersøgelse af, om Danmark overholdt sine internationale forpligtelser i forbindelse med den militære indsats i Irak. Denne undersøgelse er blevet indstillet i lyset af nedsættelsen af den foreliggende undersøgelseskommission.

Det forudsættes, at undersøgelseskommissionen inddrager det materiale, som er tilvejebragt i forbindelse med sådanne undersøgelser mv., i det omfang det er relevant til belysning af de forhold, som kommissionen har til opgave at undersøge og redegøre for.

Undersøgelseskommissionen forudsættes desuden at inddrage afgørelser fra domstolene, der er af betydning for de forhold, som undersøgelseskommissionen skal undersøge og redegøre for. Undersøgelseskommissionen forudsættes endvidere at tilrettelægge sit arbejde under hensyntagen til de retssager, som verserer ved domstolene. Undersøgelseskommissionen kan i den forbindelse, hvis den vurderer, at dette er rigtigt eller hensigtsmæssigt, beslutte, at dele af dens undersøgelser skal afvente, at der træffes afgørelse i de pågældende sager.

Undersøgelseskommissionen bør tilrettelægge og gennemføre sin undersøgelse på en sådan måde, at forholdet til andre lande samt hensynet til statens sikkerhed og rigets forsvar eller til tredjemand ikke skades.

**6.** Undersøgelseskommissionen bør tilrettelægge sit arbejde således, at den så vidt muligt kan afgive beretning om resultatet af sin undersøgelse senest fem år efter, at kommissionen er endeligt nedsat.

Hvis undersøgelseskommissionen ikke kan afgive beretning inden det nævnte tidspunkt, anmodes kommissionen om at orientere justitsministeren skriftligt om baggrunden herfor og om, hvornår kommissionen forventer at kunne afgive sin beretning.”

#### 1.1.8.3. Omkostninger til kommissionen

De samlede omkostninger til kommissionens arbejde udgjorde kr. 18.576.933.

Heraf udgjorde lønomkostningerne kr. 12.013.767, hvoraf kr. 7.635.036 var til kommissionens medlemmer og udspørger, og kr. 4.378.731 var til øvrige medarbejdere.

Øvrige driftsomkostninger udgjorde i alt kr. 6.563.166, hvoraf kr. 6.149.710 var til lokaler og kontorhold, kr. 311.808 var til bisiddere, og kr. 101.648 var til øvrige omkostninger, herunder rejser, konsulentbistand mv.

## **2. De praktiske erfaringer med undersøgelseskommissionerne**

Udvalget har ifølge kommissoriet til opgave at foretage en erfaringsopsamling fra de kommissioner, der indtil videre har afsluttet deres arbejde.

Temaet for erfaringsopsamlingen er indirekte angivet i kommissoriet derved, at det er anført, at der i flere tilfælde har været

”rejt kritik i offentligheden af undersøgelsesresultater sammenholdt med omkostningerne til dem og den medgåede tid. Endvidere har der været rejt kritik af forhold omkring nedsættelsen af undersøgelseskommissioner, herunder spørgsmål om deres sammensætning og om, hvorvidt kommissorierne har været formuleret tilstrækkeligt præcist. Hertil kommer, at en undersøgelseskommission, der strækker sig over længere tid, kan udgøre en belastning for de ministre og embedsmænd, som undersøgelsen angår. Kritikken giver anledning til at overveje, om det vil være muligt at justere og effektivisere denne undersøgelsesform.”

Det fremgår endvidere af kommissoriet, at erfaringsopsamlingen f.eks. vil kunne ”baseres på interviews med undersøgelseskommissionsmedlemmer og eventuelt andre relevante interessenter, herunder nuværende eller tidligere medlemmer af Folketinget og advokater, der har fungeret som bisiddere.”

På baggrund af kommissoriet har udvalget gennemført en undersøgelse af det tidsforbrug, der har været forbundet med de hidtidige undersøgelseskommissionsundersøgelser, og af de omkostninger, der har været forbundet med undersøgelserne, samt af de faktorer, der har været afgørende for tidsforbrug og omkostninger.

I tillæg til denne erfaringsopsamling har udvalget i overensstemmelse med kommissoriet gennemført interview med personer, der har været involveret i undersøgelseskommissionernes arbejde som kommissionsmedlem, sekretariatsmedarbejder, udspørger eller bisidder samt med personer, der har været genstand for kommissionsundersøgelse som minister eller embedsmand.

I det følgende redegøres der i afsnit 2.1 for tidsforbruget og omkostningerne i forbindelse med undersøgelseskommissionernes undersøgelser. Derefter redegøres der i afsnit 2.2 for det sammenfattende billede af de involveredes erfaringer med undersøgelseskommissionerne. Hovedbudskaberne fra de enkelte interview gengives i afsnit 2.3.

## **2.1 Undersøgelsesernes forløb, tidsforbrug og omkostninger**

### **2.1.1 Hvad er tiden gået med?**

Af tabel 1 nedenfor fremgår resultatet af udvalgets analyse af det tidsforbrug, der har været forbundet med undersøgelseskommissionernes arbejde for de otte kommissioner, der hidtil har afsluttet deres arbejde.

Som det fremgår, spænder tidsforbruget – fra undersøgelseskommissionen er blevet besluttet nedsat, til den færdige beretning har foreligget – mellem ca. 10 år og 1 måned som det længste til ca. 2 år og 7 måneder som det korteste.

Ser man bort fra de to kommissioner, der har haft helt særegne faktum-undersøgelsesopgaver, Farum-kommissionen og PET-kommissionen, og ser man tillige bort fra Irak- og Afghanistan-kommissionen, der blev nedlagt, før dens arbejde var afsluttet, har tidsforbruget for de fem undersøgelseskommissioner af mere ”almindeligt tilsnit”, der har ført deres arbejde til ende, spændt fra ca. 4 år og 5 måneder som det længste til ca. 2 år og 7 måneder som det korteste.

Det betydelige tidsforbrug i forbindelse med kommissionsundersøgelserne er ikke noget nyt fænomen. Kigger man tilbage på de kommissionsdomstole og undersøgelsesretter, der i anden halvdel af 1980'erne og begyndelsen af 1990'erne forestod tilsvarende undersøgelser, før loven om undersøgelseskommissioner blev gennemført, tegner der sig ligeledes et billede af et betydeligt, om end typisk mindre, tidsforbrug.

Undersøgelsen af sagen om den kreative bogføring i Skatteministeriet, der foregik fra 1989 til 1992, varede 2 år og 8 måneder. Undersøgelsen af Tamil-sagen varede 2 år og 6 måneder. Andre, ikke helt så omfattende undersøgelser, som f.eks. undersøgelsen af sagen om landbrugets fonde og undersøgelsen af sagen om den såkaldte Hartling-konto, blev begge gennemført på 1 år og 6 måneder. Undersøgelsen af den såkaldte Aberg-sag blev gennemført på 1 år og 9 måneder, og undersøgelsen af sagen om ”køb dansk”-klausulen blev gennemført på 1 år og 2 måneder.

Den særlige regulering af undersøgelserne, der er sket med loven om undersøgelseskommissioner, herunder den udbygning af retssikkerhedsgarantierne for de involverede, der hermed er sket, har givetvis bidraget til den forøgelse af tidsforbruget, der har fundet sted med undersøgelseskommissionerne.

En nærmere analyse af det tidsforbrug, der har været forbundet med de fem undersøgelseskommissioner af mere ”almindeligt tilsnit”, der har ført deres arbejde til ende, vidner om sandheden af det gamle ord om "mange bække små". Opdelers man således det samlede tidsforløb i relevante enkelt-elementer, svarende til de enkelte stadier i undersøgelseskommissionernes arbejde, tegner der sig nedenstående sammenfattende billede – i otte trin – af, hvad tiden er gået med.

#### Trin 1: Beslutning om nedsættelse

Som første trin skal der træffes beslutning om, at en undersøgelseskommission skal nedsættes. Forud herfor vil der ofte være gået en rum tid, hvor spørgsmålet, om en undersøgelseskommission er ønskelig eller ej, og om en undersøgelseskommission i givet fald vil være et egnet undersøgelsesinstrument, har været genstand for ganske omfattende offentlig og politisk debat. I praksis efterlades det indtryk, at undersøgelseskommissioner ikke nedsættes som følge af en mere abstrakt trang til sandhedssøgen, men som oftest som udslag af en politisk proces, hvor spørgsmålet om Folketingets kontrol med regeringen, ministre og forvaltning står central. Ofte vil der forud for, at en undersøgelseskommission besluttes nedsat, have været et længere forløb, hvor der i pressen er fremkommet synspunkter og oplysninger, der kan tolkes som pegende i retning af, at der i forbindelse med en myndigheds behandling af en sag eller et sagskompleks kan have været tale om fejlbehæftet eller ulovlig administration, og at en eller flere ministre måske har haft med sagen eller sagskomplekset at gøre. Spørgsmålet om, hvem i administrationen, herunder eventuelt også ministre, der kan tænkes at have ansvaret for sådanne eventuelle fejl eller ulovligheder, rejses, og jævnligt forfølges sådanne spørgsmål i folketingsregi i form af spørgsmål til ministre, samråd m.m. Hvor længe en sådan politisk præget proces står på, før der eventuelt træffes beslutning om at nedsætte en undersøgelseskommission, kan variere betydeligt. Den oftest uformaliserede og udpræget politiske karakter af dette indledende stadium gør det endvidere vanskeligt at foretage en entydig tidsfæstelse, hvorfor oplysninger om stadiets varighed ikke fremgår af tabel 1.

#### Trin 2: Kommissorium

Når en undersøgelseskommission er besluttet nedsat, skal der som det næste udformes et endeligt kommissorium. Det kan tage mere eller mindre lang tid. Undersøgelseskommissioner vil i praksis jævnligt være besluttet nedsat som resultat af debatter i Folketinget eller i folketingsudvalg eller eventuelt på grundlag af en formelig folketingsbeslutning. I sidstnævnte tilfælde følger det af § 1, stk. 4, i loven om undersøgelseskommissioner, at den nærmere udformning af kommissoriet skal ske i samråd med Folketingets Udvalg for Forretningsordenen. Men også uden for sådanne tilfælde vil Folketinget typisk være involveret i kommissoriets udformning, og det politiske syn på, hvad der bør undersøges, kan være mangearartet. Som det fremgår af tabel 1, har dette andet trin taget alt fra et par uger til 4 ½ måned. I gennemsnit har tidsforbruget for de fem nævnte undersøgelseskommissioner været knap 3 måneder.



### Trin 3: Nedsættelse

Som det tredje skal kommissionen endeligt nedsættes. Kommissionsmedlemmerne skal findes og udpeges, og det samme skal udsøgeren. Som det fremgår af tabel 1, har dette tredje trin taget alt fra at være sket samtidig med udformningen af det endelige kommissorium til 3 måneder herefter. I gennemsnit har tidsforbruget for de fem nævnte undersøgelseskommisioner været godt 2 måneder. I alt er der herefter gennemsnitligt gået 5 måneder, siden kommissionen blev besluttet nedsat.

### Trin 4: Undersøgelseskommisionens forberedende fase

Som det fjerde skal kommissionen have dannet sig et vist indledende overblik over opgaven, inden den kan gå i gang med at anmode om materiale fra de involverede myndigheder. Som det fremgår af tabel 1, er der almindeligvis gået omkring en måneds tid, somme tider lidt mindre, somme tider lidt mere, før kommissionen er nået frem til at anmode om materiale. I alt er der herefter gennemsnitligt gået 6 måneder, siden kommissionen blev besluttet nedsat.

### Trin 5: Indhentelse og undersøgelse af det skriftlige materiale

Som det femte – og i praksis ofte meget omfattende – skal kommissionen sætte sig ind i det skriftlige materiale: notater, sager, mails osv. Mængden er varierende. I Skattesagskommisionen drejede det sig "kun" om ca. 5.200 dokument sider. I Skattefradragskommisionen drejede det sig om ca. 30.500 dokument sider. I Statsløsekommisionen drejede det sig om ca. 100.000 dokument sider. I Blekingegade-kommisionen drejede det sig om ca. 200.000 dokument sider. Kommisionerne er nødt til at fordøje det meste af materialet, før man kan gå i gang med afhøringerne. Gennemsnitligt er der gået knap  $\frac{3}{4}$  år med dette arbejde. Tidsforbruget varierer fra kommission til kommission med ca. 5 måneder som det ene yderpunkt og ca. 1 år og  $2\frac{1}{2}$  måned som det andet yderpunkt. I alt er der herefter gennemsnitligt gået knap  $1\frac{1}{4}$  år, siden kommissionen blev besluttet nedsat.

### Trin 6: Afhøringer

Som det sjette går kommissionen i gang med afhøringerne. Antallet af afhørte varierer. I både Dan Lyng-kommisionen og i Statsløsekommisionen blev der afhørt 44 vidner. I Skattesagskommisionen blev der afhørt 45 vidner I Skattefradragskommisionen blev der afhørt 64 vidner. I Blekingegade-kommisionen blev der afhørt 69 vidner. Gennemsnitligt er der gået ca. 13 måneder med afhøringerne. Tidsforbruget varierer fra kommission til kommission med ca. 5 måneder som det ene yderpunkt og ca. 1 år og  $3\frac{1}{2}$  måned som det andet yderpunkt. I alt er der herefter gennemsnitligt gået godt  $2\frac{1}{4}$  år, siden kommissionen blev besluttet nedsat.

### Trin 7: Udkast til beretning

Som det syvende skal kommissionens beretning skrives næsten færdig, så den kan sendes i høring hos de berørte vidner. Det er der i gennemsnit gået godt 9 måneder med. Tidsforbruget varierer fra kommission til kommission med ca.  $\frac{1}{2}$  måned som det ene yderpunkt og ca. 1 år og 7 måneder som

det andet yderpunkt. I alt er der herefter gennemsnitligt gået 3 år, siden kommissionen blev besluttet nedsat.

#### Trin 8: Høring, justering og trykning

Som det ottende og sidste skal beretningen sendes i høring hos de afhørte, høringssvar skal afgives, beretningen skal eventuelt rettes til, og den skal trykkes. Det er der i gennemsnit gået godt 5 måneder med. Tidsforbruget varierer fra kommission til kommission med ca. 2 ½ måned som det ene yderpunkt og ca. 7 ½ måned som det andet yderpunkt.

Det samlede tidsforbrug for de beskrevne 8 trin i undersøgelseskommisionernes arbejde bliver herefter gennemsnitligt ca. 3 ½ år fra undersøgelseskommisionen besluttet nedsat, til undersøgelseskommisionens beretning foreligger – med en spændvidde fra 2 år og 7 måneder som det ene yderpunkt og 4 år og 5 måneder som det andet.

Som analysen af de enkelte trin i kommissionernes arbejde viser, er der en betydelig variation i kommissionernes tidsforbrug. Det er indtrykket fra de interview, udvalget har gennemført med kommissionsmedlemmer mv., at variationerne blandt andet har skyldtes forskellen i karakteren af kommissionernes opgave, forskelle i, hvor omfattende kommissorierne har været, samt hvor effektivt undersøgelsen har kunnet tilrettelægges, således at kommissionen har kunnet arbejde parallelt med visse af de beskrevne trin, herunder afhøringerne og skrivningen af beretningen.

Tabel 3 giver et nøjere billede af nogle af de faktorer, der har haft betydning for tidsforbruget, nemlig antallet af afhøringsdage, møder, dokumenter, vidner og bisiddere. Det giver sig selv, at antallet af afhøringsdage, møder, dokumenter, vidner og bisiddere har væsentlig betydning for, hvor stort tidsforbruget ved en kommissionsundersøgelse bliver. Ud fra de oplysninger om materialets samlede omfang, der findes for fire af undersøgelseskommisionerne af ”almindeligt tilsnit”, synes der – naturligt nok – at være en vis sammenhæng mellem materialets omfang og det samlede tidsforbrug samt tidsforbruget i stadiet fra modtagelsen af materialet til påbegyndelsen af afhøringerne. Som det fremgår af tabellen, er der imidlertid ikke nogen entydig sammenhæng mellem de beskrevne faktorer og det samlede tidsforbrug. Eksempelvis kan det ikke ud fra tabellen påvises, at et større antal afhørte, afhøringsdage eller bisiddere medfører et større samlet tidsforbrug eller et større tidsforbrug i afhøringsfasen. Selve karakteren af den opgave, den pågældende undersøgelseskommision har fået, må med andre ord formodes at have betydning for, hvor tidsmæssigt omfattende en undersøgelse bliver.

#### 2.1.2 Hvad bruges pengene på?

Af tabel 2 nedenfor fremgår resultatet af udvalgets analyse af de samlede omkostninger, der har været forbundet med de enkelte undersøgelseskommisioner, samt hvorledes disse omkostninger

har været sammensat på vederlag til medlemmerne af undersøgelseskommissionerne, udspørgeren, bisidderne, lokaler og kontorhold samt øvrige udgifter.

Som det fremgår, spænder de samlede omkostninger fra godt 77 ½ mio. kr. for den dyreste kommission (PET-kommissionen) til godt 11 ¼ mio. kr. for den billigste (Dan Lyng-kommissionen). Ser man bort fra de to kommissioner, der har haft helt særegne faktum-undersøgelsesopgaver, Farum-kommissionen og PET-kommissionen, og ser man tillige bort fra Irak- og Afghanistan-kommissionen, der blev nedlagt, før dens arbejde var afsluttet, har de samlede omkostninger for de fem undersøgelseskommissioner af mere ”almindeligt tilsnit”, der har ført deres arbejde til ende, spændt fra godt 11 ¼ mio. kr. til knap 42 ¼ mio. kr.

Omkostningerne til undersøgelseskommissionerne har været en hel del højere end omkostningerne til de kommissionsdomstole og undersøgelsesretter, der i anden halvdel af 1980'erne og begyndelsen af 1990'erne forestod tilsvarende undersøgelser, før loven om undersøgelseskommissioner blev gennemført. Eksempelvis kan her nævnes, at undersøgelsen af sagen om den kreative bogføring i Skatteministeriet, der foregik fra 1989 til 1992, kostede godt 6 mio. kr. Undersøgelsen af Tamil-sagen kostede godt 15 ½ mio. kr. Andre, ikke helt så omfattende undersøgelser, som f.eks. undersøgelsen af sagen om landbrugets fonde og undersøgelsen af sagen om den såkaldte Hartling-konto, kostede henholdsvis 2,1 mio. kr. og 1,9 mio. kr. Undersøgelsen af den såkaldte Aaberg-sag og undersøgelsen af sagen om ”køb dansk”-klausulen kostede henholdsvis 1,8 mio. kr. og 548.000 kr. Ved en sammenligning af udgiftstallene over tid må det erindres, at der har fundet en betydelig prisudvikling sted. Sættes forbrugerprisindekset i januar 2017 til 100, var det i januar 2010 på 91,6, i januar 2000 på 74,9, i januar 1990 på 60,8 og i januar 1985 på 49,9.

Den særlige regulering af undersøgelserne, der er sket med loven om undersøgelseskommissioner, herunder den udbygning af retssikkerhedsgarantierne for de involverede, der hermed er sket, bl.a. med retten til en bisidder, hvis vederlag betales af statskassen, samt det forhold, at undersøgelseskommissionerne har bestået af tre personer, mod tidligere blot én person (en dommer), har bidraget til den forøgelse af omkostningerne, der har fundet sted med undersøgelseskommissionerne. Hertil kommer betydelige udgifter til lokaler, der er foranlediget af, at undersøgelserne ikke, som det typisk skete tidligere, gennemføres i allerede bestående domstolslokaler, hvor der ikke blev afholdt nogen huslejudgift.

Tabel 4 og 5 giver et nøjere billede af nogle af de faktorer, der har haft betydning for omkostningerne, herunder undersøgelseskommissionens funktionsperiode, antallet af afhøringsdage og antallet af bisiddere.

Tallene i tabel 4 vidner om, at omkostningerne til vederlag til undersøgelseskommissionens medlemmer og kommissionens øvrige (sekretariats-)medarbejdere samt til lokaler og kontorhold natur-

ligt nok har haft en nogenlunde nær sammenhæng med længden af kommissionens funktionsperiode.

Omkostningerne til bisiddere har, som tabel 5 vidner om, lige så naturligt en sammenhæng med antallet af bisiddere og antallet af afhøringsdage, men der er herudover en betydelig variation i de enkelte kommissioners udgifter til bisiddere. Udgiften til bisiddere har ikke nogen klar sammenhæng med antallet af afhørte, der har haft en bisidder, og der er heller ikke en klar sammenhæng mellem udgiften til bisiddere og det samlede antal bisiddere. Variationen i undersøgelseskommissionernes udgifter til bisiddere må formentlig i et vist omfang forklares med en betydelig variation i omfanget af bisiddernes fremmøde under afhøringerne. En variation, som må formodes at have en vis sammenhæng med undersøgelsens karakter.

Tabel 6 giver et billede af antallet af afhørte, antallet af bisiddere samt variationen de enkelte undersøgelser imellem med hensyn til, hvor mange afhørte den enkelte bisidder har repræsenteret.

**Tabel 1. Hvad går tiden med? Oversigt over tidsforbrug til de enkelte stadier i undersøgelseskommissionernes arbejde**

	PET-kommissionen	Farum-kommissionen	Dan Lyng-kommissionen	Skattefradrags-kommissionen	Blekingegade-kommissionen	Statsløsekommissionen	Skattesags-kommissionen	Irak- og Afghanistan-kommissionen
<b>Besluttet nedsat</b>	28/5/1999	5/12/2002 <sup>1</sup>	25/4/2003	27/11/2003	3/2/2010	8/3/2011	2/12/2011	3/10/2011
<b>Endeligt kommissorium</b>	2/6/1999 Samtidig	5/12/2002 Samtidig	15/9/2003 <sup>2</sup> + ca. 4½ mdr.	16/12/2003 + ca. ½ md.	2/6/2010 + 4 mdr.	25/5/2011 + ca. 2½ mdr.	30/1/2012 + 2 mdr.	27/6/2012 + ca. 9 mdr.
<b>De facto nedsættelse</b>	17/8/1999 + 2½ mdr.	6/8/2003 + 8 mdr.	15/9/2003 Samtidig	19/3/2004 + 3 mdr.	15/9/2010 + 3½ mdr.	23/8/2011 + 3 mdr.	12/3/2012 + ca. 1½ md.	7/11/2012 + ca. 4 mdr.
<b>Anmodet om materiale</b>	Ikke angivet	(25/9/2003) + ca. 1½ md.	Ikke angivet	19/4/2004 <sup>3</sup> + 1 md.	Efteråret 2010 <sup>4,5</sup>	21/9/2011 <sup>6,7</sup> + ca. 1 md.	22-30/3/2012 <sup>5</sup> + ca. ½ md.	
<b>Afhøringer indledt</b>	Ikke angivet	25/8/2004 + ca. 11 mdr.	15/4/2004 + 7 mdr.	13/9/2004 + ca. 5 mdr.	18/1/2012 + ca. 1 år	3/12/2012 +1 år og 2½ mdr.	28/8/2012 + 5 mdr.	
<b>Afhøringer afsluttet</b>	Ikke angivet	10/3/2010 + ca. 5½ år	5/7/2005 + ca. 1 år 3 mdr.	17/3/2006 + ca. 1½ år	13/6/2012 + ca. 5 mdr.	9/12/2013 + 1 år	18/12/2013 + ca. 1 år 3½ mdr.	
<b>Beretning i høring</b>	(ultimo 2008)	11/10/2011 + ca. 1 år 7 mdr.	10/5/2006 og 24/5/2006 + ca. 10 mdr.	30/3/2006 + ca. ½ md.	21/1/2014 + ca. 1 år 7 mdr.	19/12/2014 og 19/2/2015 + ca. 1 år	3/6/2014 + ca. 5½ mdr.	
<b>Hørings svar modtaget</b>	(jan-apr 2009) + ca. 3-6 mdr.	Frist 10/1/2012 + 3 mdr.	Frist 9/6/2006 hhv. 28/6/2006 + 1 md.	Frist ikke angivet	Frist 31/1/2015 hhv. + ca. 1 md.	Frist 19/2/2014 20/2/2015 + ca. 1½ md.	Frist 18/7/2014 (+ 1½ md.)	
<b>Beretning afgivet</b>	24/6/2009 + ca. 3 mdr. I alt ca. 10 år 1 md.	12/4/2012 + ca. 3 mdr. I alt ca. 9 år 5 mdr.	19/9/2006 + ca. 3 mdr. I alt ca. 3 år 5 mdr.	16/6/2006 + ca. 2½ mdr. I alt ca. 2 år 7 mdr.	26/5/2014 + ca. 3 mdr. I alt ca. 4 år 3 mdr.	17/8/2015 + ca. 6 mdr. I alt ca. 4 år 5 mdr.	3/11/2014 + 3½ mdr. <sup>8</sup> I alt ca. 2 år 11 mdr.	
<b>Vejl. frist i kommissorium</b>	-	-	-	-	3 år	3 år	2 år	5 år

<sup>1</sup> Nedsat efter folketingsbeslutning, jf. lov om undersøgelseskommissioner § 1, stk. 1, 2. pkt.

<sup>2</sup> Kommissoriet blev udvidet efter anmodning fra justitsministeren til kommissionen ved brev af 20. januar 2004.

<sup>3</sup> Yderligere anmodninger om materiale blev fremsendt frem til den 9. februar 2006.

<sup>4</sup> Kommissionen oplyser i sin beretning, at den først fra begyndelsen af januar 2011 havde mulighed for at begynde at modtage materiale, der indeholdt sikkerhedsbeskyttede informationer, idet kommissionens lejemål først skulle sikres med henblik herpå.

<sup>5</sup> Yderligere anmodninger om materiale blev efterfølgende løbende fremsendt.

<sup>6</sup> Kommissionen oplyser i sin beretning, at den fra den 7. november 2011 var klar til at modtage materialet.

<sup>7</sup> Yderligere anmodninger om materiale blev fremsendt frem til den 12. november 2014.

<sup>8</sup> Det fremgår af kommissionens beretning, at kommissionen ved brev af 27. august 2014 meddelte justitsministeren, at kommissionen den 7. august 2014 havde taget stilling til de indkomne udtalelser. Efter drøftelse med forlaget forventede kommissionen herefter at kunne aflevere beretningen i trykt stand i slutningen af oktober eller i begyndelsen af november 2014.

**Tabel 2. Hvad bruges pengene på? Oversigt over omkostningsfaktorenes størrelse ved de enkelte undersøgelseskommissioner**

Kr.	PET-kommissionen	Farum-kommissionen	Dan Lyng-kommissionen	Skattefradragskommissionen <sup>1</sup>	Blekingegade-kommissionen	Statsløse-kommissionen	Skattesags-kommissionen	Irak- og Afghanistan-kommissionen
<b>Samlede omkostninger</b>	77.514.141	61.985.285	11.269.082	20.170.918	19.988.794	42.241.877	28.475.942	18.576.933
<b>Vederlag til medlemmer</b>	21.671.825 (28 %)	(29.384.267) <sup>2</sup> (47 %)	4.345.773 (39 %)	9.555.880 (47 %)	5.564.256 (28 %)	9.434.042 (22 %)	2.903.858 (10 %)	4.233.391 (23 %)
<b>Vederlag til udspørger</b>	5.358.228 (7 %)		1.683.950 (15 %)	2.886.054 (14 %)	6.251.025 (15 %)	3.156.869 (11 %)	3.401.645 (18 %)	
<b>Løn til øvrige medarbejdere</b>	24.307.048 (31 %)		1.293.949 (11 %)	2.381.900 (12 %)	5.730.570 (29 %)	4.524.658 (11 %)	5.776.553 (20 %)	4.378.731 (24 %)
<b>Vederlag til bisiddere</b>	4.547.529 (6 %)	18.790.949 (30 %)	1.476.223 (13 %)	6.240.120 (31 %)	2.654.356 (13 %)	18.932.511 (45 %)	11.820.824 (42 %)	311.808 (2 %)
<b>Lokaler og kontorhold</b>	18.455.064 (24 %)	12.258.846 (20 %)	1.364.959 (12 %)	1.473.063 (7 %)	3.013.827 (15 %)	2.750.623 (7 %)	4.298.402 (15 %)	6.149.710 (33 %)
<b>Øvrigt</b>	3.174.448 (4 %)	1.551.223 (3 %)	1.104.229 (10 %)	519.955 (3 %)	139.731 (1 %)	349.018 (1 %)	519.436 (2 %)	101.648 (1 %)

<sup>1</sup> Fordelingen af omkostninger for Skattefradragskommissionen er behæftet med usikkerhed.

<sup>2</sup> Det har ikke på baggrund af bilagsmaterialet været muligt at foretage en yderligere specifikation af Farum-kommissionens personaleomkostninger.

**Tabel 3. Samlet tidsforbrug og faktorer til belysning heraf**

<b>Kommission</b>	<b>Opgavernes karakter</b>	<b>Møder og dokumenter</b>	<b>Vidner og bisiddere</b>	<b>Vejl. tidsfrist i kommissorium</b>	<b>Funktionsperiode</b>
<b>PET-kommissionen</b>	- Undersøge og redegøre (lovens § 3, stk. 1) - Vurdere og herunder belyse, om politiets efterretningsevne er udøvet i overensstemmelse med regler og retningslinjer fastsat af Folketing eller regering (lovens § 3, stk. 2)	155 møder 146 afhøringsdage Skønnet over 1.100.000 sider	88 vidner Antal bisiddere ej oplyst	-	17/8/1999-24/6/2009 9 år og 10 mdr.
<b>Farum-kommissionen</b>	- § 4, stk. 2 (undersøge og redegøre) - § 4, stk. 3 (foreslå evt. ændringer)	93 afhøringsdage Ca. 1.500.000 sider	222 vidner 84 med bisidder I alt 20 bisiddere	-	6/8/2003-12/4/2012 8 år og 8 mdr.
<b>Dan Lyng-kommissionen</b>	- § 4, stk. 2 (undersøge og redegøre) - § 4, stk. 4 (retlige vurderinger)	29 afhøringsdage Materialets omfang ej angivet	44 vidner 19 med bisidder, 2 med besk. advokat I alt 7 bisiddere, 2 besk. advokater	-	15/9/2003-19/9/2006 3 år
<b>Skattefradragskommissionen</b>	- § 4, stk. 2 (undersøge og redegøre) - § 4, stk. 3 (foreslå evt. ændringer) - § 4, stk. 4 (retlige vurderinger)	30 afhøringsdage Ca. 30.500 sider	64 vidner 63 med bisidder I alt 18 bisiddere	-	19/3/2004-16/6/2006 2 år og 3 mdr.
<b>Blekingegade-kommissionen</b>	- § 4, stk. 2 (undersøge og redegøre)	26 interne møder 28 afhøringsdage Ca. 200.000 sider	69 vidner 40 med bisidder I alt 12 bisiddere	3 år fra endelig nedsættelse	15/9/2010-26/5/2014 3 år og 8 mdr.
<b>Statsløse-kommissionen</b>	- § 4, stk. 2 (undersøge og redegøre) - § 4, stk. 3 (foreslå evt. ændringer) - § 4, stk. 4 (retlige vurderinger)	40 interne møder 27 afhøringsdage Ca. 100.000 sider	44 vidner 40 med bisidder I alt 21 bisiddere	3 år fra endelig nedsættelse	23/8/2011-17/8/2015 4 år
<b>Skattesagskommissionen</b>	- § 4, stk. 2 (undersøge og redegøre) - § 4, stk. 3 (foreslå evt. ændringer) - § 4, stk. 4 (retlige vurderinger)	22 interne møder 45 afhøringsdage Ca. 5.200 sider	45 vidner 32 med bisidder I alt 19 bisiddere	2 år fra endelig nedsættelse	12/3/2012-3/11/2014 2 år og 8 mdr.
<b>Irak- og Afghanistan-kommissionen</b>	- § 4, stk. 2 (undersøge og redegøre) - § 4, stk. 3 (foreslå evt. ændringer) - § 4, stk. 4 (retlige vurderinger)			5 år fra endelig nedsættelse	7/11/2012-2/7/2015 2 år og 8 mdr.

**Tabel 4. Omkostninger og relevante omkostningsfaktorer**

<b>Kommission</b>	<b>Funktionsperiode</b>	<b>Møder og dokumenter</b>	<b>Vidner og bisiddere</b>	<b>Omkostninger (kr.)</b>
<b>PET-kommissionen</b> (5 medlemmer)	17/8/1999-24/6/2009 9 år og 10 mdr.	155 møder 146 afhøringsdage  Skønnet over 1.100.000 sider	88 vidner  Antal bisiddere ikke oplyst	Samlede omkostninger: 77.514.141 - heraf personaleomkostninger: 51.337.101 - heraf vederlag, medl. og udsp.: 27.030.053 - heraf løn til øvrige medarb.: 24.307.048 - heraf øvrig drift: 26.177.040 - heraf vederlag til bisiddere: 4.547.529 - heraf lokaler og kontorhold: 18.455.064 - heraf øvrigt: 3.174.448
<b>Farum-kommissionen</b>	6/8/2003-12/4/2012 8 år og 8 mdr.	93 afhøringsdage  Ca. 1.500.000 sider	222 vidner 84 med bisidder  I alt 20 bisiddere	Samlede omkostninger: 61.985.285 - heraf personaleomkostninger: <sup>1</sup> 29.384.267 - heraf øvrig drift: 32.601.018 - heraf vederlag til bisiddere: 18.790.949 - heraf lokaler og kontorhold: 12.258.846 - heraf øvrigt: 1.551.223
<b>Dan Lyng-kommissionen</b>	15/9/2003-19/9/2006 3 år	29 afhøringsdage  Materialets omfang ej angivet	44 vidner 19 med bisidder 2 med besk. advokat  I alt 7 bisiddere og 2 besk. advokater	Samlede omkostninger: 11.269.082 - heraf personaleomkostninger: 7.323.673 - heraf vederlag, medl. og udsp.: 6.029.724 - heraf løn til øvrige medarb.: 1.293.949 - heraf øvrig drift: 3.945.410 - heraf vederlag til bisiddere: 1.476.223 - heraf lokaler og kontorhold: 1.364.959 - heraf øvrigt: 1.104.229

<sup>1</sup> Det har ikke på baggrund af bilagsmaterialet været muligt at foretage en yderligere specifikation af Farum-kommissionens personaleomkostninger.



Kommission	Funktionsperiode	Møder og dokumenter	Vidner og bisiddere	Omkostninger (kr.)	
<b>Skattefradragskommissionen</b> <sup>1</sup>	19/3/2004-16/6/2006 2 år og 3 mdr.	30 afhøringsdage  Ca. 30.500 sider	64 vidner 63 med bisidder  I alt 18 bisiddere	Samlede omkostninger: 20.170.918 - heraf personaleomkostninger: 11.937.780 - heraf vederlag, medl. og udsp.: 9.555.880 - heraf løn til øvrige medarb.: 2.381.900 - heraf øvrig drift: 8.233.138 - heraf vederlag til bisiddere: 6.240.120 - heraf lokaler og kontorhold: 1.473.063 - heraf øvrigt: 519.955	
<b>Blekingegadekommissionen</b>	15/9/2010-26/5/2014 3 år og 8 mdr.	26 interne møder  28 afhøringsdage  Ca. 200.000 sider	69 vidner 40 med bisidder  I alt 12 bisiddere	Samlede omkostninger: 19.988.794 - heraf personaleomkostninger: 14.180.880 - heraf vederlag, medl. og udsp.: 8.450.310 - heraf løn til øvrige medarb.: 5.730.570 - heraf øvrig drift: 5.807.914 - heraf vederlag til bisiddere: 2.654.356 - heraf lokaler og kontorhold: 3.013.827 - heraf øvrigt: 139.731	
<b>Statsløsekommissionen</b>	23/8/2011-17/8/2015 4 år	40 interne møder  27 afhøringsdage  Ca. 100.000 sider	44 vidner 40 med bisidder  I alt 21 bisiddere	Samlede omkostninger: 42.241.877 - heraf personaleomkostninger: 20.209.725 - heraf vederlag, medl. og udsp.: 15.685.067 - heraf løn til øvrige medarb.: 4.524.658 - heraf øvrig drift: 22.032.152 - heraf vederlag til bisiddere: 18.932.511 - heraf lokaler og kontorhold: 2.750.623 - heraf øvrigt: 349.018	

<sup>1</sup> Fordelingen af omkostninger for Skattefradragskommissionen er behæftet med usikkerhed.

Kommission	Funktionsperiode	Møder og dokumenter	Vidner og bisiddere	Omkostninger (kr.)	
<b>Skattesagskommissionen</b>	12/3/2012-3/11/2014 2 år og 8 mdr.	22 interne møder  45 afhøringsdage  Ca. 5.200 sider	45 vidner 32 med bisidder  I alt 19 bisiddere	Samlede omkostninger: 28.475.942 - heraf personaleomkostninger: 11.837.280 - heraf vederlag, medl. og udsp.: 6.060.727 - heraf løn til øvrige medarb.: 5.776.553 - heraf øvrig drift: 16.638.662 - heraf vederlag til bisiddere: 11.820.824 - heraf lokaler og kontorhold: 4.298.402 - heraf øvrigt: 519.436	
<b>Irak- og Afghanistankommissionen</b>	7/11/2012-2/7/2015 2 år og 8 mdr.			Samlede omkostninger: 18.576.933 - heraf personaleomkostninger: 12.013.767 - heraf vederlag, medl. og udsp.: 7.635.036 - heraf løn til øvrige medarb.: 4.378.731 - heraf øvrig drift: 6.563.166 - heraf vederlag til bisiddere: 311.808 - heraf lokaler og kontorhold: 6.149.710 - heraf øvrigt: 101.648	

**Table 5. Hearings, witnesses, calculations and costs**

	<b>PET-kommissionen</b>	<b>Farum-kommissionen</b>	<b>Dan Lyng-kommissionen</b>	<b>Skattefradrags-kommissionen</b>	<b>Blekingegade-kommissionen</b>	<b>Statsløse-kommissionen</b>	<b>Skattesags-kommissionen</b>	<b>Irak- og Afghanistan-kommissionen</b>
<b>Antal afhørte</b>	88	222	44	64	69	44	45	
<b>Antal afhørte med bisidder</b>	Ej oplyst	84	21 <sup>1</sup>	63	40	40	32	
<b>Antal afhørte med ret til bisidder</b>	Ej oplyst	Ej oplyst	(39)	Ej oplyst	69	42	35	
<b>Antal bisidder</b>	Ej oplyst	20	9 <sup>2</sup>	18	12	21	19	
<b>Antal afhøringsdage</b>	146	93	29	30	28	27	45	
<b>Beretningens omfang</b>	4.600 sider	4.700 sider 7.400 sider med digitale bilag	1.290 sider Hertil protokoller og bilag	1.450 sider Hertil 2 bind med protokoller	1.256 sider Hertil 2 bind med bilag	2.997 sider Hertil protokol på 1.307 sider	1.658 sider Hertil 870 siders protokol og bilag	
<b>Samlede omkostninger</b>	Kr. 77.514.141	Kr. 61.985.285	Kr. 11.269.082	Kr. 20.170.918	Kr. 19.988.794	Kr. 42.241.877	Kr. 28.475.942	Kr. 18.576.933
<b>Heraf vederlag til bisidder</b>	Kr. 4.547.529	Kr. 18.790.949	Kr. 1.476.223	(Kr. 6.240.120) <sup>3</sup>	Kr. 2.654.356	Kr. 18.932.511	Kr. 11.820.824	Kr. 311.808

<sup>1</sup> Antallet inkluderer 2 med beskikket advokat.

<sup>2</sup> Antallet inkluderer 2 beskikkede advokater.

<sup>3</sup> Fordelingen af omkostninger for Skattefradragskommissionen er behæftet med usikkerhed.

**Table 6. Nærmere om antal bisiddere og antal afhørte**

Kommission	Antal afhørte	Antal afhørte med bisidder	Antal afhørte med ret til bisidder	Antal bisiddere	Antal afhørte pr. bisidder
<b>PET-kommissionen</b>	88	Ej oplyst	Ej oplyst	Ej oplyst	Ej oplyst
<b>Farum-kommissionen</b>	222	84	Ej oplyst	20	- 1 advokat var bisidder for 24 embedsmænd i kommunen og Statsamtet - 1 advokat var bisidder for 13 ansatte i Kommunernes Revision - 1 advokat var bisidder for 11 personer, herunder 3 ministre og 8 embedsmænd - 1 advokat var bisidder for 7 byrådsmedlemmer - 1 advokat var bisidder for 6 byrådsmedlemmer - 1 advokat var bisidder for 5 byrådsmedlemmer - 3 advokater var bisidder for 2 personer - 11 advokater mv. var bisidder for 1 person
<b>Dan Lyng-kommissionen</b>	44	21 <sup>1</sup>	(39)	9 <sup>2</sup>	- 1 advokat var bisidder for 9 personer - 1 advokat var bisidder for 5 personer - 5 advokater var bisidder/beskikket advokat for 1 person <sup>3</sup>
<b>Skattefradrags-kommissionen</b>	64	63	Ej oplyst	18	- 2 advokater var bisidder for 10 personer - 1 advokat var bisidder for 8 personer - 2 advokater var bisidder for 6 personer - 1 advokat var bisidder for 4 personer - 3 advokater var bisidder for 3 personer - 1 advokat var bisidder for 2 personer - 8 advokater var bisidder for 1 person
<b>Blekingegade-kommissionen</b>	69	40	69	12	- 1 advokat var bisidder for 13 personer - 1 advokat var bisidder for 8 personer - 1 advokat var bisidder for 6 personer - 1 advokat var bisidder for 3 personer

<sup>1</sup> Antallet inkluderer 2 med beskikket advokat.

<sup>2</sup> Antallet inkluderer 2 beskikkede advokater.

<sup>3</sup> Antallet inkluderer 2 beskikkede advokater.

					<ul style="list-style-type: none"> <li>- 2 advokater var bisidder for 2 personer</li> <li>- 6 advokater mv. var bisidder for 1 person</li> </ul>
<b>Statsløse-kommissionen</b>	44	40	42	21	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 1 advokat var bisidder for 8 embedsmænd (alle fuldmægtige)</li> <li>- 1 advokat var bisidder for 7 embedsmænd (herunder flere kontorchefer, en souschef og flere fuldmægtige)</li> <li>- 1 advokat var bisidder for 4 personer</li> <li>- 1 advokat var bisidder for 3 personer</li> <li>- 2 advokater var bisidder for 2 personer</li> <li>- 15 advokater var bisidder for 1 person (heraf 1 med 2 bisiddere)</li> </ul>
<b>Skattesags-kommissionen</b>	45	32	35	19	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 1 advokat var bisidder for 7 embedsmænd (herunder en koncerndirektør, en fagdirektør og en række kontorchefer)</li> <li>- 1 advokat var bisidder for 4 embedsmænd (en skattedirektør, en afdelingsleder, en specialkonsulent og en chefkonsulent)</li> <li>- 2 advokater mv. var bisidder for 2 personer</li> <li>- 15 advokater var bisidder for 1 person</li> </ul>
<b>Irak- og Afghanistan-kommissionen</b>	-	-	-	-	-

## 2.2 De involveredes erfaringer med undersøgelseskommisionerne

### 2.2.1 Temaer for interviewene

På baggrund af kommissoriet har udvalget gennemført interview med personer, der har været involveret i undersøgelseskommisionernes arbejde som kommissionsmedlem, sekretariatsmedarbejder, udspørger eller bisidder samt med personer, der har været genstand for kommissionsundersøgelse som minister eller embedsmand.

Der er i perioden fra den 19. december 2016 til den 11. april 2017 i alt gennemført 17 interview af ca. 1½ times varighed med følgende personer:

- Advokat Poul Heidmann
- Advokat og partner i advokatfirmaet Bech-Bruun, fhv. landsdommer Lars Lindencrone Petersen
- Advokat og partner i advokatfirmaet Nyborg & Rørdam Lars Kjeldsen
- Landsdommer og professor, dr.jur. Niels Fenger
- Advokat Claus Søgaard-Christensen
- Advokat Jakob Lund Poulsen
- Landsdommer Lars E. Andersen
- Advokat og partner i advokatfirmaet Koch/Christensen Stine Gry Johannesen
- Landsdommer John Mosegaard
- Fhv. departementschef Michael Lunn
- Landsdommer Peter Buhl
- Landsdommer Chris Olesen
- Fhv. politimester Jakob Skov
- Advokat Gunnar Homann
- Kommitteret, fhv. departementschef Claes Nilas
- Administrerende direktør, fhv. minister Lene Espersen
- Kommunaldirektør, fhv. departementschef Peter Loft

Som grundlag for interviewene har de interviewede fået udleveret et dokument med en række spørgetemaer, der for flere af temaernes vedkommende rækker ud over de temaer, der fremgår direkte af kommissoriet (jf. ovenfor afsnit 2). Vægtningen af de enkelte temaer har naturligt nok været forskellig afhængig af, om den interviewede har været kommissionsmedlem, sekretariatsmedarbejder, udspørger eller bisidder eller har været genstand for kommissionsundersøgelse som minister eller embedsmand. De nævnte spørgetemaer har været angivet som følger:

### 1. Om kommissoriet og undersøgelseskommissionens sammensætning

- Har kommissoriets formulering, herunder dets bredde eller nærmere afgrænsning, givet anledning til problemer?
- Er reglerne om sammensætningen af undersøgelseskommissionerne de rette, og er den typisk anvendte sammensætning (landsdommer, advokat, professor (eventuelt en særlig sagkyndig)) den rette?

### 2. Om kommissionens nedsættelse, praktiske etablering mv.

- Har selve nedsættelsen af undersøgelseskommissionen givet anledning til problemer, f.eks. i form af tidsforbruget fra der er truffet beslutning om nedsættelse af kommissionen, til dette faktisk sker, herunder etablering af juridisk sekretariat mv.?
- Har den praktiske etablering af undersøgelseskommissionen (lokaler, udstyr, sikkerhedsforanstaltninger mv.) givet anledning til problemer?
- Har undersøgelseskommissionens sekretariat haft den rette størrelse og bemanding?

### 3. Om det skriftlige materiale mv.

- Har fremskaffelsen af materiale givet anledning til problemer? Er der behov for at forbedre og fremskynde fremskaffelsen, herunder i den indledende fase efter beslutningen om nedsættelse af undersøgelseskommissionen?
- Kan materialet i højere grad målrettes den enkelte bisidder, f.eks. ved markeringer eller lignende?
- Er der behov for en vis indledende præcisering eller beskrivelse af sagens retlige og organisatoriske ramme?
- Er der behov for i forbindelse med materialeudsendelsen udtrykkeligt at anmode bisidderne om at vurdere, om der er andet relevant materiale eller formodes at være andet relevant materiale?
- Har kommissionen haft de fornødne beføjelser til at indhente dokumenter mv.? Er der behov for yderligere beføjelser vedrørende selvstændig efterforskning i form af f.eks. ransagning, indhentelse af teleoplysninger mv.?
- Har lovens regler og praksis vedrørende offentlighed, herunder fjernsynsoptagelse, fotografering mv. givet anledning til problemer?

### 4. Om vidneforklaringer, bisidder og udspørger

- Har kommissionen tilstrækkelige redskaber til at foretage en hensigtsmæssig afgrænsning af, hvem der skal afgive forklaring?

Har reglerne om beskikkelse af bisiddere givet anledning til problemer? Er reglerne om beskikkelse af bisiddere – ud fra en praktisk betragtning om, hvem der reelt er kritisk søgelys på og muligt ansvar for – for vidtgående? Er der de fornødne muligheder for at sikre, at bisiddere ikke unødvendigt er til stede? Kan der sættes klare grænser for bisidderes tidsforbrug (med tilhørende betaling) til forberedelse?

- Giver lovens regler de fornødne redskaber til varetagelse af opgaven som udspørger?
- Giver lovens regler de fornødne redskaber til varetagelse af opgaven som bisidder?

#### 5. Om retsbeskyttelsen af de involverede

- Giver lovens regler den fornødne retsbeskyttelse af den, der – som minister eller embedsmand – er genstand for undersøgelsen?

#### 6. Om kommissionens vurderinger af beviser og ansvar

- Har lovens forsigtighedskrav vedrørende bevisbedømmelse og ansvarsvurderinger givet anledning til problemer?
- Har det forhold, at undersøgelseskommisioner ikke kan få til opgave at foretage retlige vurderinger til belysning af spørgsmålet om ministres ansvar, givet anledning til problemer?

#### 7. Andet

- Fungerer adgangen til efterprøvelse (domstolsprøvelse) af kommissionens beslutninger tilfredsstillende?
- Har arbejdet med trykning mv. af beretningerne givet anledning til problemer?
- Hvilke erfaringer er der med, at undersøgelseskommisionen har fået til opgave at komme med forslag til sådanne ændringer af love, administrative bestemmelser eller administrativ praksis, som undersøgelsen kan begrunde?
- Kan der være behov for en vejledende ”grønspættebog” for undersøgelseskommisioner og deres virke mv.?
- Er der andre forhold, som har givet anledning til problemer, eller har du i øvrigt forslag til ændringer, som kan effektivisere ordningen med undersøgelseskommisioner?

Interviewene har givet udvalget et virkelighedsnært, værdifuldt billede af de involveredes erfaringer med undersøgelseskommisionerne, således som disse har fungeret efter de hidtidige regler.



## 2.2.2 Det sammenfattende billede fra interviewene

Struktureret i overensstemmelse med de anførte spørgetemaer tegner sig følgende billede af de gennemførte interview:

### 2.2.2.1. Om kommissoriet og undersøgelseskommissionens sammensætning

Det har været den overvejende opfattelse, at kommissoriernes formulering ikke har givet anledning til særlige vanskeligheder. Det giver sig selv, at desto mere omfattende kommissoriet er, desto mere omfattende, tidskrævende og omkostningsfuld vil kommissionsundersøgelsen kunne blive. Detaljeringsgraden i kommissorierne er ikke i sig selv et problem, men det kan være væsentligt at få præciseret, at et detaljeret kommissorium ikke skal forstås således, at kommissionen er afskåret fra at behandle andre spørgsmål end de udtrykkeligt opregnede, såfremt sådanne spørgsmål viser sig at knytte sig tæt til kommissoriets udtrykkelige temaer. I den forbindelse er der blevet peget på, at en sådan præcisering også kan betrygge de politiske opdragsgivere i, at en tilskæring af kommissoriet ikke udelukker kommissionen fra at inddrage aspekter, der ikke er udtrykkeligt omtalt, hvis der undervejs måtte vise sig behov herfor.

Det er blevet anført, at der i særlige tilfælde kan være grund til at overveje, når kommissorier fastlægges, om nogle af kommissoriets spørgsmål har en sådan efterforskningsmæssig karakter, at de snarere burde undergives en egentlig politimæssig undersøgelse end en kommissionsundersøgelse.

Som en metode til i højere grad at målrette kommissionsundersøgelserne og derved også gøre dem både hurtigere og mindre omkostningskrævende er blevet nævnt den mulighed, at man i kommissoriet udtrykkeligt kunne skrive, at der lægges vægt på, at undersøgelsen gennemføres hurtigt og effektivt og målrettet mod det centrale. Endvidere kunne man overveje at anmode kommissionen om løbende at overveje sit tidsforbrug og eventuelt begrænse undersøgelsen, i det omfang en sådan begrænsning findes egnet til at målrette undersøgelsen og i øvrigt vurderes at være forsvarlig i lyset af undersøgelsens centrale sigte. Om en mulig forundersøgelse med henblik på tilskæring af undersøgelsen henvises til det i afsnit 2.2.2.7 anførte.

Det har været den overvejende opfattelse, at reglerne om sammensætningen af undersøgelseskommissionerne har været velfungerende. Det er i den forbindelse blevet fremhævet som væsentligt, at kommissionerne har haft en landsdommer som formand. Dette tilfører kommissionen nødvendig erfaring i retsledelse og bevisvurdering samt den særlige tillid og autoritet, der knytter sig til dommertitlen. Den i øvrigt typiske sammensætning med en advokat med erfaring i retssagsførelse og en professor er ligeledes blevet vurderet som god. Afhængig af karakteren af undersøgelseskommissionens opgave kan der dog være brug for anden ekspertise,

f.eks. af revisionsmæssig eller efterforskningsmæssig karakter. Der har været gode erfaringer med inddragelse af sådan ekspertise i de kommissioner, hvor det er sket, og det har været efterspurgt, at denne mulighed benyttes i højere grad, f.eks. således at det overvejes at udpege et medlem med indsigt i arbejds- og organisationsforholdene i den type myndighed, der er genstand for undersøgelsen. Den nuværende kollegiale form er blevet vurderet som bedre end den tidligere form, før loven om undersøgelseskommissioner, med kun én dommer.

#### 2.2.2.2. Om kommissionens nedsættelse, praktiske etablering mv.

Den praktiske etablering af undersøgelseskommissionerne har jævnligt givet anledning til et betydeligt tidsforbrug, fordi kommissionen selv har skullet stå for leje og etablering af lokaler mv. Særlige sikkerhedsforanstaltninger i forbindelse med nogle af undersøgelserne har ligeledes bevirket et betydeligt tidsforbrug. Der er i den forbindelse blevet peget på, at det vil være værdifuldt, hvis mere permanente faciliteter kan stå til rådighed, således som det nu synes at være tilfældet med retslokalerne på Fremtidsvej i Gladsaxe, navnlig hvis de allerede gennemførte sikkerhedsforanstaltninger i lokalerne kan opretholdes i videst muligt omfang.

Der er blevet peget på, at indstilling og udpegning af medlemmer til kommissionen i nogle tilfælde synes at have taget længere tid end nødvendigt.

Sekretariaterne for undersøgelseskommissionerne synes overvejende at have haft den rette størrelse og sammensætning. Der er i den forbindelse dog blevet peget på, at det efter omstændighederne kan være nyttigt med f.eks. særlig efterforskningsmæssig ekspertise i sekretariatet, ligesom det kan være nyttigt med særlig ekspertise i og erfaring med administrative it-systemer, idet en meget stor del af den dokumentinformation mv., som kommissionerne i dag indhenter, kun foreligger i elektronisk form som elektroniske dokumenter, mails mv. Endvidere er det blevet nævnt, at det i hvert fald i nogle faser af arbejdet – navnlig den indledende gennemgang og sortering af materialet, protokollering af afhøringsmøderne og udarbejdelse af udkast til beretning – kunne have været nyttigt og tidsbesparende med yderligere juridisk bistand til sekretariatet.

Det er blevet nævnt, at en række af de indledende skridt af praktisk karakter ville kunne tages hurtigere, hvis formanden tillægges kompetencen til at tilrettelægge undersøgelsen. Den gældende ordning, hvorefter det er kommissionen som helhed, der i samråd med udspørgeren tilrettelægger undersøgelsen, har i nogle tilfælde vist sig usmidig.

Det værdifulde i at have sekretariatsmedarbejdere med erfaring fra tidligere undersøgelseskommissioner med i sekretariatet er fra flere af de interviewedes side blevet særligt fremhævet.

### 2.2.2.3. Om det skriftlige materiale mv.

Fremskaffelsen af materialet fra de involverede myndigheder har jævnligt givet anledning til praktiske problemer. Mængden af dokumenter, mails mv. i myndighedernes it-systemer er særdeles stor, og det er nødvendigt ved hjælp af udvalgte søgeord mv. at finde frem til det relevante materiale. Dette må nødvendigvis ske i tæt samarbejde med den pågældende myndighed og fordrer, at der også er den nødvendige it-ekspertise tilknyttet kommissionen. Det er den overvejende opfattelse, at undersøgelseskommissionerne ikke har brug for yderligere be-føjelser til at indhente dokumenter mv. eller til at udføre mere selvstændig efterforskning, og der er i den forbindelse blevet advaret mod, at undersøgelseskommissioner skal foretage noget, der ligner politimæssig efterforskning. En undersøgelseskommission bør ikke tillægges efterforskningsopgaver i et sådant omfang, at kommissionen skifter karakter og bliver et egentligt efterforskningsorgan i mere traditionel politimæssig forstand, men bør bibeholdes som et organ, der indhenter allerede foreliggende skriftligt materiale og på det grundlag afhører de relevante vidner. Det er dog også blevet påpeget, at grænsen mellem undersøgelse af allerede foreliggende materiale og selvstændig tilvejebringelse af materiale ikke kan trækkes fuldstændig skarpt, og flere af de interviewede har efterlyst mulighed for, at undersøgelseskommissionen kan påtage sig en mere aktiv rolle ved tilvejebringelsen af materialet, når undersøgelsen måtte kræve det.

Der kan derimod være behov for, at de myndigheder, der er genstand for en kommissionsundersøgelse, meget hurtigt, efter at undersøgelsen er besluttet og kommissoriet fastlagt, tager initiativ til at fremfinde det materiale, der kan blive tale om at udlevere. Det koster tid, hvis myndigheden blot sidder med hænderne i skødet og venter på, at kommissionen skal henvende sig. Der vil herved kunne vindes tid. Et meget hurtigt backup på alle computere i myndigheden kan også være væsentligt for at sikre materialets fortsatte eksistens. Det har været foreslået, at man overvejer at indføre en fast procedure for at sikre, at den eller de involverede myndigheder tager sådanne skridt hurtigere.

Det vurderes ikke, at der i praksis har været problemer med, at kommissionen skal forsyne bisidderne med det relevante materiale i en overskuelig form. En skarpere tilskæring af det materiale, der tilgår den enkelte bisidder, f.eks. også i form af indstregninger og markeringer, kunne måske nok i nogle tilfælde være ønskelig set fra bisiddersynsvinkel, men noget sådant vil samtidig stille betydelige ressourcemæssige krav til undersøgelseskommissionen. Det vil derfor heller ikke være nogen given sag, at der vil være nogen tids- eller omkostningsmæssig besparelse forbundet hermed.

Der har været forskellig praksis fra undersøgelse til undersøgelse med hensyn til, om kommissionens spørgetemaer har været affattet bredt og i hovedpunkter eller detaljeret og målret-

tet de enkelte afhørte. Der er i den forbindelse fremkommet argumenter både for og imod at udsende målrettede spørgetemaer. På den ene side er der blevet peget på, at afhøringsplanen er mindre tilbøjelig til at skride, men at der på den anden side går længere tid, før afhøringerne kan indledes, når der udarbejdes målrettede og detaljerede spørgetemaer. Valget af fremgangsmåde bør afhænge af den konkrete undersøgelse.

I det omfang reglerne om offentlighed mv. har været drøftet, har det været opfattelsen, at de ikke giver anledning til problemer.

#### 2.2.2.4. Om vidneforklaringer, bisiddere og udspørger

Det har været almindeligt anført, at en undersøgelseskommission naturligt nok vil være tilbøjelig til at foretage en bred afgrænsning af den personkreds, som man finder det muligt relevant at afhøre. Det forhold, at langt hovedparten af de afhørte vil have ret til en bisidder, vurderes ikke i sig selv at have haft væsentlig betydning for tidsforbruget, selv om det giver sig selv, at der kan vise sig problemer med berammelsen af afhøringsdagene, når der er mange bisiddere. På den anden side er det blevet nævnt, at bisidderen i høj grad tjener den funktion at forberede sin klient og indføre denne i sagen mv. Derfor vil det ofte være tidsbesparende for undersøgelsen, at den afhørte har en bisidder, ligesom man undgår, at arbejdsbelastningen ved at sikre en forsvarlig forberedelse af de afhørte flyttes over på udspørgeren og/eller kommissionens sekretariat. Det er imidlertid meget omkostningstungt med de mange bisiddere, ligesom det rent praktisk stiller krav til lokalernes størrelse. Ved afhøringer, hvor der måske over en hel retsdag er 30-40 bisiddere til stede, vil alene udgiften til bisiddersalær kunne løbe op i mere end en halv million kroner for en retsdag.

I en række undersøgelser har navnlig gruppen af mere underordnede embedsmænd på fuld-mægtighedsniveau haft en fælles bisidder, hvilket vurderes at have fungeret godt. Med Højesterets kendelse af 14. december 2016 om beskikkelse af samme bisidder for flere vidner i Tibet-sagen (optrykt i Ugeskrift for Retsvæsen 2017, side 911 ff.) vil muligheden for fælles bisidder for en række vidner være nærliggende, når der ikke foreligger nogen konkret interessekonflikt. Der kan være behov for, at undersøgelseskommissionen får kompetence til at træffe bestemmelse om fælles bisidder. En ordning med opretholdelse af retten til en bisidder samtidig med, at flere vidner har samme bisidder, vil tilgodese både ønsket om at lette den praktiske tilrettelæggelse af undersøgelsen og ønsket om at begrænse de økonomiske omkostninger ved undersøgelsen uden at være til skade for retsbeskyttelsen. Rent praktisk er det blevet nævnt, at der er gode erfaringer med at lade den relevante faglige organisation stå for at organisere udpegningsen af den fælles bisidder.

Det vurderes som meget vanskeligt i praksis og efter de gældende regler at sætte mere præcise grænser for bisidderens nødvendige tidsforbrug, ligesom det vurderes ofte at kunne være vanskeligt at afskære bisidderhonorar for deltagelse i retsmøder med den begrundelse, at retsmødets afhøringer på forhånd må anses for uden betydning for bisidderens klient.

Det er blevet påpeget, at kredsen af afhørte med ret til en bisidder efter de gældende regler og praksis er ganske vid. Flere af de interviewede har betegnet den gældende retstilstand som vidtgående og har i den forbindelse peget på, at der kan være behov for at justere reglerne, sådan at der ikke gives ret til en bisidder, hvis det på forhånd står klart, at den pågældende kun har haft en perifer rolle i de undersøgte begivenheder, og at der derfor for den pågældende er en meget begrænset risiko forbundet med at blive afhørt. Måtte der mod forventning alligevel vise sig behov for det, kan der undervejs i undersøgelsen udpeges en bisidder for vedkommende.

Som en mulig ændring af de gældende regler er der blevet peget på muligheden af, at der i kommissoriet for en undersøgelse sker en afgrænsning af den personkreds, for hvem der kan blive tale om at gøre et retligt ansvar gældende, med den virkning at kun denne personkreds får ret til en bisidder. I praksis har det næsten undtagelsesfrit alene været i niveauet departementschef, direktør, afdelingschef samt i visse tilfælde kontorchef, at et retligt ansvar har været relevant at overveje. Ved således at give ”forhåndsamnesti” til det, der typisk er den største kreds af afhørte, vil omkostningerne til bisiddere kunne reduceres væsentligt. Måske kunne der for dem, der tilhører en sådan ”amnesti-kreds”, tænkes en mere uformel udspørgen eller samtale-form. Der er dog blevet peget på, at det er vigtigt at sikre, at modellen både formelt og i praksis sikrer den pågældende også mod ansættelsesretlige og andre tjenstlige reaktioner. Det er endvidere blevet nævnt, at der efter de gældende regler også gives ret til en bisidder i rene faktum-undersøgelser, og at også en ren faktum-undersøgelse kan være belastende for de involverede, bl.a. på grund af risikoen for pletter på renomméet.

Det har i øvrigt været opfattelsen, at undersøgelseskommissionslovens regler giver såvel udspørger som bisidder de fornødne redskaber til at varetage deres respektive opgaver.

#### 2.2.2.5. Om retsbeskyttelsen af de involverede

Det har været opfattelsen, at lovens regler giver den fornødne retsbeskyttelse af den, der – som embedsmand eller minister – er genstand for undersøgelsen. Det egentlige problem for de pågældende er, at undersøgelserne foregår for åbne døre, således at belastende omtale i pressen ligger ligefor, samt at undersøgelserne tager så lang tid, som de gør. Det sidste er i sig selv en belastning for de undersøgte, ligesom det for embedsmændene i praksis kan betyde, at

disse *de facto* ”sanktioneres” med personaleretlige dispositioner længe før, at undersøgelsen er tilendebragt.

Det har været rejst, om der burde indføres udtrykkelige regler om, at bisidderne skal have mulighed for at afgive et skriftligt indlæg – en art skriftlig procedure – umiddelbart efter, at afhøringerne er afsluttet. Efter de gældende regler er kun høringen over beretningsudkastet reguleret, og de involverede kan i nogle tilfælde få indtryk af, at det kan være vanskeligt at påvirke den endelige beretning på dette stadium. Der synes ikke at være noget til hinder for at afgive sådanne indlæg efter de gældende regler, men der er blevet peget på det ønskelige i at sætte en formel ramme om processen, sådan at man undgår unødigt tidsforbrug til høringssvar mv.

#### 2.2.2.6. Om kommissionens vurderinger af beviser og ansvar

Det er den overvejende opfattelse, at undersøgelseskommissionslovens regler om forsigtighed ved bevisbedømmelse og ansvarsvurderinger ikke har givet anledning til særlige problemer. Det er samtidig den overvejende opfattelse, at reglerne næppe har haft nogen stor betydning i praksis. Bevisusikkerhed og tvivl om den retlige vurdering vil i sagens natur kunne forekomme, men det kan være svært at se, at der skulle være behov for et særskilt forsigtighedskrav ud over det, der allerede naturligt må følge af, at en undersøgelseskommission afgiver sine vurderinger uden samme kontradiktoriske proces, som præger en almindelig retssag.

I nogle tilfælde har det givet anledning til problemer for den vurdering, kommissionen har kunnet afgive om embedsmænds forhold, at der gælder en særlig tilbageholdenhed for vurderingen af ministres forhold. De særlige regler for bedømmelsen af ministres forhold kan ud fra en rent juridisk vurdering forekomme mindre velbegrundede. Den særlige ”ministerundtagelsesregel” synes i øvrigt blandt nogle læsere af undersøgelseskommissionsberetninger at have givet et skævt billede af ansvarsfordelingen, når kommissionen udtaler kritik af embedsmænd, men ikke af ministre.

I de tilfælde, hvor den jævnligt fremsatte kritik af undersøgelseskommissionernes resultater sammenholdt med deres tids- og ressourceforbrug har været drøftet, har opfattelsen været, at kritikken ikke forekommer træffende. Der er i den forbindelse bl.a. peget på, at en undersøgelseskommission ikke kan afgøre ansvarsspørgsmålet over for hverken embedsmænd eller ministre, at en beretning i sagens natur godt kan munde ud i, at der rent faktisk ikke er grundlag for at søge at gøre et ansvar gældende, og at kritikken ofte synes at tage udgangspunkt i de to atypiske eksempler PET-kommissionen og Farum-kommissionen.

### 2.2.2.7. Andet

Adgangen til at efterprøve en undersøgelseskommissions afgørelser ved domstolene vurderes at være velbegrunder og stort set velfungerende. Der er dog rejst spørgsmål ved det hensigtsmæssige i, at det efter undersøgelseskommissionslovens § 24 er Justitsministeriet, der fastsætter salær og godtgørelse til bisidderne. Det er blevet anført som mere naturligt, hvis kompetencen tilkom undersøgelseskommissionen med sædvanlig kæreadgang til landsretten.

Der er af en del blevet givet udtryk for, at kommissionsberetningerne har udviklet sig til at være for lange, og at det måske kunne være hensigtsmæssigt, hvis beretningerne i højere grad blev skrevet således, at beretningen koncentrerer om en integreret bevis- og vurderingsmæssig fremstilling, der mere ligner den almindelige domsform. Der er imidlertid samtidig blevet peget på, at den brede sagsfremstilling for så vidt er en naturlig følge af, at kommissionens primære opgave er at undersøge og redegøre for et begivenhedsforløb, dvs. at klarlægge faktum. I virkelighedens verden er det imidlertid kommissionens sammenfattende vurderinger af de mest centrale fakta og af ansvarsspørgsmålene, der har størst interesse for offentligheden og Folketinget.

Erfaringerne med, at undersøgelseskommissionerne også har fået til opgave at komme med forslag til sådanne ændringer af love, administrative bestemmelser eller administrativ praksis, som undersøgelsen kan begrunde, er noget blandede. I de fleste tilfælde har kommissionerne afstået fra at komme med sådanne forslag; enten fordi regelgrundlaget allerede var ændret, eller fordi kommissionen ikke har fundet at have det fornødne grundlag for at komme med mere præcise forslag. Det har ikke været vurderingen, at opgaven typisk har givet anledning til noget særligt ekstra tidsforbrug.

Om behovet for en vejledende ”grønspættebog” har opfattelserne blandt tidligere medlemmer, udspørgere og juridiske sekretærer været delte. Nogle har anført, at en sådan vejledning kunne være en fornuftig ide, mens andre har fremhævet, at der allerede foregår en uformel erfaringsudveksling mellem de personer, der har været involveret i kommissionsundersøgelser, og at både kommissionens opgaver, personsammensætning mv. betyder, at en generel vejledning kan være af mindre værdi. Nogle har i den forbindelse bemærket, at det er vigtigt, at den enkelte undersøgelseskommission kan finde en arbejdsform, som er velfungerende for den konkrete undersøgelse og for kommissionens medlemmer, udspørgere og sekretariat. En vis erfaringsopsamling fra den enkelte kommission – i form af f.eks. en eksempelsamling med koncepter, brevskeletter, spørgsmål i tilknytning til Datatilsynet – er dog blevet vurderet som noget, der ville være nyttigt.

Afslutningsvis udspurgt om, hvilke forslag den pågældende måtte have til opfyldelse af udvalgets kommissorium om at foreslå ændringer af de gældende regler, således at fremtidige undersøgelser kan gennemføres hurtigere, billigere og med opretholdelse af de nødvendige retssikkerhedsgarantier og med bevarelse af undersøgelsens træfsikkerhed, er der blevet peget på behovet for at undgå unødvendigt tidsforbrug i den indledende fase med den praktiske etablering af kommissionen, dens lokaler mv., at få en snævrere afgrænsning af den personkreds, undersøgelsen tager sigte på, således at personkredsen afgrænses til dem, der reelt kan være i søgelyset for et retligt ansvar – i praksis typisk den administrative topledelse – og at tilstræbe kortere beretninger, der i højere grad koncentrerer sig om det væsentlige vedrørende hændelsesforløbet og ansvarsbedømmelsen.

Der er endvidere blevet peget på, at der er en naturlig sammenhæng mellem kommissoriets bredde og det tidsforbrug, der vil være forbundet med undersøgelsen. Jo bredere, der skal undersøges, jo længere tid tager det.

Muligheden for at have en art forundersøgelse, der på et tidligt tidspunkt i undersøgelsen kunne give kommissionen et overblik over sagen, som ville muliggøre en tilskæring af undersøgelsen, er blevet drøftet med en række af interviewpersonerne. En sådan forundersøgelse skulle i givet fald foregå under mindre formelle former end afhøringerne og uden offentlighed. Der har overvejende været principiel tilslutning til tanken om en model for en indledende tilskæring af undersøgelsen. Imidlertid har der af nogle af interviewpersonerne været rejst tvivl om, hvorvidt en sådan forundersøgelse i praksis vil være hensigtsmæssig, eller om den blot vil gøre den samlede undersøgelse mere omstændelig og tidskrævende, ligesom en sådan undersøgelsesform ikke umiddelbart harmonerer med undersøgelseskommissionslovens nuværende regler om offentlighed, ret til bisidder mv. Det er i den forbindelse særligt blevet fremført, at det i praksis kan vise sig vanskeligt på forhånd at sikre, at de personer, der f.eks. inviteres til en uformel samtale, ikke straks har behov for at være omfattet af lovens retssikkerhedsgarantier. Der er endvidere blevet peget på, at det kan være vanskeligt at sikre de øvrige involveredes ret til kontradiktion.

Som en alternativ model for en forundersøgelse er der blevet peget på, at et stående organ eller en eller flere til lejligheden udpegede undersøgere kunne få til opgave at danne sig et indledende overblik over sagen og rådgive Justitsministeriet og Folketingets Udvalg for Forretningsordenen om udformningen af kommissoriet.

Det har været den overvejende opfattelse blandt de adspurgte, at advokatundersøgelser ikke kan anses som et alternativ til undersøgelseskommissioner i sager af den karakter, der hidtil har været genstand for en undersøgelse ved en kommission. I den forbindelse er det særligt



blevet fremhævet, at undersøgelseskommissionsloven giver mulighed for at foretage afhøringer inden for en retssikkerhedsmæssigt betryggende ramme.

### **2.3 De enkelte interview**

I det følgende gengives hovedindholdet af de enkelte interview. Referaterne er godkendt i deres helhed af de respektive interviewpersoner og er udtryk for interviewpersonernes egne synspunkter og opfattelser af de beskrevne begivenheder mv.

#### **Interview med Poul Heidmann**

Mandag den 19. december 2016.

*Advokat Poul Heidmann var udspørger for undersøgelseskommissionen i Statsløsesagen, der virkede fra august 2011 til august 2015, og har virket som bisidder for afhørte i Skattefradragskommissionen, Blekingegade-kommissionen, Skattesagskommissionen og Tibetkommissionen.*

*Poul Heidmann har endvidere forestået en række advokatundersøgelser, herunder undersøgelserne af statens varetagelse af ejerskabet til Combust A/S (1999-2001) og af Kirkeministeriets forvaltning af Folkekirkens fællesfond (2003-2005).*

*Forud for lov om undersøgelseskommissioner var Poul Heidmann bisidder for embedsmænd i en række undersøgelsessager, herunder Tamil-sagen, sagen om anvendelse af midler i landbrugets fonde, Spar Nord-sagen, PET-kommissionen og sagen om Københavns Amts indskud af midler i Hafnia.*

#### **Hovedbudskaber fra interviewet**

##### Om kommissoriet og undersøgelseskommissionens sammensætning

Poul Heidmann (PH) havde ingen bemærkninger til kommissorierne, som han ikke mente gav anledning til særlige problemer. Kun Irak- og Afghanistankommissionens kommissorium gav anledning til egentlig debat.

PH har gode erfaringer med den typiske sammensætning med en dommer som formand, en universitetsjurist og en advokat. Denne sammensætning tilfører undersøgelseskommissionen rutine med bevisbedømmelse, teoretiske kvalifikationer og en praktisk klientsynsvinkel.

Den nuværende kollegiale form er bedre end den tidligere praksis med blot en enkelt dommer i en undersøgelsesret.

### Om kommissionens nedsættelse, praktiske etablering mv.

PH pegede på fremskaffelse af egnede lokaler som en ”tidsrøver”, f.eks. i forbindelse med Statsløsekommissionen. Problemet synes dog nu løst, idet man har indrettet lokalerne på Fremtidsvej, som Tibetkommissionen senest har kunnet benytte.

Foruden etableringen af en fast fysisk ramme i form af lokaler nævnte PH også den mulige reformtanke at etablere en slags fast sekretariat, der står til rådighed for at varetage opgaven, når det besluttes at indlede en undersøgelse. Med faste, gennemgående kræfter ville man have et beredskab, der hurtigt kunne gå i gang. Som det er nu, udpeges nye kræfter, hver gang en kommission nedsættes, hvorfor der ikke findes en effektiv erfaringsopsamling.

For så vidt angår sekretariatets størrelse fandt PH, at man kunne overveje at anbefale en udvidelse af sekretariatet efter en konkret vurdering i den enkelte sag. Fra Statsløsekommissionen havde man den erfaring, at det var nyttigt at bruge studentermedhjælpere til at screene materiale (som eksempel nævnte PH de cirka 70.000 siders samlede dokumenter med en betydelig del fra konkrete sager).

PH præsenterede også den idé, at såfremt man etablerede et permanent undersøgelsesorgan/sekretariat, kunne man i forbindelse med overvejelserne om at nedsætte en undersøgelseskommission anvende en slags ”tragt”: Før en kommission besluttes nedsat, taler man – f.eks. ved det ovennævnte faste organ – med hovedaktørerne og gennemgår de efter alt at dømme væsentligste dokumenter. Det permanente organ kan så vurdere, på hvilken måde det vil være hensigtsmæssigt at gå videre – man kan i forbindelse med reglerne for etablering af et fast organ opstille flere undersøgelsesformer, og det faste organ kan indstille til Justitsministeren/folketingsudvalget, hvilken form der vil være egnet/tilstrækkelig. Det kan tænkes, at sagen kan belyses blot ved, at det faste sekretariat gennemfører en mindre undersøgelse. En mellemform kunne være en sekretariatsundersøgelse med bistand af en enkelt ekstern, f.eks. en dommer. Er sagen stor eller er faktum kompliceret, kan det mest vidtgående være, at sekretariatet indstiller nedsættelse af en undersøgelseskommission. På denne måde kan man afvikle undersøgelser hurtigere og mere smidigt og til en vis grad ”afpolitiserer” valget af undersøgelsesformen gennem en professionalisering af metodevalget (i form af en indstilling til ministeren).

PH pegede også på, at forestillingen om, at advokatundersøgelser ikke kan omfatte afhøring af personer, i for høj grad begrænser denne undersøgelsesmulighed. Han foreslog, at de hensyn, der bærer denne opfattelse, kan imødekommes ved at lade afhøringerne foregå under domstolskontrol – dvs. i form af ”isoleret bevisoptagelse”, hvor afhøringen foretages af advo-

katen, men under ledelse af en dommer, f.eks. i den lokale byret. Vidnet skal præsenteres for et afhøringsstema svarende til reglerne i undersøgelseskommissionsloven.

Om Statsløsekommissionen bemærkede PH, at det gav anledning til forsinkelse, at der var vanskeligheder med hurtigt at frigøre formanden fra forpligtelserne i landsretten.

#### Om det skriftlige materiale mv.

Det var PH's opfattelse, at indsamlingen af materialet gav anledning til vanskeligheder. På baggrund af sine erfaringer pegede PH dels på it-systemerne og administrationen af disse, dels på, at der i forskellige ministerier er et ganske forskelligartet "serviceniveau" og muligvis også forskellige indstillinger til at udlevere materiale til brug for undersøgelser. PH udtrykte ønske om, at undersøgelseskommissionen får en egentlig efterforskningshjemmel, der giver mulighed for at eftersøge det nødvendige og relevante materiale hos myndighederne.

Med hensyn til målretning af materialet fremhævede PH den praksis, som blev etableret i Statsløsekommissionen. Bisidderne fik i denne undersøgelse tilsendt udførlige afhøringsstemaer med specifikke sidehenvisninger til relevant materiale. En sådan praksis kan spare tid for bisidderne, men forudsætter naturligvis, at udspørgeren først har haft tid til at sætte sig grundigt ind i materialet.

PH fandt, at der næppe er anledning til at sende en eksplicit opfordring til bisidderne om at gøre opmærksom på eventuelt yderligere materiale. De fleste bisiddere vil af egen drift afstemme med klienten, om der er behov for yderligere materiale.

PH fandt lovens regel om, at bisidderne ikke må udlevere dokumenterne til klienten, meget usmidig i praksis. Det gav anledning til vanskeligheder for både klienten og bisidderen, at klienten skal møde op på bisidderens kontor. PH bemærkede, at der er mulighed for at give tilladelse til udlevering af dokumenter til klienten, og at det kunne være hensigtsmæssigt, at sådanne tilladelser gives i videre omfang. PH henviste i den forbindelse til sine erfaringer med Den Uafhængige Politiklagemyndigheds mulighed for at give samtykke til at udlevere dokumenter til klienten. PH anerkender, at modhensynet er risikoen for læk fra undersøgelsen, men efter PH's vurdering står dette modhensyn i praksis ofte ikke særlig stærkt, da der ville være aktindsigt efter offentlighedsloven i langt de fleste dokumenter, hvis undersøgelsen ikke pågik. Der vil desuden kunne gives pålæg til bisidderne om, at de kun må udlevere materialet til deres klient.

For så vidt angår offentlighed frarådede PH en lempelse af reglerne om fjernsynsoptagelse. Som det er i dag skriver flere medier blogs live fra afhøringerne. Andre vidner får dermed i meget vidt – måske også for vidt – omfang mulighed for at følge med i forklaringerne.

#### Om vidneforklaringer, bisiddere og udspørger

PH pegede på den ene side på en tendens til, at kredsen af indkaldte vidner afgrænses meget bredt, formentlig af frygt for, at ikke alle sten bliver vendt. På den anden side påpegede han, bl.a. på baggrund af sin erfaring som udspørger, at det ligger i bevisførelsens natur, at man ikke på forhånd kan være sikker på, om der er noget at hente fra et bestemt vidne.

Antallet af bisiddere er blevet forøget efter loven om undersøgelseskommissioner. Reglerne lægger i højere grad op til, at de afhørte får en bisidder, og at de får deres egen. Der synes at være en ganske striks tilgang til habilitetsvurderingen. Der kunne muligvis med fordel anlægges en mindre restriktiv praksis på forhånd, men med mulighed for senere at afbeskikke bisidderen, hvis der rent faktisk viser sig konkrete problemer. Ofte er det bisidderen, der før kommissionen via sine drøftelser med klienten får et realistisk indblik i, om der er habilitetsproblemer.

Fra praksis pegede PH samtidig på, at der i Statsløsekommissionen blev beskikket en fælles bisidder for en række fuldmægtige.

For så vidt angår muligheden for at begrænse omkostningerne til bisiddere ved at begrænse omfanget af deres medvirken/tilstedeværelse henviste PH til, at der i et vist omfang skete en sådan begrænsning i Statsløsekommissionen. Efter PH's vurdering gav begrænsningen dog alene en begrænset besparelse.

#### Om retsbeskyttelsen af de involverede

PH fandt, at undersøgelseskommissionens høring af de involverede og deres bisiddere over et udkast til beretningen sker på et ganske sent stadium i undersøgelsen. På dette tidspunkt har kommissionen været grundigt igennem materialet og skrevet et udkast til en beretning. Man kan få indtryk af, at det på dette stadium er vanskeligt at påvirke den endelige beretning – i denne fase er det navnlig fejl eller egentlige misforståelser, der kan være mulighed for at korrigere. Man kunne derfor overveje at give bisidderne mulighed for at afgive et indlæg – en art skriftlig procedure – umiddelbart efter, at afhøringerne er afsluttet. Indføres dette, er det ikke til hinder for, at man opretholder høringen over kommissionens udkast.

### Om kommissionens vurderinger af beviser og ansvar

PH pegede på et misforhold mellem på den ene side den ganske omfattende bevisførelse ved en undersøgelseskommission og på den anden side forudsætningen om, at kommissionen skal være meget tilbageholdende i sine retlige vurderinger.

Vanskelighederne kommer særligt til udtryk for så vidt angår ministre, hvor det relevante faktum skal udfindes, uden at der må subumeres under reglen.

### Andet

Efter PH's vurdering kan en "grønspættebog" være en god idé, navnlig hvis den ovennævnte idé om en fast sekretariatsstruktur ikke kan gennemføres.

PH pegede også på, at selve skrivningen af undersøgelseskommissionens beretning er en stor "tidsrøver". Også på dette punkt kunne et sekretariat med særlig ekspertise og erfaring være en hjælp for kommissionen og bidrage til at spare tid.

## Interview med Lars Lindencrone Petersen

Mandag den 19. december 2016.

*Lars Lindencrone Petersen er videnpartner i advokatfirmaet Bech-Bruun. Han har tidligere været landsdommer (1999-2007), dommer i Sø- og Handelsretten (1994-99) og dommer i Københavns Byret (1991-94). Lars Lindencrone Petersen var formand for undersøgelseskommissionen i Skattefradragssagen, der virkede fra marts 2004 til juni 2006.*

*Forud for loven om undersøgelseskommissioner bistod Lars Lindencrone Petersen højesteretsdommer Jacques Hermann i Undersøgelsesretten vedrørende Danske Bidrag til U.N.H.C.R. (marts 1991 til september 1992) og præsident for Sø- og Handelsretten Frank Poulsen i Undersøgelsesretten vedrørende Himmerlandsbanken (november 1993 til oktober 1994).*

### Hovedbudskaber fra interviewet

#### Om kommissoriet og undersøgelseskommissionens sammensætning

Lars Lindencrone Petersen (LLP) havde ingen bemærkninger til kommissorierne, som han ikke mente gav anledning til særskilte problemer.

For så vidt angår undersøgelseskommissionens sammensætning fandt LLP det i Skattefradragskommissionen nyttigt med en revisor som sagkyndigt medlem, da sagens genstand af fødte et behov for ekspertise inden for skatteområdet. LLP bemærkede dog hertil, at udpegningen af en revisor som sagkyndig havde givet anledning til forsinkelse med nedsættelsen af undersøgelseskommissionen. Det kan skyldes, at habilitetsstandarderne ikke var tilstrækkeligt tydeliggjort i forbindelse med anmodningen om indstilling af en revisor til kommissionen. Et afsnit med oplysning om habilitetsstandarderne i indstillingsbrevet kunne have været en hjælp til at fremme indstillingen af en egnet kandidat.

#### Om kommissionens nedsættelse, praktiske etablering mv.

LLP blev bedt om sin vurdering af muligheden for at etablere en form for fast sekretariat, som kan stå til rådighed, når det besluttes at nedsætte en undersøgelseskommission. LLP bemærkede hertil, at han anerkendte muligheden for at oparbejde en ekspertise og erfaring i et fast sekretariat, men at han personligt havde gode erfaringer med at arbejde sammen med personer, han havde et forhåndskendskab til. Han understregede i den forbindelse betydningen af, at de pågældende – herunder også formanden for undersøgelseskommissionen – faktisk havde

lyst til at påtage sig opgaven. Han havde i Skattefradragssagen selv anmeldt sin interesse til landsrettens præsident.

Skattefradragskommissionen havde omgående fået tildelt egnede lokaler. LLP bemærkede dog også, at der ikke skulle foretages særlig sikring mv. af lokalerne.

#### Om det skriftlige materiale mv.

I Skattefradragskommissionen var der efter LLP's opfattelse ikke behov for en beskrivelse af den retlige eller organisatoriske ramme, men det kan ikke afvises, at der kunne være et sådant behov i en undersøgelse af en anden type sag.

LLP havde ikke problemer med at få udleveret materiale og fandt på den baggrund ikke behov for yderligere beføjelser for undersøgelseskommissionen i denne henseende.

#### Om vidneforklaringer, bisiddere og udspørger

På et tidligt tidspunkt i undersøgelseskommissionens arbejde afholdt LLP to ”stormøder” for medarbejderne i SKAT og for medarbejderne i Skatteministeriets departement. På møderne fortalte LLP om undersøgelseskommissionens opgaver mv. og om medarbejdernes rettigheder og forpligtelser til afgivelse af materiale og forklaringer. Hans indtryk var, at disse møder var gavnlige for medarbejdernes forståelse af, hvad der var undersøgelseskommissionens opgave, og også for undersøgelseskommissionens efterfølgende arbejde.

LLP afholdt desuden et fællesmøde med bisidderne for de involverede, og der blev i den forbindelse lagt tidsplaner for afhøringerne.

I Skattefradragskommissionen gav antallet af bisiddere ikke anledning til problemer eller forsinkelser. De advokater, der mødte som bisiddere i sagen, var ikke strafferetsadvokater, og det var givetvis medvirkende til, at det var let at kalendersætte afhøringsdagene.

Det var ikke hans indtryk, at bisidderne havde været til stede ved afhøringerne, der ikke måtte formodes at være relevante for deres klienter.

LLP anså det for stærkt betænkeligt på forhånd at begrænse omfanget af bisidderbistand, f.eks. ved at opstille en grænse for bisiddernes tidsforbrug.

LLP fandt ikke, at udspørger eller bisiddere mangler beføjelser.



### Om retsbeskyttelsen af de involverede

LLP fandt ikke, at der har været problemer med retsbeskyttelsen af de involverede.

LLP blev spurgt om sin mening om eventuelt at høre bisidderne umiddelbart efter afhøringer-nes afslutning. Han fandt ikke, at der er noget til hinder for sådanne indlæg og mente at kunne huske, at nogle bisidderne rent faktisk afgav sådanne indlæg.

### Om kommissionens vurderinger af beviser og ansvar

Muligheden for at afgrænse kommissoriet således, at det kun er det overordnede cheflags forhold, der undersøges med henblik på en retlig vurdering, blev drøftet med LLP. LLP bemærkede hertil, at eftersom de underordnede medarbejdere skal afhøres alligevel, er det en fordel, at de har en bisidder. Det skyldes ikke mindst, at bisidderen også tjener den funktion at forberede de pågældende på afhøringsituationen.

Hvad angår antallet af bisidderne var det LLP's opfattelse, at der nok næppe er behov for forskellige bisidderne for f.eks. en gruppe af sagsbehandlere i et ministerium, men at det på den anden side kan være vanskeligt at påtvinge alle i gruppen den samme bisidder mod deres ønske.

Forsigtighedskravet og ministerundtagelsesreglen gav ikke anledning til vanskeligheder i Skattefradragssagen. Resultatet ville være blevet det samme også uden forsigtighedsreglen.

### Andet

For så vidt angår undersøgelseskommissionens forslag til ændringer af love, administrative bestemmelser eller administrativ praksis bemærkede LLP, at Skattefradragskommissionen fandt anledning til at fremsætte en række forslag til, hvordan det i fremtiden – gennem ændret administrativ praksis og en ændret organisationskultur – kunne sikres, at der blev gjort opmærksom på problemer opad i SKAT og Skatteministeriets organisation. LLP havde dog ikke indtryk af, at anbefalingerne er blevet fulgt. I hvert fald har han ikke hørt om, at det skulle være tilfældet. LLP bemærkede samtidig, at da kommissionens forslag vedrørte administrativ praksis og organisationskultur i bredere forstand, måtte det nok forventes, at sådanne ændringer ville være vanskeligere at gennemføre og konstatere efterlevet end formelle regelændringer.

LLP fandt, at man kunne overveje en ordning, hvor justitsministeren giver en formel underretning til ressortministeren om forslag og anbefalinger i undersøgelseskommissionens beretning. En sådan underretning vil muligvis kunne virke som en opfordring til, at de relevante myndigheder forholder sig mere aktivt til forslagene.

Før sin udpegning til Skattefradragskommissionen havde LLP selv erfaring fra to tidligere undersøgelser, og han havde derfor ikke selv haft et behov for en art ”grønspættebog” for undersøgelseskommissionens arbejde mv. Uden en sådan forudgående erfaring hos undersøgelseskommissionen kunne der måske nok være behov for nogle råd og anbefalinger, f.eks. om rækkefølgen for afhøringerne, om informationsmøder forud for afhøringerne mv.

LLP blev spurgt om forslag til, hvilke stadier i undersøgelseskommissionens arbejde der kan effektiviseres. Om nedsættelsen pegede LLP på, at det kunne overvejes at nedsætte kommissionen sideløbende med, at kommissoriet gøres endeligt. Om kommissionens arbejde pegede LLP på, at kommissionen kan arbejde i flere tempi, sådan at afhøringerne godt kan begynde, før kommissionen er færdig med at gennemgå alt det skriftlige materiale. Denne fremgangsmåde kan dog give behov for at indkalde et vidne flere gange, og det vil i det hele taget nok afhænge af den konkrete sag, om det er muligt at arbejde i flere tempi.

Det væsentligste tidsbesparende element ville efter LLP’s opfattelse være, hvis undersøgelseskommissionen slet ikke skulle foretage afhøringer. Sagen er imidlertid den, at afhøringer er nødvendige, hvis man skal til bunds i sagen.

LLP fremhævede, at undersøgelseskommissionerne typisk nedsættes og arbejder i et ansvarsperspektiv frem for med et præventivt og fremtidsorienteret sigte. En undersøgelseskommission nedsættes ofte i en politisk kontekst, og der kan være en tilbøjelighed til, at de afhørte oplever at være mistænkt som ”medskyldige” i en formodet skandalesag. Denne stemning sætter sit præg på afhøringerne og er med til at gøre undersøgelsen ”tung”. Hvis man i stedet kunne kultivere den attitude, at det afgørende er at forebygge lignende sager, ville man skabe langt bedre muligheder for at søge sandheden. Så længe ansvarsperspektivet er dominerende, er det vanskeligt at pege på det columbusæg, der både kan effektivisere undersøgelserne og sikre retssikkerheden, sådan som udvalgets kommissorium lægger op til.

## Interview med Lars Kjeldsen

Onsdag den 4. januar 2017.

*Lars Kjeldsen er advokat og partner i advokatfirmaet Nyborg & Rørdam.*

*Lars Kjeldsen var udspørger for Skattesagskommissionen, der virkede fra marts 2012 til november 2014.*

*Lars Kjeldsen har endvidere fungeret som bisidder i en række tjenestemandssager, herunder den tjenstlige undersøgelse imod en departementschef og en afdelingschef i Justitsministeriet i 2014 ("Christiania-sagen"). Han har også forestået advokatundersøgelsen af seksuelle krænkelse begået af præster og andre medarbejdere i Den Katolske Kirke i Danmark samt kirkens behandling af henvendelser herom (2010-2012), som blev iværksat på initiativ af Den Katolske Kirke i Danmark.*

### Hovedbudskaber fra interviewet

#### Om kommissoriet og undersøgelseskommissionens sammensætning

Lars Kjeldsen (LK) pegede på, at Skattesagskommissionens kommissorium ikke syntes at være udformet under hensyntagen til, hvad en undersøgelseskommission er mest egnet til at afdække. En mere stringent juridisk grænsedragning mellem undersøgelsesformerne ville formentlig have peget i retning af, at den del af kommissoriet, der handlede om læk af oplysninger til medierne, skulle have været overladt til en politimæssig efterforskning. Efter LK's opfattelse måtte det på forhånd have fremstået som usandsynligt, at denne del af sagen kunne afklares af en undersøgelseskommission, som er uegnet som efterforskningsorgan i sager, der i bund og grund er rene strafferetlige sager uden særlig relation til de interne forhold i den statslige forvaltning.

For så vidt angår undersøgelseskommissionernes sammensætning fandt LK, at den typiske sammensætning med en landsdommer som formand og en universitetsjurist og en advokat som medlemmer er velegnet. Navnlige fremhævede LK, at en landsdommers erfaring med retsledelse er en stor fordel ved håndteringen af de processuelle spørgsmål, som opstår under en undersøgelseskommissions arbejde. Hvis kommissoriet retter sig mod tekniske forhold, kan det overvejes at inddrage teknisk kyndige efter de regler, der findes om sagkyndige dommere.

LK pegede dog på, at der med den typiske sammensætning af undersøgelseskommissioner og deres sekretariat normalt ikke vil være folk med særlig erfaring med efterforskningsarbejde.

Dette kan særligt give anledning til problemer i den indledende fase, hvor materialeindsamling og bevissikring sker. Undersøgelseskommissionsordningen er lagt an på, at de involverede myndigheder mv. selv afleverer det relevante materiale. Der er derfor behov for en vis selvstændig efterforskningsevne, f.eks. ved at sekretariatet sammensættes på en sådan måde, at der er personer med erfaring med efterforskning, navnlig elektronisk efterforskning. LK nævnte, at f.eks. en vicesstatsadvokat fra SØIK eller en person med en lignende profil ofte ville kunne dække dette behov.

#### Om kommissionens nedsættelse, praktiske etablering mv.

Efter LK's opfattelse ville det have været en stor fordel, hvis Justitsministeriet havde kunnet være Skattesagskommissionens sekretariat behjælpelig med den praktiske etablering af kommissionen. Kommissionen skulle selv fremskaffe lokaler, it-udstyr mv. De personer, der udpeges til sekretariatet for en undersøgelseskommission, har ikke særlige forudsætninger for at varetage disse opgaver af mere praktisk karakter. LK anbefalede på den baggrund, at Justitsministeriet om muligt sørgede for at have et beredskab med henblik på at bistå kommissionens sekretariat med sådanne opgaver. LK vurderede, at tidsforbruget for kommissionens arbejde i givet fald nok kunne være nedsat med et par måneder.

LK bemærkede dog også, at hvis faciliteterne på Fremtidsvej bevares og står til rådighed for fremtidige kommissioner, synes disse problemer i vidt omfang løst.

#### Om det skriftlige materiale mv.

LK forklarede, at der var blevet sendt et kortfattet, generisk spørgetema til alle afhørte og deres bisiddere forud for afhøringerne i Skattesagskommissionen. LK påpegede, at hvis de spørgetemaer, han udarbejdede til eget brug, skulle have været udsendt til de enkelte afhørte og deres bisiddere, ville det have krævet et yderligere ressourceforbrug. I tilknytning hertil bemærkede LK, at hvervet som udspørger under afhøringerne reelt havde været et fuldtidsarbejde, og at arbejdet med spørgetemaer ikke uden videre kan uddelegeres, idet udspørgeren har behov for at kende sagen i detaljer for at kunne gennemføre afhøringerne bedst muligt. Et krav om at udarbejde omfattende spørgetemaer til fremsendelse til de enkelte afhørte og deres bisiddere ville have vanskeliggjort forberedelse på dette niveau. Det indgår i den forbindelse, at spørgetemaerne løbende er under revision som følge af de oplysninger, der fremkommer under afhøringerne.

LK havde i øvrigt ikke oplevet, at nogen af de afhørte blev overraskede over spørgsmålene under afhøringerne, selvom det tilsendte spørgetema var kortfattet.

### Om vidneforklaringer, bisiddere og udspørger

Efter LK's opfattelse har bisidderne to funktioner: Dels den retssikkerhedsmæssige, dels den at sikre sig, at vidnet er "klædt på", dvs. er bekendt med og har forstået de relevante problemstillinger. Den sidstnævnte funktion skal sikres på anden vis, hvis man måtte finde det retssikkerhedsmæssigt forsvarligt at begrænse kredsen af personer med ret til en bisidder, f.eks. således at kun de øverste administrative lag har ret til en bisidder. Man kunne i den forbindelse overveje, om der kan etableres en ordning, hvor der kan gives en slags "amnesti" for de menige medarbejdere. Man må være opmærksom på, at en begrænsning af antallet af bisiddere ikke nødvendigvis indebærer en reduktion i den samlede arbejdsbelastning, men at belastningen ved at sikre, at de afhørte forberedes forsvarligt, blot flytter, formentlig til udspørgeren og/eller kommissionens sekretariat. I den forbindelse henviste LK til sine tidligere betragtninger om det uhensigtsmæssige ved at stille krav om mere omfattende og målrettede spørgetemaer til de enkelte afhørte og deres bisiddere.

LK vurderede, at antallet af bisiddere navnlig er relevant for omkostningerne ved undersøgelseskommissionerne, men næppe for tidsforbruget. Hvad særligt angår berammelserne bemærkede LK, at han ikke havde erfaret, at bisidderne forsinker processen. LK fandt derimod, at bisidderne nok snarere kan medvirke til at fremskynde processen, fordi de varetager den tidligere nævnte funktion med at forberede vidnerne.

LK fandt dog, at der er plads til en mere differentieret tilgang til beskikkelse. Han havde oplevet eksempler på, at der i Skattesagskommissionen blev beskikket bisiddere for pensionerede medarbejdere, der havde været overenskomstansatte, og som man derfor næppe kunne forestille sig havde behov for en bisidder, hvis det ikke var, fordi Skattesagskommissionen skulle undersøge "læk"-spørgsmålet.

Endelig pegede LK på, at omkostningerne til bisiddere vil kunne begrænses ved at nægte samlær for deltagelse i afhøringer, når det må antages at være relativt sikkert, at den pågældende afhøring ikke er relevant for vedkommende bisidders klient.

### Om retsbeskyttelsen af de involverede

LK fandt retsbeskyttelsen af de involverede tilstrækkelig og bemærkede, at der er lagt et højt niveau i undersøgelseskommissionsloven.

### Om kommissionens vurderinger af beviser og ansvar

LK havde ikke gjort sig erfaringer med forsigtighedskravet, idet han ikke var med til at skrive beretningen i Skattesagskommissionen.

Kritikken af, at undersøgelseskommissionerne ikke giver resultater, forekom ham ikke ram-mende. En kommissions beretning kan i sagens natur munde ud i, at der ikke er grundlag for at gøre noget ansvar gældende, eller i, at der indledes tjenestemandssager og/eller at den på-gældende minister drages politisk eller retligt til ansvar. En undersøgelseskommission kan ikke afgøre ansvarsspørgsmålet i forhold til embedsmænd og ministre, og der vil derfor under alle omstændigheder skulle indledes særskilte sager mod embedsmænd og/eller ministre, hvis disse skal drages til ansvar. Det kunne i den forbindelse overvejes, at man etablerer mulighed for, at kommissionen fortsætter som ”forhørsleder” i forhold til de personer, der efterfølgende rejser tjenestemandssager imod. Derved sparer man en gentagelse af bevisførelsen vedrørende det generelle ”gerningsindhold” og kan koncentrere sig om de specielle forhold, der har betydning for vurderingen af den undersøgte forhold.

### Andet

LK ville klart anbefale udarbejdelsen af en ”grønspættebog” for undersøgelseskommissioners nedsættelse og arbejde. En sådan bør løbende ajourføres på baggrund af erfaringerne fra de gennemførte undersøgelser. LK henviste herved til, hvad han tidligere havde anført om behovet for et beredskab, når der træffes beslutning om at nedsætte en undersøgelseskommission.

Om mulige tidsbesparende initiativer fandt LK, at der muligvis kan være noget at hente i processen med at skrive beretningen, idet LK dog tog forbehold for, at han ikke selv var involveret i at skrive Skattesagskommissionens beretning. LK anførte, at man kunne overveje, om ikke beretningen kunne skrives mere som en dom uden sagsfremstilling, hvor man inddrager de relevante faktumhenvvisninger, oftest som korte citater, i præmisserne. Interessen samler sig om beretningens bevisvurdering, hvorimod det må erkendes, at sagsfremstillingen – der optager langt den største del af siderne i beretningerne, f.eks. mere end 1.400 sider i Skattesagskommissionens beretning – i realiteten læses af ganske få. Man kunne overveje at skrive beretningen mere som en dom, således at den nødvendige del af sagsfremstillingen skrives ind i bevisvurderingen. Behovet for yderligere sagsfremstilling kunne så opfyldes ved, at undersøgelseskommissionens protokoller og centrale bilag optrykkes som bilag til beretningen.

Derimod stillede LK sig tvivlende over for muligheden for at spare tid i afhøringsfasen. LK pegede på to ”flaskehalse”, som vanskeliggør en hurtigere gennemførelse af afhøringerne. For det første kræver afhøringerne megen forberedelse, hvilket sætter grænser for, hvor stramt et program der kan lægges. Som eksempel nævnte LK, at han som udspørger typisk skulle bruge omtrent en uges forberedelsestid til en fuld afhøringsdag. LK henviste i den forbindelse til det ovenfor gengivne synspunkt om, at der er grænser for mulighederne for at uddelegere udspørgerens arbejde, fordi udspørgeren selv må have et meget detaljeret kendskab til sagen for at kunne gennemføre afhøringerne bedst muligt.

For det andet pegede LK på, at protokollering og produktion af udskrifterne af afhøringerne er et stort og tidskrævende arbejde, som sætter grænser for, hvor hurtigt afhøringerne kan gennemføres. Det er muligt, at der med tiden kan findes en teknologisk løsning på dette problem. På nuværende tidspunkt kunne man måske overveje, om arbejdet kan fremskyndes ved at inddrage erfaringer fra anden side, f.eks. Folketingets stenografer.

## Interview med Niels Fenger

Torsdag den 5. januar 2017.

*Niels Fenger er professor, dr.jur. og fra 2017 dommer ved Østre Landsret. Han var medlem af Skattesagskommissionen, der virkede fra marts 2012 til november 2014.*

### Hovedbudskaber fra interviewet

#### Om kommissoriet og undersøgelseskommissionens sammensætning

Niels Fenger (NF) fandt, at bredden af kommissoriet for Skattesagskommissionen gav anledning til vanskeligheder, idet den del af kommissoriet, der handlede om læk af oplysninger til medierne, betød, at kredsen af afhørte med ret til en bisidder blev ganske stor.

På den anden side fremhævede NF, at et meget præcist formuleret kommissorium kan give risiko for, at kommissionen *de facto* afskæres fra at beskæftige sig med forhold, der burde afdækkes nærmere, men som man først undervejs i undersøgelsen bliver bekendt med. Som mulige løsninger herpå nævnte NF indsættelsen af en art opsamlingsbestemmelse i kommissoriet, eller at undersøgelseskommissionen kunne få mulighed for at tage initiativ til at gå tilbage til opdragsgiveren (regering/Folketing) for at drøfte en eventuel udvidelse af kommissoriet.

NF tilføjede, at det er vanskeligt at lovgive sig ud af de nævnte problemstillinger om udformningen af kommissoriet.

Med hensyn til undersøgelseskommissionernes sammensætning vurderede NF, at det er af afgørende betydning med en dommer for bordenden. Det skyldes, at dommeren er vant til retsledelse og til at foretage konkrete bevismæssige vurderinger. Samtidig er det vigtigt også at supplere med en mere inkvisitorisk tilgang (typisk hos kommissionens udspørger). Endelig pegede NF på, at det for alle medlemmers vedkommende er vigtigt, at de foruden deres retlige fagkundskab eller øvrige sagkundskab tillige forstår den administrative og organisatoriske ramme, som sagen har udspillet sig i.

#### Om kommissionens nedsættelse, praktiske etablering mv.

NF fandt, at det var vigtigt ikke at spille tid med f.eks. fremskaffelse af lokaler. NF var enig i, at der er behov for en fast struktur, der står til rådighed, når en undersøgelseskommission nedsættes.



### Om det skriftlige materiale mv.

For så vidt angår bevissikring fandt NF det problematisk, at myndighedernes backup-systemer løbende sletter e-mails, fordi så meget af det relevante materiale findes i denne form. Når der er optræk til iværksættelse af en undersøgelse, bør der meget hurtigt udstedes instruktioner om, at der skal ske bevissikring, f.eks. ved at e-mailsystemer ”fryses”.

På den anden side pegede NF på, at den digitale udvikling giver nye og langt mere omfattende søgemuligheder. Når myndighederne bliver bedt om selv at fremskaffe materialet, er det ikke altid, at alt det relevante materiale bliver fundet frem, så den reelle oplysningsvej vil oftest være at få det samlede materiale til gennemsøgning. I den forbindelse havde Skattesagskommissionen haft et meget nyttigt samarbejde med politiets nationale it-efterforskningscenter.

NF fandt ikke behov for en indledende præcisering af den juridiske og faktiske ramme for at klæde bisidderne på.

Udsendelsen af spørgetemaer til bisidderne havde givet anledning til vanskeligheder i Skattesagskommissionen. Kommissionen valgte at sende bredt formulerede spørgetemaer frem for detaljerede og konkrete spørgetemaer målrettet den enkelte afhørte. Det skyldtes bl.a. en vis uklarhed om virkningen af et konkret spørgetema, navnlig om et sådant dokument ville kunne påberåbes til støtte for at afskære en senere indkaldelse til afhøring om andre forhold. NF fandt, at virkningen af, at der udsendes et spørgetema, burde klargøres.

NF pointerede, at reglen om videregivelse af oplysninger i lov om undersøgelseskommissioner gav anledning til en vis tvivl. Ordlyden synes således umiddelbart at opstille strengere betingelser end forvaltningslovens § 28. Dette gav problemer i situationer, hvor det var nødvendigt at videregive information med henblik på at indhente yderligere oplysninger eller med henblik på, at politiet kunne foretage efterforskning. Skattesagskommissionen tog stilling til denne retlige uklarhed, men NF fandt det ønskværdigt, at retsstillingen blev klargjort.

### Om vidneforklaringer, bisiddere og udspørger

NF vurderede, at manglen på en frasorteringsmekanisme for vidner er en af de største byrder for undersøgelseskommissionen. I modsætning til f.eks. en straffesag er der ikke sket en forudgående frasortering, og dermed kan undersøgelseskommissionen kun komme i kontakt med vidnerne under iagttagelse af lovens fulde palet af retssikkerhedsgarantier. NF fandt, at det ville kunne spare tid og penge, hvis man kunne lave en faseopdeling, hvor man efter en indledende snak med nogle af de potentielle vidner kunne identificere de personer, der ikke behøvede blive afhørt i kommissionen. Som det er for øjeblikket, er det alt eller intet.

NF pegede på, at jo flere bisiddere, der medvirker, jo dyrere og mere langvarig bliver undersøgelsen, navnlig på grund af vanskelighederne med at få berammet afhøringerne. I den forbindelse fandt NF, at det burde klargøres, at flere vidner kan have samme bisidder, medmindre der er en konkret grund til at tro, at der er reelle interesse modsætninger.

Det var NF's erfaring fra Skattesagskommissionen, at det havde vist sig vanskeligt at begrænse omkostningerne til bisiddere ved at nægte dem salær for deltagelse i afhøringer uden relevans for deres klient. NF påpegede dog, at dette nok til dels skyldtes, at den del af kommissariatet for Skattesagskommissionen, der handlede om læk af oplysninger til mediernes, reelt betød, at det var vanskeligt på forhånd at vurdere relevansen af bisidderens tilstedeværelse under de enkelte afhøringer. NF fandt dog, at der er behov for mere klart at få understreget hjemlen til at afskære bisiddere fra at modtage salær for deltagelse i afhøringer uden relevans for deres klient.

Muligheden for, at bisidderne kan afgive en slags skriftligt procedureindlæg umiddelbart efter afslutningen af afhøringerne, blev drøftet med NF. NF fandt, at sådanne indlæg kunne være nyttige for kommissionen, og han mente at kunne huske, at enkelte bisiddere rent faktisk afgav sådanne indlæg for Skattesagskommissionen. I Skattesagskommissionen havde man ikke fundet, at reglerne var til hinder for sådanne indlæg, men det gav efter NF's vurdering anledning til vanskeligheder, at det ikke var sat i system. Eftersom de afgivne indlæg skulle sendes i høring blandt de øvrige bisiddere, gav det anledning til forsinkelser, at der ikke på forhånd var fastsat en tidsplan med frister for afgivelse af indlæg og eventuelle høringssvar. NF pegede på, at det af hensyn til at spare tid ville være hensigtsmæssigt med en regulering, sådan at denne proces kunne strømlines.

#### Om retsbeskyttelsen af de involverede

NF fandt, at lov om undersøgelseskommissioner mere end rigeligt giver de involverede den fornødne retsbeskyttelse. I den forbindelse påpegede NF, at loven er mere vidtgående end straffeprocessens regler.

NF bemærkede i øvrigt, at det reelle retssikkerhedsmæssige problem nok snarere er, at undersøgelserne tager lang tid, idet de involverede befinder sig i et limbo, så længe undersøgelsen står på.

#### Om kommissionens vurderinger af beviser og ansvar

Efter NF's mening burde forsigtighedskravet afskaffes. Grundigheden og træfsikkerheden ved en undersøgelseskommission er i sagens natur større end ved en almindelig prøvelsessag for domstolene på grund af den tid, der bruges på undersøgelsen. Forsigtighedskravet synes der-

for overflødig, uanset at undersøgelsen ikke foregår som en partsproces. NF tilføjede dog, at forsigtighedskravet ikke havde givet anledning til reelle problemer ved Skattesagskommissionens vurderinger.

Hvad angår ministerundtagelsen fandt NF, at der var tale om en unødvendig afskæring. Uanset undersøgelsens konklusioner står det Folketinget og regeringen frit, om der skal rejses en sag. NF kunne derfor ikke følge synspunktet om, at Folketingets og regeringens prærogativer ville blive gået for nær ved en opgivelse af ministerundtagelsesreglen.

### Andet

NF bemærkede, at Justitsministeriet havde kompetencen som ankeinstans for kommissionens beslutninger om salær til bisiddere. Efter NF's opfattelse ville det være mere hensigtsmæssigt med et system, hvorefter sådanne beslutninger betragtes som salærafgørelser med kæreadgang til Østre Landsret.

NF gav udtryk for, at han var skeptisk over for tanken om en ”grønspættebog” for undersøgelseskommissioner. NF anerkendte dog, at det var vigtigt ikke at skulle opfinde den dybe tallerken, hver gang en kommission nedsættes. I Skattesagskommissionen var der blot blevet taget kontakt til tidligere kommissionsformænd og -medlemmer.

NF påpegede, at det var vigtigt at sikre, at der fortsat var garanti for både retssikkerhed og træfsikkerhed, samtidig med at kommissionernes tids- og ressourceforbrug nedsættes. Som særligt tids- og ressourcekrævende forhold fremhævede NF – i overensstemmelse med sine ovennævnte betragtninger – antallet af medvirkende bisiddere og for det andet beretningernes længde.

Hvad angår beretningernes længde påpegede NF, at Skattesagskommissionens protokoller var af nærmest stenografisk karakter. Den mere eller mindre ordrette afskrift medførte et betydeligt tidsforbrug, og gennemlæsningen i sig selv var et omfattende arbejde. En gengivelse af vidneforklaringerne i stil med den, der findes i en dom, ville efter NF's vurdering være tilstrækkelig. I det hele taget fandt NF tendensen til at skrive meget lange beretninger uheldig. Han ville ikke udelukke, at de hidtidige eksempler på beretninger af flere tusinde siders længde muligvis kunne have en vis selvforstærkende effekt. Endelig pegede NF på, at selve skrivningen af beretningen nok kunne tage kortere tid, hvis der blev skrevet samtidig med gennemlæsningen af materialet, sådan at der i hvert fald blev udarbejdet en slags kladde vedrørende de skriftlige beviser undervejs, mens disse var i frisk erindring.

Afslutningsvis ville NF advare mod nogle af de forslag, der lejlighedsvis dukker op i debatten om undersøgelsesformer. I den forbindelse pegede NF særligt på, at parlamentariske høringer ikke ville kunne erstatte undersøgelseskommissionsordningen.

## Interview med Claus Søgaard-Christensen

Torsdag den 5. januar 2017.

*Claus Søgaard-Christensen er advokat. Han var medlem af Dan Lyng-kommissionen, der virkede fra september 2003 til september 2006, og af Statsløsekommissionen, som virkede fra august 2011 til august 2015.*

### Hovedbudskaber fra interviewet

#### Om kommissoriet og undersøgelseskommissionens sammensætning

Til kommissoriernes udformning bemærkede Claus Søgaard-Christensen (CS) generelt, at man må være opmærksom på, at jo mere omfattende kommissoriet for undersøgelsen er, jo mere langvarig og ressourcekrævende vil undersøgelsen blive.

CS fandt ikke, at kommissorierne for de undersøgelser, han havde deltaget i, havde afskåret kommissionen fra at undersøge aspekter af sagerne, som ikke var nævnt udtrykkeligt i kommissoriet.

Om kommissionernes sammensætning pegede CS på, at den typisk anvendte sammensætning – en landsdommer, en universitetsjurist og en advokat – giver kommissionen en god bredde. Hvad særligt angår dommermedvirken anså CS dommerens arbejdsmetode for velegnet til ledelse af kommissionen, og CS fandt, at dommermedvirken alt i alt var en fordel for undersøgelserne på grund af den tillid, som dommertitlen tilfører. CS tilføjede, at dette naturligvis forudsatte, at den udpegede formand havde evnen til at drive en kompliceret proces på effektiv og håndfast vis.

#### Om kommissionens nedsættelse, praktiske etablering mv.

Selve den praktiske etablering af undersøgelseskommissionerne med hensyn til lokaler mv. havde efter CS' opfattelse ikke givet anledning til problemer. Så vidt CS erindrede, havde der dog ikke i de kommissioner, han havde deltaget i, været behov for at foretage særlig sikring mv. af lokalerne. Hvad særligt angik Dan Lyng-kommissionen blev de fleste af de fortrolige dokumenter, hvis ikke alle, nedklassificeret.

Derimod fandt CS, at der efter nedsættelsen af Statsløsekommissionen var gået unødigt lang tid, før kommissionen modtog det materiale, som var nødvendigt for at komme i gang med den egentlige undersøgelse. Efter CS' erindring gik der omkring et halvt år fra udpegelsen af kommissionens medlemmer, til kommissionen havde modtaget den væsentligste del af doku-

menterne. CS pegede i den forbindelse på, at de involverede ministerier og myndigheder kunne sætte processen med at identificere de relevante dokumenter i gang, så snart der er truffet en beslutning om at nedsætte en undersøgelseskommission. Selv om der på dette tidspunkt ikke foreligger et endeligt kommissorium, ved man dog i det væsentlige, hvilket materiale der er relevant. I denne fase ville man efter CS' vurdering formentlig kunne have sparet nogle måneder.

#### Om det skriftlige materiale mv.

CS fandt, at den udbredte brug af e-mails gav anledning til overvejelser. Der forekom ikke at ske en tilstrækkelig arkivering af e-mails. Det burde særligt overvejes at gemme e-mails i myndighedernes systemer i længere tid, end det synes at være tilfældet i dag.

For så vidt angår undersøgelsen af det elektroniske materiale pegede CS på, at han havde kendskab til, at der findes mere avancerede søgeredskaber end dem, der blev anvendt i de undersøgelseskommissioner, CS havde medvirket i (f.eks. programmer, som giver mulighed for at søge i indscannede dokumenter). CS fandt, at det ville være nyttigt, om undersøgelseskommissionerne kunne betjene sig af sådanne redskaber.

Endelig nævnte CS, at en af de undersøgelseskommissioner, han havde været medlem af, havde udført stikprøvekontrol hos de involverede myndigheder for ikke udelukkende at forlade sig på, at myndighederne selv udleverede det relevante materiale.

#### Om vidneforklaringer, bisiddere og udspørger

I begge de undersøgelseskommissioner, CS havde været medlem af, havde bisidderne ca. 14 dage forud for afhøringen fået tilsendt et spørgetema og en speciel ekstrakt med det materiale, deres klient ville blive afhørt om. Spørgetemaet blev fulgt under afhøringerne, men kommissionen og udspørgeren følte sig ikke bundet af det, dvs. spørgsmål om andre forhold blev ikke betragtet som afskåret.

Med hensyn til kredsen af personer med ret til en bisidder pegede CS på, at det kan overvejes at lade undersøgelseerne koncentrere sig om personer med ledelsesansvar, f.eks. fra kontorchefniveau (eventuelt souschef-niveau) og opefter og eventuelt med forbehold for, at der undervejs i undersøgelsen ekstraordinært kan vise sig behov for at involvere bestemte underordnede medarbejdere. En sådan afgrænsning af personkredsen – der i givet fald vil skulle foretages i kommissoriet – vil også give mulighed for at begrænse personkredsen med ret til en bisidder.

CS pegede alternativt på, at antallet af bisiddere vil kunne begrænses ved, at den samme bisidder udpeges for alle underordnede medarbejdere.

Med hensyn til muligheden for at afskære honorar for bisidderes deltagelse i afhøringer, som klart må anses at være uden relevans for den pågældendes klient, nævnte CS, at Statsløsekommissionen havde foretaget en sådan afskæring i nogle tilfælde, men at kommissionen dog havde været relativt tilbageholdende.

CS vurderede ikke, at der var behov for yderligere redskaber til udspørger og bisiddere.

#### Om retsbeskyttelsen af de involverede

CS fandt, at retsbeskyttelsen af de involverede var tilstrækkelig.

CS tilføjede, at retsbeskyttelsen i nogle tilfælde forekom ganske vidtgående. Han henviste herved til det tidligere anførte om muligheden for at afgrænse undersøgelsen på en måde, så underordnede medarbejdere ikke havde behov for at få beskikket en bisidder.

#### Om kommissionens vurderinger af beviser og ansvar

CS vurderede ikke, at forsigtighedskravet gav anledning til vanskeligheder, idet en usikkerhed under alle omstændigheder skal markeres i beretningen.

Om ministerundtagelsen havde CS dog den bemærkning, at den kan have en begrænsende virkning for kommissionens muligheder for at vurdere embedsmændenes adfærd. Det skyldes, at det efter omstændighederne kan være vanskeligt at foretage en bedømmelse af embedsmændenes adfærd uden *de facto* også at bedømme ministerens adfærd.

#### Andet

CS fandt ikke, at der var behov for en ”grønspættebog” for undersøgelseskommissioner. Efter CS’ erfaring var der mulighed for at spørge personer med relevante erfaringer. CS pegede desuden på, at der er ganske store forskelle mellem kommissionerne og de sager, der skal undersøges. Endelig pegede CS på, at der bør være rum for, at der i den enkelte kommission findes en arbejdsform, som fungerer godt for den konkrete undersøgelse og kommissionens medlemmer og udspørger.

Med hensyn til mulighederne for at begrænse tidsforbruget overvejede CS, om der var mulighed for at spare tid i skrivefasen. CS anerkendte, at beretningerne muligvis kunne forkortes, men han påpegede dog samtidig, at det er svært at konkludere helt generelt. I Statsløsekom-

missionens beretning var det f.eks. nødvendigt at redegøre for udviklingen i de centrale dokumenter mv. for at give et reelt og dækkende indtryk af, hvad der var foregået i sagen.

CS henviste endvidere til sine tidligere overvejelser om mulighederne for at begrænse antallet af bisiddere og om begrænsning af undersøgelsen. Man kunne efter CS' opfattelse f.eks. overveje, om det havde været nødvendigt at bede Statsløsekommissionen gå tilbage til 1999 eller tidligere. Dette ville dog til syvende og sidst afhænge af, om opdragsgiverne (regering/Folketing) var villige til at foretage en sådan afgrænsning, og CS anerkendte, at det er Folketinget og regeringen, der alene bestemmer, hvad der skal undersøges.



## Interview med Jakob Lund Poulsen

Tirsdag den 10. januar 2017.

*Jakob Lund Poulsen er advokat. Han var medlem af Blekingegade-kommissionen, der virkede fra september 2010 til maj 2014. Jakob Lund Poulsen er endvidere udspørger for Tibetkommissionen, der blev nedsat i december 2015.*

### Hovedbudskaber fra interviewet

#### Om kommissoriet og undersøgelseskommissionens sammensætning

Jakob Lund Poulsen (JLP) fandt ikke, at kommissoriet for Blekingegade-kommissionen gav anledning til særskilte problemer. JLP påpegede, at kommissoriet var særligt derved, at de undersøgte begivenheder lå cirka 20 år tilbage i tiden. Kommissionen fik derfor i vid udstrækning karakter af en art nutidshistorisk undersøgelse, og kommissoriet omfattede ikke ansvarsvurderinger.

JLP fandt i øvrigt ikke, at kommissoriet havde været en ”spændetrøje” for kommissionen ved at afskære den fra at undersøge aspekter af sagerne, som ikke var nævnt udtrykkeligt.

Blekingegade-kommissionen var efter JLP’s vurdering godt sammensat. En forhenværende politimester tilførte viden om og praktisk erfaring med efterforskningsarbejde, hvilket var genstanden for kommissionens undersøgelse. Endvidere var det en fordel med en dommer som formand for kommissionen.

#### Om kommissionens nedsættelse, praktiske etablering mv.

JLP forklarede, at Blekingegade-kommissionens lokaliteter blev årsag til forsinkelse i den indledende fase af arbejdet. Det skyldtes ikke, at det tog tid at finde egnede lokaler, men at lokalerne skulle sikres og sikkerhedsgodkendes af PET, da der skulle stilles hemmeligstemplede dokumenter til rådighed for kommissionen. Denne proces tog lang tid; som JLP huskede det, havde det forsinket kommissionen med i hvert fald et par måneder. I den forbindelse nævnte JLP, at der også var opstået forsinkelser for Tibetkommissionen på grund af behovet for sikkerhedsgodkendelse af lokalerne på Fremtidsvej. JLP vurderede, at det tog cirka fire måneder fra nedsættelsen af Tibetkommissionen, før kommissionen kunne få udleveret dokumenter fra PET. JLP påpegede på den baggrund, at forsinkelserne forbundet med fremskaffelse af egnede lokaliteter vel måtte anses for løst for fremtiden med faciliteterne på Fremtidsvej, men vel at mærke kun under forudsætning af, at sikkerhedsforanstaltningerne oprettholdes efter afslutningen af Tibetkommissionens arbejde.

JLP havde ikke oplevet problemer med hensyn til sekretariatets udpegning eller virke. Han understregede, at det var en stor fordel at have en erfaren sekretær med.

#### Om det skriftlige materiale mv.

I Blekingegade-kommissionen havde det ifølge JLP taget ganske lang tid at få materialet fra myndighederne. JLP påpegede dog, at eftersom kommissionen skulle undersøge begivenheder, der havde fundet sted mere end 20 år tidligere, var der i sagens natur tale om forholdsvis gammelt materiale, som det krævede omfattende arkivgennemgang at finde frem.

JLP nævnte, at Blekingegade-kommissionen havde foretaget stikprøvekontrol hos de myndigheder, der var blevet anmodet om materiale. JLP erindrede dog ikke, at der i den anledning var fundet yderligere materiale, som myndighederne ikke selv havde identificeret og udleveret.

JLP oplyste, at den udbredte brug af e-mails i de undersøgte myndigheder gav anledning til problemer med at skaffe det skriftlige materiale til brug for Tibetkommissionens undersøgelse. Efter JLP's vurdering er der i hvert fald i nogle myndigheder ikke tilstrækkeligt styr på e-mailserverne. Det betød f.eks., at materiale, hvis eksistens man kendte til, var blevet slettet, eller først skulle fremsøges med forsinkelse til følge. Det sidste materiale var således først fundet frem ved afhøringernes begyndelse i november 2016, hvilket også betød, at kommissionen ikke forud for berømmelsen af afhøringerne havde haft de nødvendige forudsætninger for at foretage en endelig afgrænsning af kredsen af afhørte personer. JLP tilføjede, at når myndighederne ikke har tilstrækkeligt styr på deres e-mailsystemer, giver dette i øvrigt også anledning til problemer med hensyn til reglerne om offentlighed og aktindsigt, notatpligt mv.

Et andet problem, som den udstrakte brug af e-mails efter JLP's vurdering gav anledning til, var frasorteringen af private e-mails. Fordi medarbejderne bruger deres arbejdspostkasser privat, har de krav på at være til stede ved denne frasortering. Dette var en ganske tidskrævende proces. En klar datapolitik i myndighederne, der sikrer adskillelse mellem officielle og private e-mails, kunne efter JLP's opfattelse være gavnlig og ville formentlig også bidrage til at understøtte notat- og arkiveringspligt.

JLP bemærkede, at Tibetkommissionen drager nytte af den sideløbende efterforskning ved Den Uafhængige Politiklagemyndighed, som løbende sender dokumenter og resultater af sin efterforskning til kommissionen. JLP påpegede, at dette var specielt for denne sag, og han kunne ikke anbefale, at undersøgelseskommissioner tillægges selvstændige efterforsknings-

opgaver og -beføjelser. Sådanne opgaver hørte efter JLP's opfattelse hjemme hos politi- og anklagemyndighed.

Med hensyn til spørgetemaer kunne JLP konstatere, at der var forskellige tilgange. I Blekingegade-kommissionen havde udspørgeren udarbejdet spørgetemaer til bisidderne i hovedpunkter, hvorimod JLP selv som udspørger i Tibetkommissionen udarbejdede mere udførlige spørgetemaer – mellem 12 og 24 sider – som blev sendt til bisidderne ca. 10 dage før afhøringen. Det var JLP's opfattelse, at de mere udførlige spørgetemaer bidrog til, at afhøringerne gennemføres hurtigere og i overensstemmelse med den oprindelige berømmelse, bl.a. fordi de afhørte har kunnet forberede sig ganske specifikt på det, de udspørges om. JLP påpegede dog, at det kunne være vanskeligt uden videre at sammenligne med Blekingegade-kommissionen, idet begivenhederne, der blev undersøgt i denne kommission, lå betydeligt længere tilbage i tiden på undersøgelsestidspunktet, end det er tilfældet i Tibetkommissionen.

#### Om vidneforklaringer, bisiddere og udspørger

Kommissionens muligheder for på forhånd at foretage en skarpere afgrænsning af, hvem det er relevant at afhøre, blev drøftet med JLP. JLP vurderede, at der nok var tale om en afvejning mellem på den ene side at foretage en så fin sortering som muligt og på den anden side at komme hurtigt i gang med at beramme og gennemføre afhøringerne. JLP nævnte, at Blekingegade-kommissionen havde brugt forholdsvis lang tid på at fastlægge den rette personkreds, og at der herefter ikke var sket en frasortering. Derimod udarbejdede Tibetkommissionen en bruttoliste over mulige vidner, som blev skåret til under læsningen af materialet og de første afhøringer. Efter JLP's vurdering var der tale om to forskellige tilgange, og valget af tilgang måtte nok til dels afhænge af den substans, der undersøges.

JLP blev bedt om sin vurdering af forslaget om at give undersøgelseskommissionen mulighed for at tage en indledende samtale med nogle af de mulige vidner for at få klarhed over, hvem det er relevant at indkalde til egentlig afhøring. JLP kunne godt se for sig, at man indførte en sådan indledende runde, som kommissionen også ville kunne bruge til at danne sig et indtryk af, hvilke personer der må antages at befinde sig under "ansvarstærsklen." Sådanne personer ville kunne afhøres uden at blive genstand for en ansvarsvurdering og ville dermed ikke have behov for en bisidder. Undersøgelseskommissionen ville dog i givet fald skulle have mulighed for at ændre de afhørtes status, hvis der undervejs måtte vise sig behov herfor.

For så vidt angår bisidderne fandt JLP det tvivlsomt, om undersøgelserne ville kunne gennemføres hurtigere, hvis der medvirkede færre bisiddere. Det skyldtes, at bisidderne forbereder vidnerne til afhøringerne. JLP påpegede, at med færre bisiddere kunne det tænkes, at vidnerne ville trække mere på sekretariatet. JLP vurderede heller ikke, at antallet af bisiddere var af

afgørende betydning for kommissionens muligheder for at beramme afhøringerne. Efter JLP's erfaringer fra Tibetkommissionen var det afgørende i denne sammenhæng, at kommissionen var ude i god tid. JLP nævnte i den forbindelse, at hvis kommissionen foreslår afhøringstidspunkter ca. to-tre måneder i forvejen, er det muligt at afskære bisiddere, der ikke kan give møde inden for rimelig tid. JLP oplyste, at Tibetkommissionen havde afholdt et berammelsesmøde i august 2016, hvor et udkast til tidsplan for afhøringerne blev endeligt justeret. Afhøringerne kunne herefter indledes i november samme år, og da afhøringerne efterfølgende har fulgt planen, har der ikke været forsinkelser.

Om bisidderens tilstedeværelse oplyste JLP, at det er forskelligt fra bisidder til bisidder, om de overværer mange eller få afhøringsmøder. JLP vurderede, at der ikke med de nuværende regler og den gældende praksis var de fornødne redskaber til at afskære bisidderens tilstedeværelse under afhøring uden relevans for klienten. JLP fandt, at man principielt burde afskære bisidderen fra salær for deltagelse i møder, som er uden relevans for bisidderens klient. Andre – efter JLP's opfattelse mindre effektive – muligheder kunne være at gøre bisidderhvervet til et personligt hverv, sådan at bisiddere ikke kan møde ved fuldmægtig, eller at afskære salær for forberedelse til møder uden relevans for klienten, således at der i sådanne tilfælde alene ydes salær for den blotte tilstedeværelse.

JLP bemærkede, at han fandt det bekymrende, at der umiddelbart efter udsendelsen af ekstrakten til bisidderne i Tibetkommissionen havde været læk til pressen. Det betød bl.a., at nogle af "overraskelsesmomenterne" under afhøringerne forsvandt. JLP tilføjede, at der ikke havde været tilsvarende problemer under Blekingegade-kommissionens arbejde.

JLP fandt, at udspørgeren har de fornødne redskaber. Han nævnte dog, at udspørgerens arbejde er meget omfattende, mens afhøringerne står på, og at sekretariatsbistand til andet end det rent praktiske nok ville kunne lette udspørgerens arbejde.

#### Om retsbeskyttelsen af de involverede

JLP fandt, at retsbeskyttelsen af de involverede var tilstrækkelig.

JLP bemærkede i øvrigt, at afhøringerne ikke er præget af stor aktivitet fra bisidderens side. JLP så primært bisidderens opgave som den at forberede klienten på spørgsmålene og det relevante ekstraktmateriale. Derimod vurderede JLP, at bisidderens rolle reelt var udspillet, når man nåede til selve afhøringen.

### Om kommissionens vurderinger af beviser og ansvar

JLP fandt ikke, at forsigtighedskravet reelt havde betydet noget i forbindelse med undersøgelsen i Blekingegade-kommissionen. JLP påpegede dog samtidig, at i lyset af den store tidsmæssige afstand mellem undersøgelsen og de undersøgte begivenheder skulle der i sagens natur udvises varsomhed ved bedømmelsen af beviserne i almindelighed og forklaringerne i særdeleshed.

JLP bemærkede i den forbindelse, at det næppe gjorde nogen forskel for, hvordan konklusionerne i Blekingegade-kommissionens beretning blev udformet, at kommissoriet ikke omfattede en ansvarsvurdering.

### Andet

JLP stillede sig tvivlende over for behovet for en mulig ”grønspættebog” for undersøgelseskommissioner. JLP pegede på, at formand, medlemmer og udspørger i en ny kommission helt naturligt ville skaffe sig viden og gode råd ved at tage kontakt til personer med erfaring fra arbejdet i en undersøgelseskommission.

JLP gav udtryk for, at han flere gange klart havde fornemmet, at nogle afhørte lå inde med viden, som de ikke ønskede at dele. Efter JLP’s opfattelse ville en ordning med lukkede døre ikke være tilstrækkelig til at få denne viden frem. Det ville næppe heller være tilstrækkeligt med en afgrænsning af kommissoriet, sådan at lavere rangerende medarbejdere ikke kunne være genstand for en ansvarsvurdering. JLP begrundede dette med, at fritagelse for formelt ansvar ikke ville løse de uformelle problemer med, at den pågældende kunne risikere at blive stemplet som illoyal af sine kolleger og risikere at blive forbigået af sine overordnede i forbindelse med forfremmelser mv. Muligheden for at få oplysningerne frem ville derfor nok snarere kræve en slags frit lejde, f.eks. under en uformel samtale med undersøgelseskommissionen uden for afhøringssituationen. JLP anerkendte dog, at en sådan ordning foruden at være kontroversiel også ville rejse retssikkerhedsmæssige spørgsmål for de øvrige involverede, navnlig med hensyn til manglende mulighed for kontradiktion.

Endelig bemærkede JLP, at advokatundersøgelser efter hans opfattelse ikke kunne anses som et alternativ til undersøgelseskommissioner i sager som f.eks. Blekingegade-sagen eller Tibet-sagen. JLP fandt, at det var betryggende, at det offentlige undersøgelser i sager af denne karakter foregik inden for den mere formelle ramme, som er lagt om undersøgelseskommissionens ordning.

## Interview med Lars E. Andersen

Onsdag den 11. januar 2017.

*Lars E. Andersen er dommer ved Vestre Landsret. Han var formand for Skattesagskommissionen, der virkede fra marts 2012 til november 2014.*

### Hovedbudskaber fra interviewet

#### Om kommissoriet og undersøgelseskommissionens sammensætning

Lars E. Andersen (LA) fandt, at hvis man ønskede at nedsætte tids- og ressourceforbruget for undersøgelserne, skulle man nok se på kommissorierne snarere end på loven. Jo mere omfattende kommissoriet var, jo mere omfattende blev undersøgelsen. Opdragsgiverne var derfor i vidt omfang rådige over, hvor tids- og ressourcekrævende kommissionerne blev. Fra Skattesagskommissionens kommissorium pegede LA på, at undersøgelsen af videregivelsen af fortrolige oplysninger havde krævet en omfattende undersøgelse med en ganske bred kreds af afhørte.

LA havde ikke oplevet kommissoriet som en ”spændetrøje”, der afskar kommissionen fra at undersøge relevante forhold, der dukkede op i løbet af undersøgelsen, men som ikke var udtrykkeligt nævnt i kommissoriet. LA bemærkede dog, at Skattesagskommissionen kun havde gennemført en faktum-undersøgelse af det aspekt, der vedrørte afgivelse af urigtige oplysninger til Folketingets Ombudsmand, men havde afholdt sig fra at foretage en ansvarsvurdering på dette punkt, da kommissionen vurderede, at kommissoriets afsnit om ansvarsvurderingerne ikke omfattede dette aspekt.

LA præsenterede den overvejelse, at man i kommissoriet udtrykkeligt kunne skrive, at der lægges vægt på, at undersøgelsen gennemføres hurtigt og effektivt og målrettet mod det centrale. Endvidere kunne man overveje at anmode kommissionen om løbende at overveje sit tidsforbrug og eventuelt begrænse undersøgelsen, i det omfang en sådan begrænsning findes egnet til at målrette undersøgelsen og i øvrigt vurderes forsvarlig.

Den typiske sammensætning af en undersøgelseskommission med en dommer som formand og en advokat og en universitetsjurist som medlemmer havde fungeret godt efter LA's vurdering. LA fandt ikke, at kommissionerne skal have flere medlemmer end efter gældende praksis. Det kunne måske være hensigtsmæssigt, hvis formanden for kommissionen fik kompetencen til at bestemme, hvorledes undersøgelsen skal tilrettelægges. I dag er det efter lovens § 5, stk. 1, hele kommissionen efter samråd med udspørgeren.

### Om kommissionens nedsættelse, praktiske etablering mv.

LA efterlyste en mere proaktiv indstilling fra Justitsministeriet med hensyn til løsningen af de praktiske opgaver som f.eks. fremskaffelse af lokaler. For så vidt angår lokalesituationen forklarede LA, at Skattesagskommissionen måtte gå i gang, selv om der ikke var fundet lokaler til sekretariatet. Kommissionen endte med som den første at få tildelt lokalerne på Fremtidsvej til afhøringerne, og efter nogle vanskeligheder med at få lokalerne indrettet fungerede det fint. LA tilføjede, at hvis lokalerne på Fremtidsvej stod til rådighed for fremtidige undersøgelseskommissioner, syntes dette problem løst.

Med hensyn til sekretariatet bemærkede LA, at det ville have været en fordel med yderligere en jurist i Skattesagskommissionens sekretariat, ikke mindst på grund af det store tidsforbrug til gengivelse af de afhørtes forklaringer. LA oplyste, at dette arbejde var blevet meget resourcekrævende, fordi forklaringerne ikke var af en karakter, som gjorde dem egnede til at blive kondenseret som f.eks. en vidneforklaring i en dom. Arbejdet var endvidere hastende, idet forklaringerne skulle være nedskrevet før næste afhøring for at give mulighed for forehold.

### Om det skriftlige materiale mv.

LA oplyste, at Skatteministeriets departement havde lavet en backup af medarbejdernes computere, som også inkluderede en gendannelse af visse slettede e-mails 30 dage forud for backup-tidspunktet. Denne backup var blevet lavet samme dag, som beslutningen om at nedsætte undersøgelseskommissionen blev offentliggjort. Skattesagskommissionens juridiske sekretær gennemgik ind- og udbakken for de relevante medarbejdere, hvilket nok tog to til tre måneder.

LA forklarede, at Skattesagskommissionen havde overvejet, om kommissionen havde hjemmel til at indhente f.eks. teleoplysninger og e-mails på private e-mailadresser, og at kommissionen havde besvaret spørgsmålet benægtende. Til spørgsmålet, om undersøgelseskommissionen havde behov for flere beføjelser, herunder egentlige efterforskningsbeføjelser, svarede LA, at en undersøgelseskommission efter hans opfattelse i sin natur ikke var et efterforskningsorgan, men et organ, der indhentede allerede foreliggende skriftligt materiale og dernæst afhørte de relevante vidner. I særlige tilfælde ville man kunne indhente politiets bistand, navnlig med hensyn til muligt strafbare forhold. LA tilføjede, at undersøgelseskommissionens medlemmer typisk ikke havde den nødvendige baggrund til at foretage efterforskning.

Skattesagskommissionen havde ikke målrettet materialet til den enkelte bisidder, idet alle fik den samme materialesamling og et spørgetema, der lå tæt op ad kommissoriet. LA vurderede

ikke, at en yderligere målretning ville have sparet tid og ressourcer. I den forbindelse pegede han på, at bisidderen må formodes at gennemgå alt det tilsendte materiale uanset en eventuel målretning af materialet. Endvidere ville målretningen skulle foretages af kommissionen selv, og denne proces ville have betydet en udskydelse af det tidspunkt, hvor afhøringerne kunne indledes. LA bemærkede dog, at man muligvis kunne have gavn af en større målretning af materialet i undersøgelser af andre typer af sager, f.eks. sager med flere forskellige begivenhedsforløb eller aspekter.

#### Om vidneforklaringer, bisiddere og udspørger

Med hensyn til antallet af bisiddere oplyste LA, at Skattesagskommissionen havde informeret de berørte personer med ret til en bisidder om, at der som udgangspunkt ikke ville være noget til hinder for, at de kunne have samme bisidder, hvis der ikke var en konkret interessemodsætning. En række medarbejdere på sagsbehandlerniveau havde således den samme bisidder, hvilket de faglige organisationer i et vist omfang havde bidraget til at koordinere. Medarbejdere længere oppe i hierarkiet havde egen bisidder.

Det var LA's vurdering, at antallet af bisiddere (19) gav visse vanskeligheder med hensyn til berømmelsen af afhøringerne. Disse vanskeligheder kunne dog i vidt omfang løses ved, at bisidderne mødte ved fuldmægtige, og samlet set tvivlede LA derfor på, hvor megen tid der ville kunne spares ved at søge at begrænse antallet af bisiddere.

LA forklarede, at bisidderne ikke havde mange spørgsmål under afhøringerne, og at de i det hele taget ikke forsinkede selve afhøringsmøderne. LA vurderede også, at det var en fordel for kommissionen, at de berørte havde en bisidder, bl.a. fordi det sparede mange ressourcer for kommissionen, at det var overladt til bisidderen at administrere klientens adgang til at se materialet igennem.

Det blev drøftet med LA, om man kunne forestille sig en model, hvor kommissoriet udelukker ansvarsvurderinger under et vist niveau, f.eks. under kontorchefniveau, med forbehold for, at det undervejs i undersøgelsen måtte vise sig, at der var behov for at foretage en vurdering af en underordnet medarbejder. LA vurderede, at en sådan afgrænsning i princippet kunne medvirke til at nedbringe antallet af bisiddere, idet færre afhørte ville have behov for bisidder. LA pointerede dog, at den praktiske udformning af en sådan model nok ville støde på vanskelige problemstillinger.

LA stillede sig skeptisk over for tanken om indledende, uformelle samtaler med nogle af de involverede for at afgrænse undersøgelsen og vidnekredsen.



Muligheden for at afskære bisidderen fra at modtage salær for overværelse af afhøringer uden relevans for den pågældendes klient blev drøftet med LA. LA oplyste, at Skattesagskommissionen ikke havde truffet sådanne afgørelser. LA påpegede dog, at det havde været nødvendigt at spørge alle de afhørte om lækagen af fortrolige oplysninger til medierne, og at undersøgelsens karakter derfor gjorde det meget vanskeligt på forhånd at udelukke, at en given afhøring kunne være relevant for bestemte bisiddere. LA tilføjede dog, at Skattesagskommissionen havde krævet tidsopgørelser fra bisidderne.

LA fandt, at redskaberne for udsporer og bisiddere var tilstrækkelige.

#### Om retsbeskyttelsen af de involverede

LA fandt retsbeskyttelsen af de involverede tilstrækkelig.

LA bemærkede, at offentligheden om undersøgelsen kunne være ganske barsk for de involverede, der i månedsvis blev konfronteret med mediedækning af afhøringerne. Efter LA's mening understregede dette, at undersøgelserne burde gennemføres hurtigt, men han anerkendte behovet for offentlighed i undersøgelser af stor samfundsmæssig betydning.

#### Om kommissionens vurderinger af beviser og ansvar

LA fandt ikke, at forsigtighedskravet havde givet anledning til vanskeligheder ved bedømmelsen af faktum. Det var efter LA's opfattelse nærliggende for en person med dommerbaggrund at være forsigtig ved bevisvurderingen, og forsigtighedskravet føjede for så vidt ikke noget selvstændigt til. Med hensyn til det retlige aspekt havde LA dog en indvending mod forsigtighedskravet, idet LA fandt det vanskeligt at forstå behovet for, at undersøgelseskommisionen også skulle være tilbageholdende i sin fortolkning af retsgrundlaget. Det var nødvendigt for kommissionen at danne sig en mening om det retlige for at kunne foretage ansvarsvurderinger.

Med hensyn til ministerundtagelsesreglen var det LA's vurdering, at denne ikke gav anledning til store vanskeligheder, idet kommissionen ikke var afskåret fra en tilbundsående undersøgelse af faktum. LA tilføjede dog, at man i nogle tilfælde i praksis kunne komme tæt på den grænse, som ministerundtagelsesreglen sætter, fordi faktum talte for sig selv. LA fandt dog, at det havde været muligt at skrive beretningen uden at krydse denne grænse.

#### Andet

LA stillede sig positiv over for forslaget om en slags "grønspættebog" for undersøgelseskommisionernes virksomhed. LA bemærkede, at selvom han naturligvis havde talt med for-

mænd og medlemmer fra tidligere kommissioner, ville det navnlig have været nyttigt med en skriftlig erfaringsopsamling i form af konceptsamlinger, journalplan og andre dokumenttyper.

LA fandt, at når en undersøgelseskommission havde beskæftiget sig så indgående med et område, var det fuldt forståeligt, at kommissionen blev bedt om at komme med eventuelle anbefalinger til ændringer af love eller administrative bestemmelser eller praksis. Han påpegede dog, at en undersøgelseskommission ikke har den brede repræsentation, som man f.eks. har i lovforberedende udvalg. Hans egen undersøgelseskommission var ikke fremkommet med sådanne anbefalinger.

LA havde en række ideer til, hvordan man muligvis ville kunne forkorte det samlede tidsforbrug for undersøgelsen:

- Man kunne overveje at tillægge formanden kompetencen til at tilrettelægge undersøgelsen, sådan at beslutninger om f.eks. fremlæggelse af dokumenter, vidneindkaldelser mv. ville kunne træffes hurtigere, smh. retsplejelovens § 7, stk. 1, 2. pkt. Den gældende ordning om, at det er hele undersøgelseskommissionen efter samråd med udspørgeren, der tilrettelægger undersøgelsen, jf. undersøgelseskommissionslovens § 5, stk. 1, er efter LA's vurdering mindre smidig og giver anledning til forholdsvis mange interne møder i kommissionen.
- Ved afgrænsningen af undersøgelsen må man så vidt muligt tilstræbe, at undersøgelseskommissionen ikke skal afvente f.eks. en strafferetlig efterforskning. LA henviste herved til eksemplet med Farum-kommissionen, hvor den sideløbende efterforskning og strafforfølgning havde forsinket undersøgelseskommissionens arbejde. I Skattesagskommissionen overdrog politiet rapporterne til kommissionen, da kommissionen blev nedsat, og en tilsvarende situation opstod derfor ikke.
- Afgrænsningen af undersøgelsen skal overvejes nøje. LA opfordrede til, at opdragsgiverne ikke bør være meget forsigtige med at skære undersøgelsen til i kommissoriet. Det afgørende måtte efter LA's opfattelse være at få udpeget det centrale tema for undersøgelsen. Der kunne eventuelt i kommissoriet indføjes et udtrykkeligt forbehold for, at der undervejs i undersøgelsen kunne ske en justering af den oprindelige afgrænsning, hvis der måtte vise sig behov herfor.

LA vurderede derimod, at der ikke ville være megen tid sparet ved at forsøge at skære ned på beretningernes omfang. Det skyldtes, at en undersøgelseskommission først og fremmest har til opgave at undersøge og redegøre for det faktiske begivenhedsforløb, herunder ved en udførlig gengivelse af forklaringerne i en protokol, og netop dette arbejde var meget tidskrævende.

## Interview med Stine Gry Johannesen

Onsdag den 11. januar 2017.

*Stine Gry Johannesen er advokat og partner i advokatfirmaet Koch/Christensen. Hun har virket som bisidder for afhørte i Blekingegade-kommissionen, Statsløsekommissionen, Skatte-sagskommissionen og Tibetkommissionen.*

*Stine Gry Johannesen har endvidere været bisidder for embedsmænd i en række tjeneste-  
mandssager og fungeret som bisidder under advokatundersøgelser, herunder advokatunder-  
søgelsen om Finanstilsynets og Økonomi- og Erhvervsministeriets departements rolle i for-  
bindelse med Roskilde Bank A/S.*

### Hovedbudskaber fra interviewet

#### Om kommissoriet og undersøgelseskommissionens sammensætning

Stine Gry Johannesen (SGJ) fandt ikke, at kommissoriernes formulering eller undersøgelses-  
kommissionernes fortolkning af kommissorierne havde givet anledning til problemer.

Med hensyn til undersøgelseskommissionernes sammensætning fandt SGJ, at det var en for-  
del med en landsdommer som formand. SGJ pegede i den forbindelse særligt på, at en bag-  
grund som dommer gav særligt gode forudsætninger for de bevisvurderinger, som foretages af  
en undersøgelseskommission. SGJ anså det af samme grund for en fordel, at et af kommissio-  
nens øvrige medlemmer havde en baggrund som procesadvokat.

For så vidt angår det tredje medlem vurderede SGJ, at det var en fordel med en person, der  
kunne tilføre ekspertise inden for det sagsområde eller organisatoriske system, der blev un-  
dersøgt i sagen. Som eksempel nævnte SGJ Blekingegade-kommissionen, hvor en forhenvæ-  
rende politimester med kendskab til politiets organisation og arbejdsmetoder blev udpeget til  
en kommission, der undersøgte forhold inden for politiet og efterforskningsaktivitet.

#### Om kommissionens nedsættelse, praktiske etablering mv.

Efter SGJ's opfattelse havde de kommissioner, hun havde haft berøring med, fungeret hurtigt  
og effektivt.

SGJ bemærkede, at det var en fordel, at en bestemt kontormedarbejder var blevet antaget til  
sekretariatet for flere undersøgelseskommissioner, idet man dermed havde gavn af den erfa-  
ring, som den pågældende medarbejder havde opbygget.

### Om det skriftlige materiale mv.

SGJ havde ikke bemærkninger til undersøgelseskommissionens fremskaffelse af materiale eller til bisiddernes muligheder for at gøre opmærksom på eventuelt andet relevant materiale.

### Om vidneforklaringer, bisiddere og udspørger

SGJ vurderede, at det indebar en besparelse af både tid og ressourcer for bisidderne, hvis materialet fra kommissionen blev mere målrettet mod den enkelte bisidder og dennes klient. SGJ oplyste, at den nuværende praksis er, at alle bisiddere får det samme omfattende materiale og må sortere i dette. SGJ tilføjede, at denne sortering ikke kan undgås ved, at der sendes detaljerede spørgetemaer ud til bisidderne, idet disse temaer som oftest kommer frem til bisidderen kort før afhøringen.

SGJ påpegede dog, at en sortering af materialet ville kræve et større arbejde fra undersøgelseskommissionens side, eventuelt antagelse af yderligere en udspørger. SGJ stillede sig derfor tvivlende over for, om de ressourcer, der kunne spares på salær til bisidderne, samlet set ville gøre undersøgelsen væsentligt billigere og hurtigere.

Med hensyn til antallet af medvirkende bisiddere bemærkede SGJ, at Højesterets kendelse af 14. december 2016, hvorefter det ikke er retsplejelovens regler, der regulerer spørgsmålet om beskikkelse af samme bisidder for flere af de afhørte, måtte forventes at bidrage til at nedbringe det samlede antal bisiddere.

Det var SGJ's erfaring, at det var afhængigt af omstændighederne, hvor mange involverede man kunne være bisidder for. Som eksempel nævnte SGJ, at hun i Skattesagskommissionen havde været bisidder for samtlige de menige medarbejdere i Skatteministeriets departement, som var organiseret i DJØF, og at den faglige organisation havde koordineret udpegningen af bisidderen. SGJ påpegede dog samtidig, at det ofte ville være vanskeligere at have samme bisidder for flere medarbejdere længere oppe i det administrative hierarki.

SGJ stillede sig skeptisk over for muligheden for at begrænse antallet af bisiddere ved på forhånd – f.eks. i kommissoriet – at begrænse den kreds af personer, der kunne blive genstand for en ansvarsvurdering fra kommissionens side. SGJ påpegede, at så længe risikoen for en formel eller uformel ansættelsesretlig konsekvens var til stede, ville de pågældende fortsat have behov for bisidder og øvrige retssikkerhedsgarantier.

SGJ vurderede ikke, at antallet af bisiddere havde afgørende betydning for undersøgelseskommissionens muligheder for at beramme og gennemføre afhøringerne. SGJ påpegede i den

forbindelse, at det afgørende var, at kommissionen tog initiativ til berømmelsen hurtigst muligt. Hvis kommissionen var ude i god tid, kunne bisidderne lettere finde plads i kalenderen, og det ville i sidste ende kunne kræves, at en klient måtte finde en anden bisidder, hvis den pågældende bisidders kalender var for travl.

Undersøgelseskommissionens muligheder for at afskære bisidderne fra at modtage salær for deltagelse i afhøringsmøder uden relevans for den pågældende klient blev drøftet med SGJ. Efter SGJ's opfattelse lå en sådan afskæring inden for reglerne, og hun mente, at undersøgelseskommissionerne godt kunne bruge muligheden i videre omfang, end de typisk gør efter den nuværende praksis. SGJ havde for sit eget vedkommende forhåndsafstemt med kommissionsformanden, hvilke afhøringsmøder hun havde tænkt sig at overvære, men ikke alle bisidderne gjorde noget tilsvarende.

Om bisidderens rolle i undersøgelsen forklarede SGJ, at det efter hendes erfaring var ganske forskelligt, hvor aktiv bisidderen havde behov for at være. I nogle tilfælde kunne det være nødvendigt at afgive skriftlige indlæg for at sikre, at klientens version stod klart. Efter omstændighederne kunne der også være behov for at afgive skriftlige indlæg undervejs, eksempelvis for at rette faktiske misforståelser eller begære nye vidner indkaldt.

SGJ fandt, at bisidderne efter de gældende regler havde de tilstrækkelige redskaber.

SGJ bemærkede i øvrigt, at hun fandt det meget belastende, at der i flere tilfælde havde været lækket dokumenter og oplysninger fra undersøgelseskommissionerne. SGJ udtrykte ønske om, at der kunne laves en teknisk løsning, der kunne begrænse risikoen for eller vanskeliggøre sådanne læk, men erkendte, at dette nok ville være vanskeligt uden at besværliggøre bisiddernes adgang til materialet efter de gældende regler.

#### Om retsbeskyttelsen af de involverede

SGJ karakteriserede den nuværende ordning med undersøgelseskommissioner som et velfungerende system, som gav de involverede de fornødne retsgarantier.

SGJ tilføjede, at hun var tilhænger af åbne døre under afhøringerne på grund af den store samfundsmæssige interesse, der knytter sig til undersøgelserne og de undersøgte sager. Det var ikke SGJ's erfaring, at hendes klienter havde følt sig "hængt ud".

#### Om kommissionens vurderinger af beviser og ansvar

SGJ fandt ikke, at forsigtighedskravet gav anledning til særskilte problemer.

### Andet

SGJ's overordnede vurdering var, at det ville være vanskeligt at gennemføre undersøgelserne væsentligt hurtigere. Under alle omstændigheder krævede undersøgelserne, at kommissionen gennemgik og vurderede et ganske omfattende materiale, og denne proces ville uundgåeligt være meget tidskrævende.

SGJ henviste endvidere til sine tidligere bemærkninger om, at der muligvis ville kunne spares tid ved, at bisidderne modtog mere målrettet materiale, men SGJ gentog også forbeholdet om, at dette ville kræve flere ressourcer og et større tidsforbrug hos kommissionen selv.

Endelig pegede SGJ på, at yderligere mandskab i sekretariatet til at hjælpe med selve skrivningen af beretningen muligvis ville kunne spare noget tid.

## Interview med John Mosegaard

Torsdag den 12. januar 2017.

*John Mosegaard er dommer ved Østre Landsret. Han var formand for Farum-kommissionen, der virkede fra august 2003 til april 2012.*

### Hovedbudskaber fra interviewet

#### Om kommissoriet og undersøgelseskommissionens sammensætning

John Mosegaard (JM) bemærkede generelt, at desto mere omfattende undersøgelsen er, desto mere ressource- og tidskrævende vil den være. For Farum-kommissionens vedkommende var der tale om en meget bred afgrænsning af undersøgelsen i kommissoriet, både for så vidt angår substansen og den undersøgte periode. JM påpegede, at undersøgelsen af den kommunale revision i sagen gav anledning til særlige problemstillinger, herunder behov for at bestille en ekstern rapport, som krævede gennemførelse af EU-udbud.

Med hensyn til kommissionens sammensætning påpegede JM vigtigheden af, at der blev udpeget personer med de rette kvalifikationer og den fornødne sagkundskab til at gennemføre den konkrete undersøgelse. I Farum-kommissionen var dette søgt opnået ved to kommissionsmedlemmer, der var henholdsvis statsautoriseret revisor og tidligere amtskommunaldirektør.

#### Om kommissionens nedsættelse, praktiske etablering mv.

JM nævnte, at det i forbindelse med nedsættelsen af Farum-kommissionen havde taget meget lang tid at indstille personer til kommissionen. Dette var et punkt, hvor der efter JM's vurdering kunne være sparet tid.

I Farum-kommissionen blev der på JM's initiativ sat meget ind på at etablere en digital dokumenthåndteringsløsning med mulighed for fritekstsøgning. Det praktiske forløb var i øvrigt i høj grad overladt til kommissionen selv.

JM fandt, at det var vigtigt, at reglerne gav plads til at sammensætte et sekretariat i overensstemmelse med de behov, som undersøgelsens karakter afføder. I den forbindelse oplyste JM, at Farum-kommissionen gennem en bred sammensætning af sekretariatet havde fået tilført de nødvendige kvalifikationer, f.eks. en forhenværende kommunaldirektør med heraf følgende indsigt i de kommunale forhold.

### Om det skriftlige materiale mv.

JM forklarede, at fremskaffelsen af materialet til brug for Farum-kommissionens undersøgelse gav anledning til visse vanskeligheder, navnlig fordi kommunens journalsystem var mangelfuldt og meget materiale var ujournaliseret. En stor del af materialet fra kommunen blev således først identificeret, efter at materialet af kommunen var blevet sendt på arkiv. Sådanne problemer stødte man ikke i almindelighed på i den statslige administration, dog med undtagelse af opbevaringen af e-mails.

I Farum-kommissionen blev der sendt et spørgetema ud i forbindelse med vidneindkaldelsen, og senere fik bisidderne en oversigt over, hvilke dokumenter der ville blive afhørt over. Efter JM's vurdering var denne tilskæring af materialet tilstrækkelig. En målrettet ekstrakt med klammer om relevante passager eller lignende ville have været unødvendig. Bisidderne havde adgang til at fremsende eller gøre opmærksom på yderligere materiale, men benyttede kun sjældent denne adgang. JM forklarede, at kommissionens beføjelse til at bede om skriftlige redegørelser var meget nyttig for undersøgelsen i Farum-sagen, hvor virksomheder, sportsklubber og andre foreninger bidrog med oplysninger på denne måde. Det gav mulighed for at begrænse afhøringer i kommissionen.

JM fandt ikke, at reglerne om offentlighed gav anledning til problemer. Farum-kommissionen havde kun i et enkelt tilfælde kortvarigt lukket dørene under en afhøring om personfølsomme oplysninger vedrørende en biperson.

### Om vidneforklaringer, bisiddere og udspørger

JM bemærkede, at man kunne have haft gavn af en mulighed for at tale med potentielle vidner uden for selve afhøringssituationen. JM præciserede, at han hermed tænkte på en model, hvor en sagsbehandler fra undersøgelseskommissionens sekretariat kunne tage kontakt til f.eks. en medarbejder i en virksomhed, der havde haft berøring med den undersøgte kommune, for at afdække, om vedkommende havde haft en sådan berøring med sagsforløbet, at der var grund til at indkalde ham til en afhøring. Efter JM's opfattelse ville en sådan mulighed have kunnet smidiggøre Farum-kommissionens undersøgelse. JM pointerede dog, at denne idé skulle ses i lyset af, at Farum-kommissionen ikke havde til opgave at foretage ansvarsvurderinger i tillæg til faktum-undersøgelsen. Han henviste herom til kommissionens overvejelser i beretningens bind 1, side 76.

Der medvirkede forholdsvis få bisiddere i Farum-kommissionen sammenholdt med antallet af afhørte med ret til en bisidder (222 vidner, heraf 84 med bisidder og i alt 20 bisiddere). JM forklarede, at det ikke mindst skyldtes, at en lang række af de ansatte fik samme bisidder. De tre involverede faglige organisationer havde således valgt en fælles bisidder, der kunne repræ-



sentere de fleste offentligt ansatte i kommunen og ministerier mv. Alene enkelte nøglepersoner havde egen bisidder.

JM fandt ikke, at berømmelsen af afhøringerne havde givet anledning til forsinkelse eller andre problemer. Som forklaring pegede han på, at der med ca. et års varsel blev sat bestemte dage af til afhøringer, som kommissionen herefter disponerede over. Det blev endvidere aftalt med bisiddere, der ikke var centrale for dagens afhøringer, at de ved manglende (mulighed for) tilstedeværelse kunne forbeholde sig genafhøring, såfremt det efter modtagelse af afhøringsprotokollen (mod forventning) viste sig, at den indeholdt noget af betydning for deres klient. Alle bisiddere var dog i almindelighed til stede og i tilfælde af manglende fremmøde var der, så vidt JM erindrede, ingen, der efterfølgende benyttede denne mulighed for genafhøring.

Efter JM's vurdering har udspørger og bisiddere de fornødne redskaber til at varetage deres opgaver.

#### Om retsbeskyttelsen af de involverede

JM fandt, at de involverede har fornøden retsbeskyttelse under den gældende ordning.

#### Om kommissionens vurderinger af beviser og ansvar

Eftersom Farum-kommissionen ikke havde til opgave at foretage ansvarsvurderinger, havde JM ikke bemærkninger hertil. For så vidt angår bevisbedømmelsen fandt JM ikke, at forsigtighedskravet havde haft nogen selvstændig betydning eller havde givet anledning til problemer. Det samme gjaldt ministerundtagelsesreglen.

#### Andet

Til forslaget om en mulig "grønspættebog" for undersøgelseskommissioner bemærkede JM, at der allerede i dag sker erfaringsudveksling. F.eks. havde Farum-kommissionen besøgt PET-kommissionen for at udveksle erfaringer, koncepter mv., og han var selv blevet kontaktet af formændene for de senere undersøgelseskommissioner, der var blevet nedsat i den periode, hvor Farum-kommissionen virkede.

JM bemærkede, at undersøgelsen af Farum-sagen måtte karakteriseres som et usædvanligt forløb, navnlig på grund af de sideløbende straffesager. For ikke at rejse spørgsmål om selvinkriminering måtte nogle af afhøringerne i kommissionen udskydes til efter afsigelsen af endelig dom i landsretten, og det havde meget stor betydning for det samlede tidsforløb.

Farum-kommissionen havde fået til opgave at komme med forslag til sådanne ændringer af love, administrative bestemmelser eller administrativ praksis, som undersøgelsen kunne begrundede. JM forklarede, at disse overvejelser ikke forlængede det samlede forløb, idet de foregik sideløbende med undersøgelsen. JM bemærkede dog, at det langstrakte forløb i Farum-kommissionen betød, at en del af de relevante ændringer allerede var gennemført eller påbegyndt, da beretningen blev afgivet.

JM fandt ikke, at reglerne om efterprøvelse af kommissionens beslutninger gav anledning til særskilte problemer. Farum-kommissionen havde modtaget en række editionsbegæringer fra forsvarerne i straffesagerne, og JM så ikke nogle retssikkerhedsmæssige betænkeligheder ved denne ekstra mulighed for at skaffe materiale til straffesagen. JM henviste på dette punkt til Farum-kommissionens bemærkninger om, at det bør give anledning til overvejelse, at det er Justitsministeriets kompetence at tage stilling til, om kommissionen og den person, hvis forhold undersøges, kan videregive oplysninger, mens undersøgelsen verserer. Han henviste herom til beretningens bind 1, side 75.

Endelig pegede JM på, at man fra opdragsgivernes side fra begyndelsen og undervejs i undersøgelsen må være bevidst om og overveje den omkostnings- og tidsmæssige ramme for undersøgelsen. JM henviste herved til det, som Farum-kommissionen havde anført i bind 1 i sin beretning om forventningsafstemning. Fra 2005 havde Farum-kommissionen afgivet årlige redegørelser til Justitsministeriet om status for undersøgelsen og den forventede tidsplan, som af ministeriet var blevet oversendt til Folketingets Udvalg for Forretningsordenen. JM præsenterede – også med henvisning til beretningens bind 1 – den tanke, at opdragsgiverne i højere grad blev opfordret til at overveje undersøgelsens budget og omkostninger, og at de løbende orienteres ved hjælp af redegørelser fra kommissionen.

JM henviste i øvrigt generelt til beretningens bind 1, afsnit 1.3 om kommissionens afgrænsning af opgaven, afsnit 1.4 om undersøgelsens tilrettelæggelse og gennemførelse, afsnit 1.5 om medieomtalt og offentlig debat, afsnit 1.6 om straffesagernes betydning for kommissionens undersøgelse, afsnit 1.7 om beretningens opbygning, personomtalt mv., afsnit 1.8 om overvejelser om revision af lov om undersøgelseskommissioner og afsnit 1.9 om kommissionens organisation mv.

## Interview med Michael Lunn

Torsdag den 12. januar 2017.

*Michael Lunn er forhenværende departementschef i Justitsministeriet. Han blev afhørt af Dan Lyngé-kommissionen og Statsløsekommissionen. Forud for gennemførelsen af lov om undersøgelseskommissioner blev han endvidere afhørt af Nørrebrokommissionen.*

### Hovedbudskaber fra interviewet

#### Om kommissoriet og undersøgelseskommissionens sammensætning

Michael Lunn (ML) karakteriserede generelt kommissorierne for undersøgelseskommissionerne som brede og fremhævede i den forbindelse, at kommissoriets udformning i høj grad er resultatet af en politisk proces. Imidlertid var det ML's formodning, at det ikke ville have afgørende betydning for tids- og ressourceforbruget ved en undersøgelse, at man brugte flere kræfter på en snævrere afgrænsning af kommissorierne på forhånd. Det skyldtes navnlig, at det ligger i undersøgelsens natur, at den må skildre det samlede relevante begivenhedsforløb, og en relevant tilskæring ville under alle omstændigheder først kunne foretages endeligt undervejs.

ML fandt, at den typiske sammensætning af en undersøgelseskommission med en dommer som formand og en advokat og en universitetsjurist var fornuftig. Han tilføjede dog, at nogle undersøgelser havde gavn af anden særlig sagkundskab end universitetsjuristens. Loven giver dog allerede det nødvendige spillerum, og det var også blevet brugt i praksis.

#### Om kommissionens nedsættelse, praktiske etablering mv.

Efter ML's vurdering kunne der ofte spares tid i perioden fra beslutningen om at nedsætte en undersøgelseskommission til den faktiske nedsættelse. ML nævnte en række muligheder, man kunne overveje for at nedbringe dette tidsforbrug:

- Man kunne anmode landsretspræsidenterne om løbende at have en plan over mulige formænd for kommende undersøgelseskommissioner. Advokatrådet kunne anmodes om noget tilsvarende for så vidt angår den advokat, der typisk udpeges. Dermed ville disse to kommissionsmedlemmer kunne indstilles meget hurtigt.
- Stående fysiske faciliteter til brug for undersøgelseskommissioner, f.eks. lokalerne på Fremtidsvej.
- De involverede ministerier og andre myndigheder kunne anmodes om at begynde dokumentindsamlingen tidligere end i dag, f.eks. allerede når det endelige kommissorium forelå.
- Dokumenter fra de involverede ministerier mv. kunne oversendes løbende til undersøgelseskommissionen i stedet for at afvente fremskaffelsen af det samlede materiale.

### Om det skriftlige materiale mv.

ML fandt, at den øgede brug af e-mails og sms-beskeder udgjorde en udfordring for undersøgelserne. I den forbindelse nævnte ML, at man kunne overveje, om ikke det ville være en naturlig ajourføring af undersøgelsessystemet, at undersøgelseskommissionen kunne træffe afgørelse om adgang til e-mails og teleoplysninger. Dette ville muligvis kunne afføde behov for, at sekretariatet blev bemandet med en eller flere personer med erfaring inden for efterforskning, f.eks. med en baggrund fra politiet.

### Om vidneforklaringer, bisiddere og udspørger

ML fandt, at man kunne overveje at give menige medarbejdere en fælles bisidder, dog med forbehold for, at der kunne vise sig behov for at udskille en eller flere konkrete medarbejdere og tildele vedkommende egen bisidder.

I forlængelse heraf blev det drøftet med ML, om man kunne overveje en ordning med en slags generel amnesti til de menige medarbejdere, f.eks. ved at skrive kommissoriet sådan, at kommissionens ansvarsvurderinger ikke skulle omfatte disse medarbejdere. ML var enig i, at det i en sådan model i højere grad ville være forsvarligt at give én fælles bisidder til alle de menige medarbejdere. Samtidig påpegede ML, at modellen ikke måtte føre til et opgør med retten til bisidder for sagens centrale personer i rene faktum-undersøgelser. Sådanne undersøgelser kunne i nogle tilfælde være lige så belastende for de centrale implicerede som ansvarsundersøgelser.

Om bisidderens rolle bemærkede ML, at han særligt havde haft gavn af bisidderen til at forbedre ham på afhøringsituationen og ”tænke højt”, hvorimod bisidderens rolle under selve afhøringen var mere tilbagetrukket.

### Om retsbeskyttelsen af de involverede

ML fandt retsbeskyttelsen af de involverede tilstrækkelig.

Efter ML's vurdering var den største belastning for de involverede de åbne døre og den offentlige omtale. Han fandt dog ikke grund til at foreslå en ændring af reglerne om åbne døre mv., da åbenhed og offentlighed er tidens krav.

ML nævnte, at det lejlighedsvis hævdes, at den inkvisitoriske form ved en undersøgelseskommission er utryk for de involverede, der ikke har et anklageskrift eller lignende at forholde sig til på forhånd. ML tvivlede dog på, om disse indvendinger gav grundlag for at ændre reglerne. Efter den gældende lovs § 23, stk. 1, skal undersøgelseskommissionen jo også inden

afhøringen orientere den pågældende og hans bisidder om de forhold af faktisk og retlig karakter, som undersøgelsen vedrørende den pågældende omfatter.

#### Om kommissionens vurderinger af beviser og ansvar

Efter ML's vurdering gav forsigtighedskravet næppe anledning til særskilte problemer. Der lå formentlig blot i kravet, at der skulle udvises den forsigtighed, som procesformen ved en undersøgelseskommission under alle omstændigheder tilsiger.

Med hensyn til ministerundtagelsesreglen anerkendte ML, at der var gode reale grunde til, at undersøgelseskommissionen ikke foretager en egentlig ansvarsbedømmelse. ML fandt dog, at det kunne være fornuftigt at give undersøgelseskommissionen mulighed for at klæde Folketinget bedre på til at bedømme ministeren, f.eks. ved at kommissionen kunne anføre momenterne for og imod ministerens ansvar til brug for opfølgningen i det politiske system. I den forbindelse bemærkede ML, at man for så vidt kunne argumentere for, at en sådan ændring kunne give ministeren en bedre retssikkerhed, idet undersøgelseskommissionen dermed også ville kunne fremhæve de formildende omstændigheder.

#### Andet

ML vurderede, at en mulig "grønspættebog" for undersøgelseskommissioner vel nok ville kunne være en fordel for en dommer og andre kommissionsmedlemmer, der ikke tidligere har haft en sådan undersøgelse, men han tvivlede på, at den i sig selv ville medføre større tidsbesparelser for undersøgelserne.

Det blev drøftet med ML, om man kunne forestille sig en art forundersøgelse, der på et tidligt tidspunkt i undersøgelsen kunne give kommissionen et overblik over sagen, som ville muliggøre en tilskæring af undersøgelsen. En sådan forundersøgelse ville bl.a. indebære muligheden for på et tidligt tidspunkt at tale med centrale personer i sagen under mindre formelle former end afhøringerne og uden offentlighed. ML fandt, at en sådan ordning kunne fortjene en nærmere overvejelse, hvis den blev udformet således, at det var op til kommissionen, om en sådan forundersøgelse skulle gennemføres, og således at de mest centrale personer i sagen som helt overvejende hovedregel efterfølgende blev afhørt i åbne retsmøder. Han var imidlertid opmærksom på, at ordningen ville rejse vanskelige spørgsmål, bl.a. om bisiddermedvirken både for de personer, som kommissionen talte med, og for de øvrige involverede. Der ville også være spørgsmål om, hvorvidt det overhovedet kunne accepteres, at kommissionen i en fase af undersøgelsen talte med centrale personer uden offentlighedens tilstedeværelse, ligesom der kunne være risiko for, at en undersøgelse i to faser kunne blive mere omstændelig og tidskrævende. Alt i alt måtte det erkendes, at der ikke var enkle løsninger på den opgave, udvalget havde fået.

Endelig havde ML en bemærkning til den kritik, der ofte fremsættes af undersøgelseskommissionsordningen. ML påpegede, at kritikken af, at undersøgelseskommissionerne arbejder for langsomt og er for ressourcekrævende ofte blev fremsat med henvisning til PET- og Farum-kommissionerne, som imidlertid var atypiske eksempler, der var uegnede som grundlag for en generaliseret kritik.

## Interview med Peter Buhl og Chris Olesen

Fredag den 13. januar 2017.

*Peter Buhl er dommer ved Vestre Landsret. Han var formand for undersøgelseskommissionen i Statsløsesagen, der virkede fra august 2011 til august 2015.*

*Chris Olesen er dommer ved Vestre Landsret. Han var (mens han var dommer ved Retten i Esbjerg) sekretær for Statsløsekommissionen.*

### Hovedbudskaber fra interviewet

#### Om kommissoriet og undersøgelseskommissionens sammensætning

Peter Buhl (PB) og Chris Olesen (CO) slog indledningsvis fast, at kommissoriets omfang var af afgørende betydning for tids- og ressourceforbruget. Statsløsekommissionens kommissorium indeholdt et afsnit om, at kommissionen skulle inddrage perioden fra 1991, hvis den ”fandt det relevant”, og dette punkt var lidt vanskeligt at håndtere. Vurderingen af relevansen forudsatte en undersøgelse af en vis intensitet, og da den viste, at der også var begået fejl i denne periode, blev perioden behandlet på samme måde som resten af perioden, selv om den næppe havde nogen særlig relevans for det forløb, der gav anledning til kommissionens nedsættelse. Undersøgelsen af perioden fra 1991 betød en forlængelse af kommissionens arbejde.

PB og CO havde ikke i øvrigt ikke bemærkninger til kommissoriet.

PB og CO fandt, at den brede sammensætning af kommissionen var en fordel for undersøgelsen og i øvrigt også bidrog til dens legitimitet.

#### Om kommissionens nedsættelse, praktiske etablering mv.

PB og CO vurderede, at der nok kunne være sparet tid i perioden fra det endelige kommissorium frem til udpegningen af Statsløsekommissionen. Forløbet varede knap fire måneder.

Statsløsekommissionen kunne først overtage lokalerne et par måneder efter nedsættelsen, og der kunne efter PB's og CO's opfattelse være sparet lidt tid, hvis lokalerne havde stået klar fra begyndelsen. Med hensyn til afhøringslokalerne var Statsløsekommissionen i den heldige situation, at Skattesagskommissionen nåede at få lokalerne på Fremtidsvej, før Statsløsekommissionen skulle i gang med afhøringerne. I modsat fald ville Statsløsekommissionen formentlig være blevet forsinket af arbejdet med at skaffe afhøringslokaler.

PB fandt, at det praktiske samarbejde med Justitsministeriet om etablering af sekretariatet var gået fint.

PB og CO fandt begge, at sekretariatet godt kunne have brugt endnu en jurist, i hvert fald på deltid. Kommissionen sparede muligvis et mindre beløb, men målt på tid kunne yderligere juridisk bistand nok have sparet nogle måneder, vurderede de. PB og CO mente ikke, at der ville have været hindringer for at antage en jurist mere til sekretariatet, hvis de i sin tid havde fremsat ønske herom.

CO bemærkede, at det ville have frigjort tid for sekretæren, hvis der allerede fra begyndelsen var blevet tilknyttet en kontomedarbejder til sekretariatet.

#### Om det skriftlige materiale mv.

PB og CO fandt, at det tog forholdsvis lang tid at få materialet fra Justitsministeriet. Anmodningen blev sendt i september 2011, og i november samme år meddelte kommissionen, at den var klar til at modtage materiale. Imidlertid modtog kommissionen først materialet drypvis fra december 2011 til marts 2012 og modtog derefter løbende yderligere materiale efter anmodning eller på ministeriets eget initiativ. PB og CO bemærkede dog, at materialet i sagen var ret omfattende, og at det kunne være svært på forhånd at være klar over, hvilket materiale kommissionen var interesseret i. PB pointerede dog, at de involverede ministerier og myndigheder under alle omstændigheder bør gå i gang med at indsamle materialet, så snart det står klart, at der vil blive nedsat en undersøgelseskommission.

Med hensyn til sikring af materialet fandt PB og CO, at det var vigtigt at tage backup af elektroniske dokumenter, særligt e-mails, på det tidspunkt, hvor det stod klart, at der skulle ned sættes en undersøgelseskommission. Et sådant skridt bør ikke afvente, at der f.eks. foreligger et endeligt kommissorium.

Statsløsekommissionen foretog stikprøvekontrol og modtog journaloversigter for at kunne føre en vis kontrol med, at de havde modtaget alt materialet.

PB og CO stillede sig tvivlende over for en yderligere målretning af materialet til bisidderne. Statsløsekommissionen udarbejdede en ekstrakt på ca. 18.000 sider, og hvis der skulle være foretaget indklammering eller lignende fremhævelser i 20 individuelle ekstrakter, ville tidsforbruget have været betydeligt, og afhøringerne ville være blevet indledt senere. Endvidere rejste PB og CO det spørgsmål, på hvilket grundlag målretningen skulle foretages, idet en undersøgelseskommission ikke har en præliminær rapport eller lignende at støtte sig til. PB nævnte dog, at man kunne overveje, om der skulle indføres hjemmel til at afgrænse det materiale, der



sendes til den enkelte bisidder, sådan at materiale uden relevans for klienten ikke skulle sendes ud til den pågældende.

PB oplyste, at Statsløsekommissionen havde opfordret bisidderne til at fremsende eventuelt yderligere materiale, der kunne være af interesse, og at flere havde taget imod denne opfordring.

Med hensyn til den retlige og organisatoriske ramme for undersøgelsen forklarede PB, at det relevante retsgrundlag indgik i det materiale, der blev sendt ud. Desuden blev kommissionens udkast til beretningens kapitel med redegørelsen for retsgrundlaget sendt med ud i høringsfasen.

PB savnede ikke yderligere beføjelser til kommissionen.

Set fra kommissionens synsvinkel havde reglerne om offentlighed mv. ikke givet anledning til problemer.

#### Om vidneforklaringer, bisiddere og udspørger

PB og CO mente ikke, at kommissionen manglede redskaber til at afgrænse, hvem der skulle afgive forklaring.

Efter PB's mening var der ikke særligt behov for at begrænse antallet af personer med ret til en bisidder, idet han anså det for en fordel, at de afhørte havde en bisidder. Derimod gik han ind for at begrænse det samlede antal bisiddere. I Statsløsekommissionen blev 12 fuldmægtige fordelt på to bisiddere, mens fire fuldmægtige havde hver sin bisidder, hvilket ikke forekom PB nødvendigt. PB nævnte, at man for vidner, som ikke var i centrum for det kritiske søgelys, kunne overveje at stille krav om, at flere vidner, der ikke skønnedes at have modstridende interesser, skulle "dele" den samme bisidder. PB henviste i den forbindelse til Højesterets kendelse af 14. december 2016 om beskikkelse af samme bisidder for flere vidner i Tibetkommissionen. Statsløsekommissionen censurerede ikke, når vidner uden for det kritiske søgelys ønskede egen bisidder, men bad dem dog overveje en fælles bisidder. Efter PB's mening kunne man overveje at indføre hjemmel til at pålægge et vidne at have fælles bisidder med andre vidner, når der ikke var en begrundelse for, at vidnet havde sin egen bisidder.

Det blev drøftet med PB og CO, om man kunne forestille sig at begrænse kredsen af personer med ret til en bisidder ved i kommissoriet at afskære ansvarsvurderinger af nogle involverede. Afskæringen kunne eksempelvis omfatte underordnede medarbejdere under kontorchefniveau, medmindre der undervejs i undersøgelsen måtte vise sig behov for alligevel at undersø-

ge en eller flere medarbejdere på lavere niveau. PB og CO påpegede dog, at det kunne være vanskeligt i praksis at sikre, at de pågældende ikke havde behov for en bisidder. Værnet ville i hvert fald også skulle omfatte eventuelt efterfølgende reaktioner fra vedkommendes ansættelsesmyndighed.

PB oplyste, at Statsløsekommissionen i visse tilfælde havde afskåret bisidderne fra salær for deltagelse i afhøringsmøder uden relevans for deres klient. PB kunne dog godt ønske sig en skarpere hjemmel til afskæringen, som var mere målrettet de situationer, der opstår i en undersøgelseskommission. Det gældende grundlag er landsretspræsidenternes salærtakster vedrørende straffesager, men en kommission bør efter PB's mening have videre adgang til at bestemme, hvornår bisidderes tilstedeværelse er nødvendig. En sådan adgang ville navnlig være relevant for vidner uden for det kritiske søgelys som nævnt ovenfor.

PB påpegede endvidere, at der havde været praktiske problemer med at afskære bisidderne fra salær i Statsløsekommissionen: Når en bestemt advokat havde fået meddelelse om, at han ikke kunne møde med salær på en bestemt dag, var denne dag ikke længere til rådighed, når der undervejs viste sig behov for at omberamme afhøringer. Afskæringen gav således mindre fleksibilitet i kommissionens afhøringsplan.

#### Om retsbeskyttelsen af de involverede

PB og CO fandt, at retsbeskyttelsen af de involverede var tilstrækkelig.

I høringsfasen blev Statsløsekommissionen mødt med den indvending, at kommissionen på høringsstidspunktet var nået så langt i sine vurderinger, at bisidderne var uden reel mulighed for at påvirke den endelige vurdering med deres høringssvar. PB bemærkede dog, at kommissionen i sine foreløbige vurderinger, som blev sendt i høring, gav en grundig redegørelse også for baggrunden for vurderingen. PB oplyste, at der ikke var fremkommet procedurelignende indlæg umiddelbart efter afhøringernes afslutning, og at kommissionen ikke havde overvejet at opfordre bisidderne til at afgive sådanne indlæg, men at det jo efter loven måtte stå bisidderne frit for.

#### Om kommissionens vurderinger af beviser og ansvar

Efter PB's opfattelse gav forsigtighedskravet ikke anledning til problemer. Han bemærkede, at en kommission også uden bemærkningerne herom i lovforslaget må udvise forsigtighed i sine vurderinger som følge af den måde, som oplysningerne tilvejebringes på, og procesformen. PB bemærkede endvidere, at han var opmærksom på, at der fra nogle sider var blevet fremført det synspunkt, at forsigtighed over for ministeren havde ført til en hårdere bedøm-

melse af embedsmændene. Efter PB's opfattelse måtte noget sådant selvfølgelig ikke ske og var heller ikke sket.

For så vidt angår ministerundtagelsesreglen vurderede PB ikke, at den havde hæmmet undersøgelsen. Reglen krævede ganske vist, at der måtte anvendes en "spids pen" for at fastlægge, hvad en minister havde været involveret i, uden samtidig at forholde sig vurderende til dette, men det var muligt. Den efterfølgende behandling af kommissionens beretning i Folketinget viste efter PB's vurdering, at Folketinget var i stand til at foretage sine ansvarsvurderinger på grundlag af kommissionens undersøgelse.

PB bemærkede dog, at ministerundtagelsesreglen kan give et skævt billede af ansvarsfordelingen, når de mindre indviede læser beretningen og konstaterer, at kommissionen udtaler kritik af embedsmænd, men ikke af ministre.

#### Andet

En "grønspættebog" for undersøgelseskommissioner med praktisk vejledning, eksempler og koncepter ville efter både PB's og CO's mening afgjort have været en fordel. De havde dog foretaget erfaringsudveksling med formænd og sekretærer fra andre samtidigt fungerende og tidligere undersøgelseskommissioner.

Statsløsekommissionen var blevet bedt om at komme med forslag til sådanne ændringer af love, administrative bestemmelser eller administrativ praksis, som undersøgelsen kunne begrundede. Undersøgelsen mandede ikke ud i, at der blev fremsat sådanne forslag, men PB og CO forklarede, at denne passus i kommissoriet havde givet anledning til, at kommissionen måtte vurdere de initiativer, der var taget i ministeriet i det efterfølgende "oprydningsforløb". Undersøgelsesperioden blev dermed forlænget. PB og CO vurderede dog, at det ikke ville have forkortet arbejdet med undersøgelsen væsentligt, hvis denne opgave havde været udeladt.

Af mulige initiativer til at nedbringe tids- og ressourceforbruget på undersøgelserne nævnte PB og CO for det første beretningernes længde. De påpegede dog, at den brede sagsfremstilling var en naturlig følge af, at kommissionens primære rolle var at "undersøge og redegøre for" begivenhedsforløbet, dvs. at klarlægge faktum. De nævnte endvidere, at der nok – i mangel af tilkendegivelser om det modsatte – var en tendens til at ville dokumentere, at "hver en sten er vendt". Endelig opleves det som en fordel, at grundlaget for kommissionens vurderinger kan efterprøves, hvilket kan være svært med en mere summarisk beretning. På den anden side fandt de, at det ville forkorte undersøgelsesperioden, hvis man blot i hovedtræk skulle redegøre for undersøgelsens resultater, eventuelt kombineret med et krav om en udførlig be-

grundelse for kommissionens vurderinger. En sådan tilgang ville måske kunne have forkortet Statsløsekommissionens beretning fra ni til tre bind, vurderede de.

En anden mulighed for at gennemføre undersøgelsen hurtigere ville være at have et fast korps af erfarne medarbejdere til rådighed, når det besluttes at nedsætte en kommission. PB og CO bemærkede dog, at sagerne nok var for få til at oparbejde og fastholde den nødvendige ekspertise, og at det måtte forventes at blive vanskeligt at rekruttere medarbejdere til et sådant korps.

Endelig blev det drøftet med PB og CO, om man kunne forestille sig en slags forundersøgelse, hvor kommissionen skulle have mulighed for at tale med nogle af de involverede under mere uformelle former. PB og CO anerkendte, at en sådan forundersøgelse nok kunne give kommissionen et overblik over sagen hurtigere end i dag. De påpegede dog, at det i praksis ville være svært at håndtere sådan en forundersøgelse, navnlig på grund af de retssikkerhedsmæssige betænkeligheder. Eksempelvis kunne man vanskeligt forestille sig at involvere sagens hovedpersoner, og det ville nok være nødvendigt at forlade sig på frivillighed fra de medvirkendes side.

## Interview med Jakob Skov

Onsdag den 25. januar 2017.

*Jakob Skov er forhenværende politimester i Assens-Faaborg Politi. Han var medlem af Blekingegade-kommissionen, der virkede fra september 2010 til maj 2014.*

*Jakob Skov har endvidere gennemført en række tjenstlige forhør i sin tid som politimester.*

### Hovedbudskaber fra interviewet

#### Om kommissoriet og undersøgelseskommissionens sammensætning

Jakob Skov (JS) fandt ikke, at kommissoriet for Blekingegade-kommissionen gav anledning til problemer. Kommissoriet opregnede en række punkter, som undersøgelsen skulle omfatte, men inden for denne ramme havde kommissionen haft rum til at foretage den endelige afgrænsning. Kommissionen havde redegjort nærmere herfor i beretningens indledende kapitel. Det gav efter JS' opfattelse heller ikke anledning til vanskeligheder, at kommissionen alene skulle gennemføre en faktum-undersøgelse, men der måtte naturligvis tages højde herfor ved skrivningen af beretningen. I den forbindelse bemærkede JS, at de begivenheder, som Blekingegade-kommissionen skulle undersøge, lå 25-30 år tilbage i tiden, og at undersøgelsen og beretningens konklusioner under alle omstændigheder skulle have taget højde herfor.

Om kommissionens sammensætning bemærkede JS, at han anså dommere for at være bedst egnede som formænd, navnlig på grund af dommerens erfaring med at tage stilling til sådanne spørgsmål af processuel karakter, som typisk vil opstå undervejs i kommissionens arbejde. Med hensyn til de øvrige medlemmer fandt JS, at det generelt var vigtigt at sikre sig, at kommissionen var bemandet med den rette sagkundskab. De øvrige medlemmers baggrund måtte derfor bero på undersøgelsens nærmere indhold og karakter. Som eksempel kunne nævnes, at JS i kraft af sin baggrund havde tilført Blekingegade-kommissionen et vist forhåndskendskab til politiets arbejds- og efterforskningsmetoder i straffesager og til politiets interne organisation. JS bemærkede dog, at valget af et medlem med en politimæssig baggrund i dele af offentligheden blev betragtet som kontroversielt, netop fordi politiet og PET var genstand for undersøgelsen.

#### Om kommissionens nedsættelse, praktiske etablering mv.

JS oplyste, at det havde taget nogen tid, før der var skaffet lokaler og foretaget de nødvendige sikkerhedsforanstaltninger. I den forbindelse bemærkede JS, at der skulle foretages ekstraordinær sikring af Blekingegade-kommissionens lokaler, fordi kommissionen skulle modtage

materiale fra PET. JS fandt det vanskeligt at vurdere, om det havde været realistisk at forkorte dette tidsrum.

JS forklarede, at det i praksis var formanden, der i samarbejde med sekretæren tog stilling til spørgsmålene i forbindelse med kommissionens praktiske etablering mv. Han fandt denne opgavefordeling naturlig og hensigtsmæssig.

JS havde kun rosende ord til overs for kommissionens sekretariat. JS forklarede, at sekretariatet sammen med formanden gennemgik de ca. 200.000 siders akter og stod for udvælgelsen af det centrale materiale. Efter JS' vurdering kunne et større sekretariat nok have foretaget denne gennemgang hurtigere, men han fandt, at en udvidelse af sekretariatet kunne være gået ud over overblikket og den tillidsfulde samarbejdsrelation.

#### Om det skriftlige materiale mv.

JS havde ikke oplevet problemer med kommissionens tilvejebringelse af materiale. Der blev foretaget stikprøvekontrol hos de myndigheder, der var blevet anmodet om materiale, og kontrollen havde ikke givet indtryk af, at der manglede noget.

Da Blekingegade-kommissionens undersøgelse vedrørte begivenheder, der lå 25-30 år tilbage i tiden, havde der ikke været problemer med tilvejebringelse og gennem søgning af e-mails.

Behovet for selvstændige efterforskningsbeføjelser blev drøftet med JS. Med hensyn til Blekingegade-kommissionens undersøgelse henviste JS til, at undersøgelsens historiske præg betød, at der ikke var behov for sådanne beføjelser. Mere generelt tilføjede JS dog, at han fandt, at undersøgelseskommissioner burde have mulighed for at iværksætte egentlig efterforskning, efter omstændighederne også nogle af de efterforskningsskridt, der efter retsplejelovens bestemmelser kræver domstolenes medvirken. Det var JS' opfattelse, at en undersøgelseskommission principielt ikke bør være begrænset i sine muligheder for selv at tilvejebringe oplysninger, hvis der under undersøgelsen skulle vise sig behov for det. I den forbindelse pegede JS på, at det var vanskeligt at drage en klar skillelinje mellem på den ene side at undersøge allerede foreliggende materiale og på den anden side selvstændigt at tilvejebringe materiale. Man kunne derfor ikke blot betragte en undersøgelseskommission som et organ, der alene undersøger eksisterende materiale. Dette var efter JS' opfattelse tydeligt allerede derved, at det er en central opgave for en undersøgelseskommission at tilvejebringe materiale gennem vidneafhøringer.

JS fandt ikke, at reglerne om offentlighed mv. havde givet anledning til problemer.

### Om vidneforklaringer, bisiddere og udspørger

JS pegede på, at det nok var et gennemgående træk ved undersøgelseskommissionerne, at vidnekredsen blev afgrænset ganske bredt, og at dette i hvert fald var tilfældet for Blekingegade-kommissionen. Efter JS' vurdering skyldtes dette dels et ønske om, at der ikke skulle kunne stilles spørgsmålstejn ved undersøgelsens grundighed, dels de rammer, som lovgivningen sætter. For så vidt angår sidstnævnte pegede JS på, at reglerne ikke gav mulighed for uformelle sonderinger blandt potentielle vidner med henblik på at undersøge, om de pågældende ville kunne bidrage med oplysninger af væsentlig interesse for undersøgelsen. Efter hvad JS havde fået oplyst, havde PET-kommissionen rettet skriftlig henvendelse til potentielle vidner for at spørge, om de kunne bidrage med oplysninger, men Blekingegade-kommissionen undlod at tage et sådant skridt. Det betød, at kontakten med vidnerne alene fandt sted i de formelle rammer med bisiddermedvirken og offentlighed, som undersøgelseskommissionsloven sætter. JS drog en parallel til straffeprocessen, hvor der dagligt på uformelt niveau udarbejdes politirapporter mv., som danner grundlag for den formelle beslutning om f.eks. vidneindkaldelse. JS bemærkede, at den strafferetlige efterforskningsform naturligvis ikke uden videre kunne kalkeres over i undersøgelseskommissionsordningen, men eksemplet viste, at undersøgelseskommissionen havde behov for at kunne tage nogle mere uformelle skridt for at danne sig et overblik over, hvad der var grund til at undersøge nærmere, og hvem der var grund til at afhøre.

Med hensyn til antallet af bisiddere bemærkede JS, at Blekingegade-kommissionen på den ene side var gået meget langt, idet alle afhørte fik ret til en bisidder, og 40 ud af 69 afhørte gjorde brug af denne ret. På den anden side gjorde kommissionen sig dog bestræbelser på at samle bisidderhvervet på så få personer som muligt. Således medvirkede der i alt 12 forskellige bisiddere for de 40 afhørte.

Efter JS' vurdering var det vidtgående, at så stort et antal afhørte fik en bisidder. I den forbindelse pegede han navnlig på, at de undersøgte begivenheder lå så langt tilbage i tiden, at der for langt de flestes vedkommende var en meget begrænset risiko forbundet med at blive afhørt. Kommissionen havde imidlertid fundet det vanskeligt at foretage en grænsedragning på grundlag af undersøgelseskommissionslovens bestemmelser.

Det blev drøftet med JS, at tidligere interviewpersoner havde givet udtryk for, at bisidderen kan have en nyttig funktion med at forberede vidnet på afhøringssituationen. JS havde ikke hæftet sig ved dette, men han tilføjede dog, at man også på dette punkt måtte tage i betragtning, at de begivenheder, som Blekingegade-kommissionen undersøgte, lå langt tilbage i tiden.

JS oplyste, at Blekingegade-kommissionen ikke havde problemer med at beramme afhøringerne. Efter JS' vurdering gav bisidderne ikke anledning til forsinkelser, men han fandt, at omkostningerne til bisidderne var ganske høje. I den forbindelse pegede han på, at der under afhøringerne i Blekingegade-kommissionen ind imellem deltog bisiddere, hvis klienter kun havde perifer berøring med sagen og det pågældende afhøringsmøde.

Alt i alt fandt JS, at der var behov for mere effektive redskaber til at afskære både retten til bisidder og bisiddernes ret til salær for overværelse af afhøring, der klart er uden relevans for deres klient.

#### Om retsbeskyttelsen af de involverede

JS havde ingen særskilte bemærkninger til retsbeskyttelsen af de involverede.

#### Om kommissionens vurderinger af beviser og ansvar

Da Blekingegade-kommissionen ikke skulle foretage ansvarsvurderinger, havde JS ikke erfaringer med sådanne. JS pegede endvidere på, at de mest centrale figurer i undersøgelsen ikke længere var i tjeneste på undersøgelsestidspunktet.

JS tilføjede dog, at der selv i en ren faktum-undersøgelse kan være noget på spil for de involverede, der eksempelvis risikerer en plet på deres renommé.

#### Andet

Det blev drøftet med JS, om en mulig måde at nedbringe antallet af bisiddere kunne være en slags "forhåndsamneste" for medarbejdere under et vist niveau, f.eks. under kontorchefniveau, sådan at disse medarbejdere ikke kunne blive genstand for en ansvarsvurdering. JS var ikke afvisende over for tanken, men pointerede dog, at der fortsat ville være en risiko for en plet på renomméet, selv om der ikke blev foretaget en ansvarsvurdering.

JS havde ikke erfaringer med efterprøvelse af kommissionens afgørelser, idet Blekingegade-kommissionens afgørelser om navneforbud ikke blev indbragt for landsretten.

Blekingegade-kommissionen havde ikke til opgave at foreslå eventuelle ændringer af lovgivning mv., og JS havde på den baggrund ingen bemærkninger hertil.

Om en mulig "grønspættebog" for undersøgelseskommissioners virke bemærkede JS, at der efter hans opfattelse skete erfaringsudveksling gennem uformelle kontakter til tidligere kommissionsformænd og sekretariatsmedarbejdere. I Blekingegade-kommissionen var det i øvrigt



værdifuldt, at der medvirkede en kontormedarbejder med erfaring fra tidligere undersøgelseskommissioner.

Adspurgt, om han havde eventuelle forslag til tiltag, der kunne bidrage til en hurtigere og mere effektiv gennemførelse af undersøgelserne, pegede JS på sine tidligere nævnte betragtninger om muligheden for en mere uformel kontakt til potentielle vidner i den indledende fase af undersøgelsen forud for de egentlige afhøringer.

JS bemærkede endvidere, at brugen af undersøgelseskommissionsinstituttet i praksis ofte har været udløst af politiske uenigheder. Dette havde efter JS' opfattelse betydet, at kommissionerne ikke altid var blevet nedsat ud fra overvejelser om, hvorvidt de var et egnet og hensigtsmæssigt instrument til at gennemføre de pågældende undersøgelser.

## Interview med Gunnar Homann

Torsdag den 26. januar 2017.

*Gunnar Homann er advokat. Han var udspørger for Dan Lynge-kommissionen, der virkede fra september 2003 til september 2006, og for Blekingegade-kommissionen, der virkede fra september 2010 til maj 2014.*

*Gunnar Homann fungerede som bisidder i Skattefradragskommissionen og Statsløsekommissionen og fungerer som bisidder i Tibetkommissionen, der blev nedsat i december 2015.*

*Forud for lov om undersøgelseskommissioner var Gunnar Homann medlem af undersøgelseskommissionen til undersøgelse af Nørrebro-sagen (september 1996-juli 2000). Han fungerede endvidere som bisidder i en række undersøgelser, herunder Undersøgelseskommissionen vedrørende den færøske banksag (juni 1995 til januar 1998), Kommissionsdomstolen til gennemførelse af en undersøgelse af omstændighederne i forbindelse med de ledelses- og bevillingsmæssige forhold omkring edb-udgifter inden for Skatteministeriets område (marts 1990-oktober 1992) og Undersøgelsesretten vedrørende Himmerlandsbanken (november 1993 til oktober 1994).*

### Hovedbudskaber fra interviewet

#### Om kommissoriet og undersøgelseskommissionens sammensætning

Gunnar Homann (GH) fandt ikke, at kommissorierne havde givet anledning til problemer. Han havde været ude for, at kommissoriet var blevet udvidet undervejs, men dette gav ikke anledning til vanskeligheder. GH påpegede endvidere, at kommissionen havde mulighed for at henvende sig til ministeriet for at drøfte en eventuel tvivl om fortolkningen af kommissoriet eller en udvidelse heraf, og en sådan henvendelse gav efter hans vurdering ikke anledning til nævneværdige forsinkelser i undersøgelseskommissionens arbejde.

Om sammensætningen af kommissionen fandt GH, at den typiske sammensætning med en landsdommer som formand og en advokat og en universitetsjurist som medlemmer fungerede godt. GH anså det som en fordel med en dommer som formand. For så vidt angår de øvrige medlemmer pegede GH på, at der i nogle undersøgelser kunne være behov for særlig sagkundskab, der kunne begrunde en anden sammensætning end den typiske. I den forbindelse henviste han til Blekingegade-kommissionen som eksempel på værdien af særlig sagkundskab, idet kommissionen drog stor nytte af at have en forhenværende politimester med kendskab til politiets organisation og arbejdsmåde som medlem.

### Om kommissionens nedsættelse, praktiske etablering mv.

GH nævnte, at den praktiske etablering med lokaler mv. var gået ganske hurtigt og problemfrit i Dan Lyng-kommissionen. I Blekingegade-kommissionen gav særligt sikringen af lokalerne anledning til forsinkelse, og GH vurderede, at man kunne spare tid, hvis man blot kunne rykke ind i eksisterende lokaler. I den forbindelse anså GH det for en fordel, hvis lokalerne på Fremtidsvej kunne stå til rådighed for fremtidige kommissioner.

Efter GH's opfattelse havde sekretariatene været velfungerende og godt sammensat. Han fremhævede særligt, at det var en fordel med en dommer som juridisk sekretær, og at det var meget værdifuldt at have en kontormedarbejder med erfaring fra flere tidligere undersøgelseskommissioner.

### Om det skriftlige materiale mv.

GH oplyste, at det ofte tog ganske lang tid, før Blekingegade-kommissionen fik udleveret det materiale, den anmodede om. Der var dog en række særlige forhold, der gjorde sig gældende for netop denne kommission, idet der skulle undersøges materiale ca. 20-30 år tilbage i tiden, og der havde været skiftende journalsystemer i den undersøgte periode. GH forklarede, at Blekingegade-kommissionen foretog stikprøvekontrol hos de myndigheder, der blev anmodet om materiale, for at danne sig et indtryk af arkivsystemerne og af, om det relevante materiale var blevet udleveret.

I Statsløsesagen forekom det GH, at det var vanskeligt og tidskrævende for kommissionen at tilvejebringe og gennemse relevante interne e-mails.

Om bisidderens mulighed for at gøre kommissionen opmærksom på yderligere relevant materiale forklarede GH, at der ofte går en rum tid fra, at bisidderne udpeges, til kommissionen fremsender dokumenterne. I mellemtiden er der tvivl om, hvorvidt klienten må forsyne bisidderen med materiale, da lovens ordning er, at materiale, som undersøgelseskommissionen har anmodet om, er undergivet kommissionens rådighed. Da bisidderen først har mulighed for at forholde sig til materialet, efter at kommissionen har fremsendt det, kan der være forholdsvis kort tid til at gøre opmærksom på eventuelt yderligere materiale af relevans for undersøgelsen.

GH fandt ikke, at der var behov for, at undersøgelseskommissionen kunne foretage yderligere efterforskningskridt. Efter GH's vurdering var det tilstrækkeligt, at undersøgelseskommissionen baserede sin undersøgelse på det skriftlige materiale og afhøring af relevante aktører.

### Om vidneforklaringer, bisiddere og udspørger

Hvad angår det samlede antal bisiddere pegede GH generelt på, at færre bisiddere gav stor-driftsfordele med hensyn til både tid og økonomi. GH nævnte særligt to faktorer af betydning for det samlede antal bisiddere. For det første kunne habilitetsspørgsmål have betydning, og i den forbindelse vurderede GH, at Højesterets kendelse af 14. december 2016 ville forbedre mulighederne for at koncentrere bisidderopgaven på færre bisiddere. For det andet vurderede GH, at det fungerede godt i de kommissioner, hvor de faglige organisationer stod for at tildele én bisidder til en række menige medarbejdere. GH tilføjede dog, at det ofte ville være nødvendigt med egen bisidder for medarbejdere på de højere trin i hierarkiet.

Det blev drøftet med GH, om antallet af bisiddere også kunne nedbringes ved, at færre afhørte fik ret til en bisidder. Hertil bemærkede GH, at selv en ren faktum-undersøgelse kunne være belastende, og at han derfor havde betænkeligheder ved at give færre afhørte ret til en bisidder. Højesterets kendelse i Nørrebro-sagen (U 1997.1004/2 H) om de menige politifolks ret til bisidder må fortsat være retningsgivende. GH pointerede endvidere, at kommissionen har gavn af, at de afhørte har en bisidder. Det skyldtes for det første, at bisidderen står for at administrere klientens adgang til materialet og dermed sparer kommissionen for dette arbejde. For det andet pegede GH på, at bisidderen står for at forberede klienten, og at det var GH's erfaring, at jo bedre klienten var forberedt, jo hurtigere kunne afhøringen gennemføres. Alt i alt vurderede GH ikke, at det ville spare tid, hvis man under den nuværende ordning gav færre afhørte ret til en bisidder.

GH forklarede, at han i flere tilfælde havde oplevet, at kommissionen forsøgte at afskære bisidderen fra salær for overværelse af afhøringsmøder uden relevans for klienten. Der var gjort tilløb til dette i Blekingegade-kommissionen, som dog ikke var lykkedes. I Statsløsekommissionen gjorde formanden det på forhånd klart for bisidderne, at de ikke kunne forvente at møde med ret til salær på bestemte afhøringsdage, der vurderedes at være uden relevans for den pågældendes klient. I Tibetkommissionen var der fulgt en lignende fremgangsmåde, idet bisidderne var blevet anmodet om at tilkendegive, hvornår de agtede at møde, og kommissionen tilkendegav herefter, om den var enig i, at det var relevant for bisidderen at møde de pågældende dage.

Med hensyn til målretning af materialet var det GH's opfattelse, at udførlige spørgetemaer med præcise henvisninger til det relevante materiale gjorde det væsentligt lettere og hurtigere for bisidderen at forberede sig og klienten på afhøringen. GH tilføjede dog, at der var tale om et meget stort og tidskrævende arbejde for udspørgeren.

GH nævnte, at undersøgelseskommissionernes praksis med at protokollere afhøringerne på baggrund af båndoptagelser var velfungerende, men han bemærkede, at der var tale om et meget stort arbejde for kommissionen og dens sekretariat.

Det var GH's vurdering, at redskaberne for udspørger og bisiddere var tilstrækkelige.

#### Om retsbeskyttelsen af de involverede

GH nævnte, at det reelle problem for de involverede ofte er offentligheden om undersøgelsen. Han tilføjede dog, at loven gav hjemmel til både dørlukning og navneforbud, om end begge dele blev anvendt meget sjældent.

#### Om kommissionens vurderinger af beviser og ansvar

GH var enig i, at ministerundtagelsen kunne give anledning til vanskelige afgrænsnings-spørgsmål i forbindelse med bedømmelsen af embedsmænds adfærd, idet man risikerede indirekte at bedømme ministerens adfærd ved beskrivelsen af embedsmændenes rådgivning og bistand til ministeren. GH fandt dog ikke, at dette skulle begrænse kommissionen i sin beskrivelse og vurdering af embedsmændenes adfærd.

#### Andet

GH forklarede, at der allerede skete en uformel erfaringsudveksling mellem kommissionens formand og sekretariat og tidligere formænd og sekretærer. Han understregede igen vigtigheden af ikke at miste den praktiske viden, som oparbejdedes i kommissionernes sekretariater, og fremhævede igen den kontormedarbejder, som var en gennemgående figur i sekretariaterne for flere kommissioner. På den baggrund fandt han ikke, at der nødvendigvis var behov for at skrive en egentlig ”grønspættebog” for undersøgelseskommissioners virke, men han fandt dog, at der med fordel kunne udarbejdes en intern manual til brug i Justitsministeriet, sådan at tidsforbruget til ministeriets praktiske skridt kunne minimeres mest muligt.

GH fandt, at reglerne om efterprøvelse af undersøgelseskommissionens afgørelser var velfungerende, selv om det nogle gange kunne tage forholdsvis lang tid at få kæremålet afgjort.

Afslutningsvis blev det drøftet med GH, om han havde forslag til, hvordan undersøgelserne kan gennemføres hurtigere og mere effektivt under bevarelse af de retssikkerhedsmæssige garantier for de involverede. For så vidt angår forbruget af økonomiske ressourcer henviste GH til sine tidligere bemærkninger om mulighederne for at afskære salær og for at nedbringe det samlede antal bisiddere, navnlig ved at udpege samme bisidder for flere af de afhørte. GH vurderede derimod ikke, at der var meget rum for at begrænse andelen af involverede med ret til bisidder. Han pegede i den forbindelse på, at retten til bisidder er en fundamental ret, også i

rene faktum-undersøgelser, og henviste til sine tidligere bemærkninger om bisidderens forbedelsesfunktion.

GH blev endvidere spurgt om sit syn på forslaget om, at kommissionen kunne afholde indledende uformelle samtaler med potentielle vidner for at afgrænse kredsen af afhørte. GH vurderede, at det ville være ganske vanskeligt i praksis på forhånd at være sikker på, at de personer, man talte med, ikke havde behov for straks at være omfattet af lovens retssikkerhedsgarantier.

Endelig blev GH bedt om sin vurdering af mulighederne for at bruge advokatundersøgelser som alternativ til undersøgelseskommissioner. GH fandt, at advokatundersøgelser egnede sig til undersøgelser på rent skriftligt grundlag, men at de retssikkerhedsgarantier, som gives efter undersøgelseskommissionsloven, var påkrævet, hvis der skulle foretages mundtlig afhøring. GH anså derfor ikke advokatundersøgelser som alternativer til undersøgelseskommissioner, når det som led i undersøgelsen var nødvendigt at gennemføre vidneafhøringer.

## Interview med Claes Nilas

Fredag den 27. januar 2017.

*Claes Nilas er kommitteret i Styrelsen for International Rekruttering og Integration og forhenværende departementschef i forskellige ministerier i årene 2004-2015, herunder i Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration. Han blev afhørt af Statsløsekommissionen.*

*Forud for loven om undersøgelseskommissioner var Claes Nilas sekretær for kommissionsdomstolen til undersøgelse af visse forhold vedrørende post- og telegrafvæsenet (april 1982-april 1985). Han blev endvidere afhørt af undersøgelsesretten i Tamil-sagen og i den efterfølgende rigsretssag.*

### Hovedbudskaber fra interviewet

#### Om kommissoriet og undersøgelseskommissionens sammensætning

Claes Nilas (CN) fandt generelt, at kommissoriernes omfang var en afgørende faktor for undersøgelseskommissionernes tids- og ressourceforbrug. Han nævnte som eksempel kommissoriet for Statsløsekommissionen, der var meget bredt både for så vidt angår den tidsperiode og de temaer, som skulle være genstand for undersøgelsen. Efter CN's vurdering var et så bredt kommissorium unødvendigt for at afdække det centrale forløb, som var årsagen til nedsettelsen af kommissionen. Havde man i stedet afgrænset kommissoriet til det centrale, kunne undersøgelsen efter CN's opfattelse være gennemført langt hurtigere. CN erkendte samtidig, at udformningen af kommissoriet for en undersøgelseskommission også i vidt omfang er resultatet af en politisk proces, og at dette formentlig var en væsentlig forklaring på de ofte ganske brede opdrag.

CN noterede sig, at den typiske sammensætning af en undersøgelseskommission (en landsdommer, en advokat og en universitetsjurist) ikke garanterede, at kommissionen havde et medlem med særlig sagkundskab inden for det pågældende rets- eller forvaltningsområde og med kendskab til arbejds- og organisationsformen i den eller de undersøgte myndighed(er). Eksempelvis ville det i en undersøgelse af forhold i centraladministrationen være både nyttigt for kommissionen og betryggende for de involverede, hvis der i kommissionen sad et medlem med konkret indsigt i arbejdsforholdene i centraladministrationen og forholdet mellem politikere og embedsmænd.

#### Om kommissionens nedsættelse, praktiske etablering mv.

CN havde ingen bemærkninger til dette punkt.

#### Om det skriftlige materiale mv.

CN bemærkede generelt, at det var vigtigt at sikre, at undersøgelseskommissionen fik adgang til alt det relevante materiale i sagen. I den forbindelse anbefalede han, at de involverede myndigheder så vidt muligt burde gå i gang med at identificere og indsamle materialet, så snart der var truffet beslutning om at nedsætte en undersøgelseskommission. Man kunne overveje, om der var behov for en mere fast procedure herfor.

#### Om vidneforklaringer, bisidder og udspørger

Det var CN's opfattelse, at bisidderen tjente en vigtig funktion forud for afhøringen. Bisidderens rolle havde først og fremmest været at forberede CN på afhøringssituationen og tale sagen igennem med CN.

#### Om retsbeskyttelsen af de involverede

CN bemærkede, at det også for de involveredes retssikkerhed var et problem, at undersøgelserne tog lang tid. Eksempelvis gik der næsten fem år fra beslutningen om at nedsætte Statsløsekommissionen, til beretningen var afgivet og behandlet af ansættelsesmyndigheden. Længden af denne periode havde stor betydning, fordi de involveredes karriere *de facto* blev sat på standby. Endvidere indebar forberedelse af og deltagelse i afhøringer undervejs i undersøgelsen samt afgivelse af kommentarer til kommissionens beretningsudkast en meget omfattende og krævende arbejdsindsats, som var svær at få til at passe sammen med et i forvejen travlt arbejde.

CN fremhævede endvidere, at undersøgelseskommissionens beretning *de facto* har meget stor betydning for de involverede, selv om de formelt ikke er afgørelser eller domme. Eksempelvis lægges beretningen i realiteten til grund ved ansættelsesmyndighedens opfølgning, herunder ved en eventuel tjenestemandssag. I lyset heraf fandt CN, at processen ved en undersøgelseskommission kan justeres, navnlig for så vidt angår adgangen til kontradiktion. CN pegede i den forbindelse for det første på, at der alene sker høring over den del af beretningsudkastet, der vedrører den pågældende, men ikke den samlede beretning. Man måtte derfor afgive bemærkninger alene på baggrund af et fragment, selv om andre dele af beretningen meget vel kunne være af relevans. For det andet pegede CN på, at høringen foretages på et ganske fremskredent tidspunkt. CN mente, at det kunne være ønskeligt med en mulighed for at afgive en slags procedureindlæg umiddelbart efter afslutningen af afhøringerne. Selv om loven om undersøgelseskommissioner ikke udelukkede denne mulighed, kunne der være behov for at ind-



føre en formaliseret fremgangsmåde, som kunne sætte en ramme for et sådant procedureliggende element i processen.

Endelig nævnte CN, at det kunne være problematisk for de involverede, at sagen for deres vedkommende ikke fandt sin endelige afgørelse med undersøgelseskommissionens beretning. Først når beretningen forelå, kunne der tages stilling til, om der skulle indledes tjenestemandssag eller eventuelt indgås forlig. CN påpegede, at offentlighedens opmærksomhed er rettet mod beretningens konklusioner, og at det kan gøre det vanskeligt at komme videre i karrieren, at der ikke senere er den samme grad af offentlighed om, at sagen har fundet sin endelige afslutning ved f.eks. et forlig.

#### Om kommissionens vurderinger af beviser og ansvar

CN fandt, at ministerundtagelsen gav risiko for en skævhed i kommissionens bedømmelse, også for så vidt angår faktum. Uddybende forklarede han, at ministerundtagelsen indebærer en risiko for, at kommissionen anlagde en mere tilbageholdende linje ved bevisvurderingen af ministerens adfærd end ved bevisvurderingen af embedsmændenes adfærd. Dette kom bl.a. til udtryk ved en mere formalistisk bevisvurdering overvejende orienteret mod de skriftlige beviser.

#### Andet

Efter CN's vurdering kunne der ikke peges på grundlæggende problemer med undersøgelseskommissionsordningen, som gav anledning til at tænke i helt alternative undersøgelsesformer. Han fandt det også i orden med den offentlighed, der omgærder kommissionsordningen. CN understregede behovet for, at man ved nedsættelsen af kommissionen nøje overvejede dels afgrænsningen af undersøgelsen til at angå det centrale begivenhedsforløb, dels sammensætningen af kommissionen med henblik på at sikre den fornødne sagkundskab til at gennemføre den konkrete undersøgelse. CN understregede desuden, at der på grund af den afgørende betydning, som kommissionens beretning *de facto* kan få for de involverede, var behov for at tilpasse proceduren, så den i højere grad gav de involverede rettigheder til bl.a. kontradiktion, der mindede om dem, som kendes fra domstolsprocessen. Man bør i det hele taget overveje, om retsplejens almindelige principper i højere grad kan inspirere til procesordningen fremover.

## Interview med Lene Espersen

Tirsdag den 21. februar 2017.

*Lene Espersen er administrerende direktør for Danske Arkitektvirksomheder og var fra 2001 til 2011 minister (fra 2001 til 2008 justitsminister) og medlem af Folketinget i 20 år, fra september 1994 til november 2014. Hun blev som justitsminister afhørt af Dan Lyngekommissionen.*

*Som justitsminister nedsatte Lene Espersen Farum-kommissionen (efter en folketingsbeslutning herom), Dan Lyngekommissionen og Skattefradragskommissionen.*

### Hovedbudskaber fra interviewet

#### Om kommissoriet og undersøgelseskommissionens sammensætning

Lene Espersen (LE) fandt, at nedsættelsen af en undersøgelseskommission under den nuværende ordning i meget høj grad er resultatet af en politisk proces og udslag af politiske overvejelser. Efter LE's opfattelse virkede det som om, at oppositionen var tilbøjelig til at bruge en undersøgelseskommission som en sidste udvej i de situationer, hvor de almindelige parlamentariske redskaber som f.eks. spørgsmål til ministeren og samråd ikke havde givet de ønskede oplysninger eller det ønskede resultat. Oppositionens politiske interesse i kombination med pressens interesse i at "holde sager i kog" kunne efter LE's opfattelse føre til nedsættelse af en undersøgelseskommission i tilfælde, hvor det ud fra en rent saglig betragtning måtte stå hen i det uvisse, hvorfor en undersøgelseskommission var en hensigtsmæssig undersøgelsesform. Som eksempel på en undersøgelseskommission, der meget vanskeligt kunne siges at have værdi, pegede LE på Farum-kommissionen, der blev nedsat på trods af, at der blev ført omfattende straffesager sideløbende med undersøgelseskommissionen.

Den meget politisk prægede beslutningsproces frem mod nedsættelsen af en undersøgelseskommission gav efter LE's opfattelse anledning til, at kommissorierne ofte blev langt bredere end nødvendigt for at afdække sagens kerne. LE påpegede, at de brede kommissorier gav anledning til unødige omkostninger og til unødigt langt tidsforbrug for undersøgelserne. De langstrakte undersøgelser var efter LE's vurdering til skade for både undersøgelsesernes aktualitet og undersøgelseskommissionernes mulighed for at trænge til bunds i sagerne, fordi vidnerne ofte først blev afhørt flere år efter de centrale begivenheder.

LE fandt på den nævnte baggrund, at der er behov for initiativer, der kan sikre smallere og bedre afgrænsede kommissorier og kan bidrage til, at nedsættelse af en undersøgelseskommission bliver en sjældnere foreteelse. LE fremhævede navnlig tre mulige initiativer:

- 1) Indførelse af regler, der kræver bred parlamentarisk tilslutning som forudsætning for at nedsætte en undersøgelseskommission. LE nævnte, at man f.eks. kunne overveje at kræve 5/6 flertal i Folketinget for at nedsætte en undersøgelseskommission. I den forbindelse understregede LE, at en undersøgelseskommission er en meget omfattende undersøgelsesform, og at der er grund til at sikre, at dette instrument ikke kan blive brugt til politisk ”drilleri”, men kun tages i brug, hvis der er bred enighed om det. Efter LE’s vurdering vil risikoen for misbrug være begrænset, idet der på grund af pres fra medierne må forventes at være tilstrækkeligt flertal bag nedsættelsen af en undersøgelseskommission i de sager, hvor en kommission reelt er nødvendig.
- 2) Indførelse af en art forundersøgelse ved en granskningsmand, f.eks. en advokat. Under forundersøgelsen vil det kunne afdækkes, om der overhovedet er behov for en undersøgelseskommission, og hvis svaret er bekræftende, vil forundersøgelsen kunne bidrage til at skære sagen til og yde rådgivning til det politiske niveau. LE bemærkede dog, at det i politisk ladede situationer nok ofte må forventes, at den sagkyndige rådgivning kan blive trængt i baggrunden. LE påpegede desuden, at der fra politisk hold ofte må forventes en skepsis over for en tilskæring af undersøgelsen på grund af frygten for, at muligt relevante aspekter af sagen dermed ikke vil blive afdækket.
- 3) Nedsættelse af en undersøgelseskommission bør afvente, at eventuelle verserende retssager er afsluttet. LE henviste i den forbindelse til undersøgelseskommissionen i Farum-sagen, der i vidt omfang måtte afvente afslutningen af de verserende straffesager, før den kunne færdiggøre sit arbejde.

Om undersøgelseskommissionernes sammensætning havde LE den bemærkning, at det er vigtigt at sikre den fornødne bredde til at gennemføre den konkrete undersøgelse. Det havde været LE’s indtryk, at dette hidtil havde været forsøgt med held.

#### Om kommissionens nedsættelse, praktiske etablering mv.

LE havde ingen bemærkninger til dette punkt.

#### Om det skriftlige materiale mv.

LE havde ingen bemærkninger til dette punkt.

#### Om vidneforklaringer, bisiddere og udspørger

LE fandt, at hun som vidne havde haft stor gavn af en bisidder. Bisidderen forberedte hende på afhøringen og var dermed også med til at gøre hende mere tryk ved afhøringsituationen.

#### Om retsbeskyttelsen af de involverede

LE påpegede, at tidsforbruget på undersøgelserne udgør et selvstændigt retssikkerhedsmæssigt problem. LE var selv blevet afhørt af Dan Lynges kommissionen, mens hun var siddende minister, og det havde i perioder føjet en væsentlig ekstra arbejdsbelastning til et i forvejen

meget presset program. Foruden arbejdsbelastningen pegede LE på belastningen ved, at der i hele perioden frem til, at undersøgelseskommissionens beretning foreligger, hænger et sværd over hovedet på de involverede.

#### Om kommissionens vurderinger af beviser og ansvar

Efter LE's opfattelse forudsætter ministerundtagelsesreglen en skelnen mellem minister og embedsmænd, som i praksis kan være meget vanskelig at gennemføre konsekvent. Når ministeren f.eks. skal afgive et svar til Folketinget, sker det i realiteten altid efter omfattende bistand og rådgivning fra embedsmændene. LE fandt dog, at man måtte være varsom med i højere grad at give undersøgelseskommissionen til opgave at vurdere ministerens forhold. Det burde principielt fastholdes, at en undersøgelseskommission ikke har til opgave at foretage en retlig vurdering af ministerens adfærd.

#### Andet

Det blev drøftet med LE, om det fra en politisk synsvinkel ville give anledning til betænkeligheder eller indvendinger, hvis undersøgelseskommissionernes beretninger blev skrevet i en kortere form med en mindre detaljeret gengivelse af faktum-undersøgelsens resultater. Efter LE's opfattelse var det rigtigt at antage, at langt de færreste folketingsmedlemmer læste beretningen i sin helhed, og at opmærksomheden naturligt samlede sig om beretningens sammenfatning. Imidlertid vurderede LE, at det fra en politisk synsvinkel ville være vanskeligt at gøre op med den nuværende praksis med meget omfattende beretninger fra undersøgelseskommissioner. I den forbindelse påpegede LE, at folketingsmedlemmerne efter hendes erfaring sædvanligvis ønskede mest mulig dokumentation, og at en udvikling i den modsatte retning derfor næppe ville møde opbakning fra politisk hold. Det var LE's vurdering, at de lange beretninger fra undersøgelseskommissionerne først og fremmest var endnu et symptom på det tidligere påpegede grundlæggende problem, at undersøgelserne afgrænses for bredt.

Adspurgt om eventuelle forslag til ændringer, der kan bidrage til, at undersøgelserne gennemføres hurtigere, billigere og med opretholdelse af de nødvendige retssikkerhedsgarantier, pegede LE på de ovenfor nævnte forslag om f.eks. krav om 5/6 flertal for nedsættelse af en undersøgelseskommission og en forundersøgelse, der kan bidrage til at afgrænse undersøgelsen til problemstillingens kerne. Efter LE's opfattelse vil sådanne ændringer kunne bidrage til færre undersøgelser, men sandsynligvis også til en væsentlig forbedring af undersøgelseskommissionsordningen.

Afslutningsvis blev LE spurgt om sit syn på andre, alternative undersøgelsesformer. Advokatundersøgelser og parlamentariske undersøgelser blev drøftet.

For så vidt angår advokatundersøgelser var det LE's vurdering, at disse kan være nyttige som en art forundersøgelse, hvorved hun henviste til sine tidligere bemærkninger herom. LE pegede endvidere på, at advokatundersøgelser kan tjene til – og nok også i dag i et vist omfang tjener til – at begrænse antallet af undersøgelseskommissioner. LE forklarede uddybende, at en advokatundersøgelse ofte kan være et tilstrækkeligt middel til at undersøge en sag og samtidig give mulighed for at udvise politisk handlekraft.

Med hensyn til parlamentariske undersøgelser stillede LE sig skeptisk over for behovet for et sådant yderligere parlamentarisk redskab. LE påpegede, at folketingsmedlemmerne allerede i dag har mulighed for at stille skriftlige spørgsmål og kalde ministeren i samråd eller til forespørgselsdebatter. Endvidere bliver ordførerne i praksis ofte inviteret til tekniske gennemgange, hvor embedsmænd deltager sammen med ministeren. På den baggrund var det efter LE's vurdering vanskeligt at se behovet for yderligere redskaber til at sikre, at folketingsmedlemmerne får den viden og de oplysninger, der er nødvendige for folketingsarbejdet.

LE fandt heller ikke, at der er behov for parlamentariske undersøgelser som et middel til at afdække spørgsmålet om ministerens eventuelle ansvar. LE påpegede, at ministerens besvarelser mv. over for Folketinget er underlagt reglerne om ministeransvar, og at folketingsmedlemmerne allerede i dag kan komme meget langt i afdækningen af en sag ved at udnytte deres eksisterende muligheder tilstrækkeligt. LE fandt, at f.eks. offentlige parlamentariske høringer med afhøring af ministre og embedsmænd først og fremmest vil komme til at tage sigte på den interne proces i ministerierne. LE gav udtryk for betænkeligheder ved en sådan udvikling, bl.a. fordi embedsmændene vil kunne blive for tilbageholdende i deres rådgivning af ministeren, hvilket vil indebære en betydelig svækkelse af regeringens effektivitet. Endelig stillede LE spørgsmål ved, om folketingsmedlemmerne i almindelighed har de nødvendige kvalifikationer til at fungere som udspørgere i høringer, der fokuserer på ansvarsspørgsmål.

## Interview med Peter Loft

Tirsdag den 11. april 2017.

*Peter Loft er kommunaldirektør for Bornholms Regionskommune og var fra 1993 til 2012 departementschef i Skatteministeriet. Han blev afhørt af Skattesagskommissionen.*

### Hovedbudskaber fra interviewet

#### Om kommissoriet og undersøgelseskommissionens sammensætning

Om kommissoriernes udformning og indhold havde Peter Loft (PL) den bemærkning, at en undersøgelseskommission efter hans opfattelse ikke er et egnet organ til at foretage undersøgelser, der kræver politimæssig efterforskning. Sådanne sager eller aspekter af sager – som f.eks. den del af Skattesagskommissionens kommissorium, der handlede om læk af oplysninger – bør efterforskes af politiet.

PL fandt, at der mangler klarere kriterier for, hvornår en undersøgelseskommission nedsættes. Ofte henvises der som argument for nedsættelse af en undersøgelseskommission til, at der er behov for at undersøge en sag for at lære af de fejl, der måtte blive afdækket, og for at kunne foretage de fornødne forbedringer i den eller de undersøgte myndigheder. Imidlertid er det PL's vurdering, at det i praksis ikke nødvendigvis er sådanne sager, der bliver gjort til genstand for en kommissionsundersøgelse. PL pegede i den forbindelse på, at nedsættelsen af en undersøgelseskommission som oftest i høj grad er et udslag af en politisk proces og politiske overvejelser.

Om kommissionens sammensætning bemærkede PL, at det – navnlig fra et embedsmandsperspektiv – ville være betryggende, hvis der blev udpeget et kommissionsmedlem med kendskab til de organisatoriske forhold og arbejdsgangene i den type forvaltningsorgan, der undersøges i den konkrete sag (som oftest centraladministrationen). Det ville efter PL's opfattelse give kommissionen et bedre grundlag for sine vurderinger, hvis den blev tilført sådan sagkundskab.

#### Om kommissionens nedsættelse, praktiske etablering mv.

PL havde ingen bemærkninger hertil.

#### Om det skriftlige materiale mv.

I Skattesagskommissionen var PL ikke involveret i processen med at identificere og indsamle det relevante materiale til brug for kommissionens undersøgelse. PL kunne dog berette, at der

i hvert fald på det tidspunkt, hvor kommissionen blev nedsat, blev lavet en log, der sikrede, at dokumenterne blev låst på serverne både i departementet og i SKAT. Processen med indsamling af materialet gik straks i gang. I Skattesagskommissionen var det forholdsvis enkelt at identificere det relevante materiale.

#### Om vidneforklaringer, bisiddere og udspørger

På baggrund af PL's egne erfaringer udtrykte han grundlæggende tilfredshed med bisidderordningen efter undersøgelseskommissionsloven. PL havde dog den indvending mod den gældende ordning, at han som afhørt kun havde adgang til at sætte sig ind i materialet hos bisidderen. PL fandt ikke, at f.eks. hensynet til at undgå læk til pressen kan begrunde denne strenge restriktion på adgangen til materialet.

PL bemærkede, at den generelt velfungerende bisidderordning i regi af undersøgelseskommissionsloven står i skarp kontrast til stadiet før og efter kommissionens undersøgelse. Hverken forud for kommissionens nedsættelse, hvor PL skulle afgive en redegørelse om sagen, eller under det efterfølgende forløb, hvor skatteministeren anmodede en advokat om at vurdere, om der var grundlag for at drage nogen til ansvar for den del af sagen, der handlede om korrespondance mellem myndighederne og Folketingets Ombudsmand, havde PL haft en offentligt betalt bisidder. Eftersom disse forløb havde en ganske nær sammenhæng med undersøgelseskommissionens undersøgelse, undrede PL sig over, at der ikke findes regler, der understreker retssikkerhedsgarantierne hertil. Det gjaldt navnlig for den efterfølgende advokatundersøgelse, der blev nedsat af ansættelsesmyndigheden (ministeriet), og som i alt væsentligt byggede på undersøgelseskommissionens beretning. PL blev ikke givet nogen mulighed for at fremlægge sin opfattelse af det sagsforløb, som advokaten undersøgte. Advokaten fremkom med sin vurdering, uden at PL på noget tidspunkt blev inddraget.

#### Om retsbeskyttelsen af de involverede

På dette punkt pegede PL på både velfungerende og problematiske forhold ved undersøgelseskommissionsordningen.

Efter PL's opfattelse kan en undersøgelseskommission være en fordel for de involverede, idet en sådan kommission kan sikre en uvildig vurdering og et mere nuanceret syn på en sag, end hvis sagen blot undersøges af den pågældende myndighed selv – eller hvis sagen slet ikke bliver undersøgt, så der i offentligheden mv. får lov at florere alle mulige rygter og spekulationer.

Om selve procesformen bemærkede PL, at den efter hans overordnede vurdering giver en høj grad af tryghed for de involverede. De tre kommissionsmedlemmer i skattesagen havde på

passende vis udøvet en form for aktiv procesledelse, og afhøringerne var også i det væsentlige forløbet på betryggende vis. Om afhøringsformen uddybede PL, at han ikke på forhånd vidste præcis, hvad der ville blive spurgt om, men at han blev afhørt om bestemte perioder, der blev angivet på forhånd. Han fik udleveret en ekstrakt under selve afhøringen, og det fungerede gennemgående fint. Der havde dog i et enkelt tilfælde været et element af overraskelse under afhøringen, som efter PL's opfattelse var unødvendig, da udsøgerens spørgsmål beroede på en misforståelse, som kunne være opklaret, hvis hans opmærksomhed på forhånd var blevet henledt på de pågældende dokumenter. PL havde dog mulighed for at gøre opmærksom herpå under en efterfølgende afhøring.

Af problematiske forhold ved den gældende ordning pegede PL på følgende:

PL fandt, at det er utilstrækkeligt, at den enkelte involverede i høringsfasen alene får adgang til at læse de dele af beretningen, der handler om vedkommendes egne forhold. I PL's tilfælde var det omtrent tre sider. PL pegede endvidere på, at han – ligesom det gjorde sig gældende for det materiale, der indgik i undersøgelsen – var henvist til at læse disse uddrag af beretningen hos sin bisidder. PL havde på dette punkt de samme indvendinger som tidligere nævnt om ordningen med, at de involverede alene har adgang til indsigt i undersøgelsesmateriale hos bisidderen.

Selvom PL fandt, at undersøgelseskommissionslovens retssikkerhedsgarantier er betryggende for de involverede, pegede han dog også på, at disse garantier kunne være med til at gøre undersøgelsen forholdsvis tung og langvarig. Det langstrakte forløb havde efter PL's mening flere ganske alvorlige negative konsekvenser for de involverede. For det første indebar det en betydelig periode med pressedækning og -opmærksomhed, som føjede yderligere til den belastning, som selve undersøgelsen udgjorde. For det andet havde det karrieremæssige konsekvenser for de involverede. For sit eget vedkommende pegede PL i den forbindelse på, at han allerede umiddelbart efter nedsættelsen af Skattesagskommissionen blev fritaget for tjeneste. Der blev kort tid herefter udnævnt en ny departementschef, samtidig med at PL's departementschefstilling blev opretholdt. Det forhold, at den nye departementschef blev udnævnt, og ikke konstitueret, betød, at PL's departementschefstilling efter afslutningen af kommissionens undersøgelse kunne nedlægges som overflødig, hvorefter PL blot havde krav på tre års rådighedsløn. Den nævnte fremgangsmåde havde i praksis afgørende betydning for hans muligheder for omplacering til anden stilling mv. Alt i alt var det PL's vurdering, at det er meget problematisk, at det ikke står klart, hvordan man ansættelsesmæssigt er stillet i den periode, hvor undersøgelsen står på.



PL nævnte endelig, at de manglende retningslinjer for beretningens offentliggørelse må give anledning til betænkeligheder. For så vidt angik Skattesagskommissionens beretning påpegede PL, at de involverede ministerier – som en solohistorie – havde udleveret beretningen til en bestemt avis dagen før offentliggørelsen, og endog endnu inden han selv havde fået et eksemplar af beretningen. Han fandt, at denne fremgangsmåde tilføjede et unødvendigt element af sårbarhed for de involverede i en situation, hvor medieomtalen i forvejen ville give anledning til et betydeligt pres.

#### Om kommissionens vurderinger af beviser og ansvar

PL udtrykte tvivl om, hvor stor en forskel forsigtighedskravet gjorde for kommissionens vurderinger. PL vurderede, at bedømmelsen af hans egne forhold i realiteten var faldet ud på samme måde, hvis der ikke havde været et forsigtighedskrav.

#### Andet

Det blev drøftet med PL, om parlamentariske undersøgelsesformer eller advokatundersøgelser helt eller delvis vil kunne erstatte eller supplere ordningen med undersøgelseskommissioner. Hertil bemærkede PL, at parlamentariske undersøgelsesformer tjener politiske formål. Målet ville i praksis efter PL's vurdering være at nå til en hurtig afgørelse med et for politikerne tilfredsstillende resultat og ikke at søge efter at oplyse sagen grundigt eller lære af den. En eventuel afhøring af embedsmænd under sådanne former forekom ham retssikkerhedsmæssigt uforsvarlig, idet afhøringen og de afhørte først og fremmest ville blive en brik i et politisk spil. PL fandt, at undersøgelseskommissionssystemet – uanset den tunge og langvarige procesform – er langt at foretrække, både retssikkerhedsmæssigt og med hensyn til grundighed og mulighederne for efterfølgende at drage nytte af undersøgelsens resultater. PL fandt heller ikke, at advokatundersøgelser kan udgøre et reelt alternativ til undersøgelseskommissioner. Han pegede i den forbindelse navnlig på, at denne undersøgelsesforms effektivitet begrænses af, at der ikke kan ske vidneafhøring, og at undersøgelsesformen ikke frembyder de nødvendige retssikkerhedsgarantier.

Samlet set gik PL derfor mere ind for at justere og effektivisere undersøgelseskommissionsordningen. Han pegede i den forbindelse på flere områder, hvor man kunne overveje reformer. For det første nævnte PL, at man kunne overveje at give færre afhørte ret til en bisidder. Som eksempel nævnte han, at der ikke var behov for en bisidder til en fuldmægtig, som man på forhånd måtte være klar over ikke ville blive udsat for kritik. Alternativt kunne man overveje i højere grad at beskikke samme bisidder for flere af de afhørte i periferien af undersøgelsen. Med færre bisiddere ville man kunne undgå en række af de praktiske problemer, som f.eks. opstår ved aflysninger af afhøringer på grund af sygdom mv.

For det andet nævnte PL, at man kunne overveje at give kommissionen mulighed for at foretage en form for forundersøgelse. Kommissionen kunne begynde med at afhøre de helt centrale personer for dermed at få et grundlag for at begrænse og målrette undersøgelsen mod de centrale begivenhedsforløb og de centrale involverede personer. Denne fremgangsmåde ville muligvis også kunne give grundlag for en begrænsning af kredsen af personer med ret til bisidder. For at sikre sig, at kommissionen ikke afskæres fra alligevel at undersøge andre begivenheder eller involverede personer, kunne der i forbindelse med denne tilskæring af undersøgelsen tages forbehold for en senere udvidelse af undersøgelsen, hvis der måtte vise sig behov herfor. I så fald kunne det også blive nødvendigt at udvide kredsen af afhørte med ret til bisidder.

### **3. Nogle foreløbige overvejelser over behovet for ændringer af undersøgelsesformen**

Som det fremgår af kommissoriet for Udvalget om undersøgelseskommissioner, falder udvalgets opgave i to dele.

*For det første* skal udvalget foretage en erfaringsopsamling fra de undersøgelseskommissioner, der er gennemført efter lov om undersøgelseskommissioner.

*For det andet* skal udvalget i lyset af denne erfaringsopsamling vurdere, om der er behov for ændringer af denne undersøgelsesform. Udvalget skal i den forbindelse i særlig grad lægge vægt på hensynet til, at en undersøgelseskommission bør arbejde så hurtigt og effektivt som muligt under iagttagelse af de nødvendige retssikkerhedsmæssige garantier for de involverede politikere og embedsmænd. Udvalget skal herunder overveje, hvordan det sikres, at en undersøgelseskommissions arbejde så vidt muligt målrettes undersøgelsen og klarlæggelsen af de omstændigheder, som er de centrale for det faktiske begivenhedsforløb, som er baggrunden for undersøgelseskommissionens nedsættelse. Udvalget skal udarbejde forslag til eventuelle lovændringer i overensstemmelse med udvalgets anbefalinger.

Om forholdet mellem udvalgets to opgaver er det i kommissoriet anført, at udvalget i første række skal prioritere arbejdet med erfaringsopsamlingen fra de hidtil gennemførte undersøgelseskommissioner, således at der først afgives deludtalelse herom.

Resultatet af udvalgets erfaringsopsamling fremgår af nærværende kapitel 3 med afsnit 2.1, 2.2 og 2.3 ovenfor, og denne erfaringsopsamling udgør sammen med kapitel 1 og 2 udvalgets deludtalelse.

Udvalget har imidlertid i tillæg hertil fundet det naturligt kort at skitsere nogle foreløbige betragtninger om, hvilke ændringer af undersøgelsesformen med undersøgelseskommissioner den beskrevne erfaringsopsamling synes at kunne give anledning til at overveje, og som derfor vil kunne komme til at indgå i udvalgets videre arbejde.

Som retningslinje for udvalgets arbejde i så henseende er det i kommissoriet anført, at der i flere tilfælde har været

”rejt kritik i offentligheden af undersøgelsesresultater sammenholdt med omkostningerne til dem og den medgåede tid. Endvidere har der været rejt kritik af forhold omkring nedsættelsen af undersøgelseskommissioner, herunder spørgsmål om deres sammensætning og om, hvorvidt kommissorierne har været formuleret tilstrækkeligt præcist. Hertil kommer, at en undersøgelseskommission, der strækker sig over længere tid, kan udgøre en belastning for de ministre og embeds-

mænd, som undersøgelsen angår. Kritikken giver anledning til at overveje, om det vil være muligt at justere og effektivisere denne undersøgelsesform.”

Som mulige justeringer og effektiviseringer på baggrund af den beskrevne erfaringsopsamling skal udvalget foreløbig anføre de overvejelser, der er skitseret i det følgende.

### **3.1 Det tidsmæssige forløb**

Udvalgets erfaringsopsamling vidner om, at det tidsmæssige forløb er et selvstændigt problem. Som det fremgår af afsnit 2.1, har det gennemsnitlige tidsforbrug for de fem undersøgelseskommissioner af mere ”almindeligt tilsnit”, der har ført deres arbejde til ende, været omkring 3 ½ år, spændende fra 2 år og 7 måneder som det korteste til 4 år og 5 måneder som det længste – fra undersøgelseskommissionen er blevet besluttet nedsat, til den færdige beretning har foreligget. Der er her set bort fra de to kommissioner, der havde helt særegne opgaver, Farum-kommissionen og PET-kommissionen, hvor tidsforløbet udstrakte sig til 9-10 år.

De lange tidsforløb er et selvstændigt problem, allerede fordi det i sagens natur er ønskeligt, at sager, hvortil der jævnligt vil knytte sig væsentlig politisk interesse, og som ofte vil indebære, at der i en bredere offentlighed formidles, berettigede eller uberettigede, formodninger om, at der har været uregelmæssigheder eller ulovligheder i den offentlige opgavevaretagelse, afklares nogenlunde hurtigt. Hertil kommer, at det lange tidsforløb udgør en selvstændig belastning for de personer, der er genstand for undersøgelse.

Der kan derfor være grund til at overveje, hvorledes undersøgelserne kan gennemføres hurtigere end hidtil. Udvalgets erfaringsopsamling, jf. analysen i afsnit 2.1 af de tidsmæssige forløb, vidner om, at der formentlig vil kunne være tid at hente i forbindelse med den praktiske nedsættelse og etablering af undersøgelseskommissionerne, herunder i henseende til de lokalemæssige (og eventuelt sikkerhedsmæssige) foranstaltninger. Endvidere synes indhentelsen af materiale fra de berørte myndigheder at måtte kunne fremskyndes ved, at myndighederne på et tidligt tidspunkt, allerede når en undersøgelseskommission besluttet nedsat, og kommissoriet i hvert fald i hovedtræk er kendt, indleder materialeindsamlingen. Det kan overvejes, om der er behov for at indføre en fast procedure herfor.

Der synes endvidere at kunne være anledning til at overveje, om arbejdet med udarbejdelsen af kommissionernes beretninger kan reduceres og tid dermed vindes ved, at beretningerne skrives i en væsentlig kortere form, hvor opmærksomheden koncentrerer sig om det centrale i det foreliggende begivenhedsforløb samt kommissionens bevis- og ansvarsmæssige vurdering heraf. Mange af kommissionsberetningerne fra 1980'erne var på få hundrede sider. Siden loven om undersøgelseskommissioner trådte i kraft, har beretningerne som regel været på mellem 1.000 og 2.000 sider. Begrundelsen for de omfattende beretninger ligger for så vidt lige

for: det er jo undersøgelseskommissionernes primære opgave at undersøge og redegøre for et begivenhedsforløb, dvs. at klarlægge faktum. I praksis er det imidlertid formentlig altovervejende kommissionens sammenfattende vurderinger af de mest centrale fakta og af ansvarsspørgsmålene, der har interesse for Folketinget og offentligheden. Der er dog også peget på, at der fra politisk hold kan være et ønske om at få mest mulig dokumentation. Også de involverede personer kan efter omstændighederne have en interesse heri.

### **3.2 Kommissorierne**

Det ofte ganske omfattende tidsmæssige forløb hænger i praksis ganske nært sammen med undersøgelseskommissorier. Udvalgets erfaringsopsamling peger i retning af det for så vidt ganske indlysende, at desto mere omfattende kommissorierne gøres, jo mere omfattende – og tidskrævende – bliver undersøgelserne. Hvis man fra politisk hold vil have en meget bred undersøgelse såvel i emner som tid, kommer undersøgelsen uundgåeligt også til at tage lang tid.

Skal der sættes ind her, er der behov for, at regering og Folketing, når kommissorierne fastlægges, selv i højere grad målretter undersøgelserne mod det, der er det centrale. En mulighed, der måske kunne overvejes, er i den forbindelse, om man med en art generalklausul i kommissorierne udtrykkeligt kunne anmode kommissionen om at målrette undersøgelsen mod det centrale – med henblik også på, at undersøgelsen kan gennemføres så hurtigt og effektivt som muligt. Det bemærkes hertil, at de gennemførte interview ikke giver indtryk af, at undersøgelseskommissionerne har ment sig udelukket fra at behandle andre spørgsmål end de udtrykkeligt opregnede, hvis der undervejs i undersøgelsen viste sig behov herfor.

Som et særskilt emne i tilknytning til spørgsmålet om kommissoriernes indhold kan der være grund til at overveje forholdet mellem undersøgelseskommissioner og almindelig politimæssig efterforskning som led i en strafferetlig forfølgning. Flere af de gennemførte interview har henledt opmærksomheden på nogle af de problemer, der rejser sig, når en undersøgelseskommission får til opgave at undersøge forhold, som tillige efterforskes af politiet, eller som egner sig bedre til at blive undersøgt ved en sådan efterforskning.

### **3.3 Kommissionernes medlemmer**

De undersøgelseskommissioner, der har afsluttet deres arbejde, har været bemandet med en landsdommer som formand og en advokat og en professor eller andre sagkyndige som medlemmer. Udvalgets erfaringsopsamling vidner om, at en sådan sammensætning har været hensigtsmæssig. Afhængig af karakteren af undersøgelseskommissionens opgave kan der være brug for særlig målrettet sagkundskab inden for f.eks. det økonomiske og bevillingsmæssige område, ligesom der måske mere i almindelighed kan være behov for, at muligheden for at

udpege et medlem med indsigt i arbejds- og organisationsforholdene i den type myndighed, der er genstand for undersøgelsen, i højere grad benyttes. Behovet for en dommer som formand er blevet understreget, begrundet i dommerens erfaring med procesledelse og bevisvurdering samt begrundet i den tillid og autoritet, der knytter sig til dommerhvervet.

Efter § 5, stk. 1, i loven om undersøgelseskommissioner er det undersøgelseskommissionen, der efter samråd med udsøgeren afgør, hvordan undersøgelsen skal tilrettelægges. Efter bestemmelsens stk. 2 er det undersøgelseskommissionens formand, der leder kommissionens møder. Der er under udvalgets interview blevet peget på muligheden af, at undersøgelseskommissionens formand får en stærkere placering i forbindelse med beslutninger om undersøgelsens praktiske tilrettelæggelse. Der kan på baggrund heraf måske være anledning til at overveje en eventuel ændring eller præcisering af lovens bestemmelser.

Under de gennemførte interview er der blevet peget på, at indstilling og udpegnings af medlemmer til undersøgelseskommissionen i nogle tilfælde synes at have taget længere tid end nødvendigt, og det kan på denne baggrund overvejes, om en i højere grad forud fastlagt procedure mv. for kontakten til landsretterne og Advokatsamfundet, der typisk anmodes om at indstille medlemmer, vil kunne nedbringe tidsforbruget i denne fase.

### **3.4 Om kredsen af undersøgte, vidneforklaringer, bisiddere mv.**

I lyset af de kommissorier, der har været for de hidtidige undersøgelseskommissioners undersøgelser, har undersøgelseskommissionerne naturligt nok afgrænset den kreds af personer, der afhøres, ganske bredt. Dette har selvsagt bidraget til det store tidsforbrug. Den brede afgrænsning af personkredsen har også bidraget til omkostningerne, navnlig fordi vidnerne typisk vil have ret til en bisidder. Ved afhøringer, hvor der over en hel retsdag er mange bisiddere til stede, vil alene udgiften til bisiddersalær kunne løbe op i ganske betydelige beløb. Under udvalgets erfaringsopsamling er der af flere af de interviewede blevet peget på det ønskelige i, at flere vidner har samme bisidder. Noget sådant er da også i en del tilfælde sket og med et hensigtsmæssigt og godt resultat. I medfør af § 21, stk. 2, i loven om undersøgelseskommissioner kan undersøgelseskommissionen beskikke en bisidder for den person, hvis forhold undersøges. På baggrund også af Højesterets kendelse af 14. december 2016 i sag 232/2016 om beskikkelse af samme advokat for flere personer (optrykt i Ugeskrift for Retsvæsen 2017, side 911 ff.) synes der at kunne være grund til at overveje, om undersøgelseskommissionerne i højere grad end hidtil bør søge at beskikke samme bisidder for flere, hvor noget sådant er muligt. Omkostningerne ved undersøgelsen vil herved kunne reduceres, og den praktiske tilrettelæggelse af undersøgelsen vil kunne lattes.

Antallet af afhørte kunne formentlig begrænses, hvis undersøgelserne blev mere målrettede. Det forekommer i den forbindelse udvalget værd at overveje, om det ville være formålstjen-

ligt, hvis man i kommissoriet for en undersøgelse søgte at afgrænse den personkreds, for hvem en ansvarsvurdering kunne tænkes at være relevant. I praksis har det for de hidtidige undersøgelseskommissioner – og tillige for de mange tidligere kommissionsdomstole og undersøgelsesretter – næsten undtagelsesfrit alene været i niveauet departementschef, direktør og afdelingschef samt i visse tilfælde kontorchef, at et retligt ansvar har været relevant at overveje. En sådan nærmere afgrænsning af den relevante personkreds kunne formentlig i visse tilfælde lette arbejdet med gennemførelsen af undersøgelsen og med den efterfølgende ansvarsvurdering samt med skrivningen af beretningen. Det er endvidere muligt, at det bør overvejes, om en forhåndsafgrænsning af den relevante personkreds vil kunne give mulighed for, at undersøgelseskommissionen kan gøre brug af en mere uformel udspørgen eller samtaleform i relation til personer, der ikke i ansvarsmæssig henseende vil være direkte berørt. På den anden side vil det ved overvejelserne om en sådan forhåndsafgrænsning skulle tage i betragtning, at det vil kunne have uheldige virkninger, hvis det på forhånd fastslås, at alle medarbejdere under et vist niveau uden videre kan udtale sig om egne og andres forhold uden risiko for at ifalde ansvar. Hertil kommer, at der i forbindelse med de gennemførte interview er peget på, at en sådan ansvarsfritagelse vil kunne være mere formel end reel, idet de pågældende vil kunne være bekymrede for, om de vil kunne blive anset for illoyale, eller om det, de har forklaret, vil kunne få betydning for deres karriere mv. Det kan overvejes f.eks. at tage forbehold for, at der undervejs i undersøgelsen ekstraordinært kan vise sig behov for at lade undersøgelsen omfatte også bestemte underordnede medarbejders ansvarsforhold. Om de foreløbige overvejelser om muligheden for at gennemføre forundersøgelser, herunder i regi af undersøgelseskommissionen, henvises i øvrigt til afsnit 3.6 nedenfor.

Hvad særligt angår omkostningerne til bisidderne kan det på baggrund af de synspunkter, der er fremsat under udvalgets interview, overvejes, om der i højere grad end efter gældende regler og praksis bør være mulighed for at afskære salær til bisidderen for deltagelse i afhøringsmøder, der på forhånd må anses for at være uden betydning for den pågældendes klient.

### **3.5 Om kommissionens vurderinger af faktum, retsregler og ministeransvar**

Det forudsættes (som nævnt i kapitel 2, afsnit 2.2.1) i forarbejderne til bestemmelserne i § 4, stk. 2 og 4, i loven om undersøgelseskommissioner, at kommissionen skal udvise forsigtighed ved sin bedømmelse af såvel faktum som retsregler. Det fremgår endvidere af lovens § 4, stk. 4, 2. pkt., at en undersøgelseskommission ikke kan få til opgave at foretage retlige vurderinger til belysning af spørgsmålet om ministres ansvar. Det fremgår af forarbejderne til denne bestemmelse, at undersøgelseskommissionens opgave, for så vidt angår ministre, således alene vil være at undersøge og redegøre for de faktiske omstændigheder, der har relevans for Folketingets egen stillingtagen til spørgsmålet om ministres politiske eller retlige ansvar, jf. grundlovens §§ 15 og 16. I den forbindelse kan undersøgelseskommissionen også foretage

undersøgelse af og redegøre for subjektive forhold vedrørende ministeren, f.eks. hvilken viden ministeren må antages at have haft med hensyn til oplysninger, der blev videregivet til Folketinget.

Det kan på baggrund af udvalgets erfaringsopsamling formentlig være naturligt at overveje den praktiske relevans af lovens almindelige forsigtighedskrav vedrørende bedømmelse af såvel faktum som retsregler. Det fremgår således af udvalgets interview, at det er den overvejende opfattelse, at undersøgelseskommissionslovens regler om forsigtighed ved bevisbedømmelse og ansvarsvurderinger næppe har haft nogen stor betydning i praksis. Bevisusikkerhed og tvivl om den retlige vurdering vil i sagens natur kunne forekomme, men det kan måske være svært at se, at der skulle være behov for et særskilt forsigtighedskrav ud over det, der allerede naturligt må følge af, at en undersøgelseskommission afgiver sine vurderinger uden samme kontradiktoriske proces, som præger en almindelig retssag.

Hvad angår den særlige regel om, at en undersøgelseskommission ikke kan få til opgave at foretage retlige vurderinger til belysning af spørgsmålet om ministres ansvar, kan der formentlig være grund til at overveje de problemer, som denne regel i visse tilfælde synes at have kunnet give anledning til for undersøgelseskommissioners vurdering af embedsmænds forhold, herunder at den særlige "ministerundtagelsesregel" måske kan være egnet til i visse tilfælde at bidrage til at give et skævt billede af ansvarsfordelingen, når kommissionen udtaler kritik af embedsmænd, men ikke af ministre. En eventuel ændring af reglen vil kunne give kommissionen lejlighed til i højere grad end i dag at kunne fremhæve de momenter i både belastende og formildende retning for ministeren, som undersøgelsen måtte have afdækket. Det skal dog herved tages i betragtning, at den særlige ministerundtagelsesregel har sin grundelse i, at spørgsmålet, om – og i givet fald hvordan – ministeren skal holdes ansvarlig, henhører under Folketinget.

### **3.6 Forundersøgelse?**

Det er som nævnt anført i kommissoriet, at udvalget bl.a. skal overveje, hvordan det sikres, at en undersøgelseskommissions arbejde så vidt muligt målrettes undersøgelsen og klarlæggelsen af de omstændigheder, som er de centrale for det faktiske begivenhedsforløb, som er baggrunden for undersøgelseskommissionens nedsættelse. På baggrund af den foretagne erfaringsopsamling finder udvalget, at der i tilknytning hertil formentlig kan være grund til nærmere at overveje muligheden af at give undersøgelseskommissionen mulighed for at gennemføre en art forundersøgelse, der på et tidligt tidspunkt i undersøgelsen kunne give kommissionen et overblik over sagen og muliggøre en tilskæring af undersøgelsen.



Som en alternativ form for forundersøgelse – uden for undersøgelseskommissionens eget regi – kan det overvejes at indføre mulighed for, at der i forbindelse med eller forud for, at der træffes beslutning om nedsættelse af en undersøgelseskommission, iværksættes en forundersøgelse med henblik på at skabe et foreløbigt overblik over det pågældende sagskompleks, således at der på grundlag heraf kan træffes beslutning om, hvorvidt en undersøgelseskommissionsundersøgelse overhovedet bør iværksættes, og i givet fald hvorledes en sådan kommissionsundersøgelse bedst kan afgrænses, så der kan ske en hensigtsmæssig tilskæring af undersøgelsen.

Forskellige modeller for en sådan forundersøgelse må i givet fald overvejes, herunder hvem der kunne tænkes at forestå en sådan forundersøgelse. Én mulighed kunne være en til lejligheden udpeget person, f.eks. en advokat. En anden mulighed kunne være, at forundersøgelsen blev forestået af samme personkreds, som eventuelt efterfølgende skulle udpeges som medlemmer af en undersøgelseskommission. En tredje mulighed kunne være en fast instans – eventuelt et allerede eksisterende fast kontrolorgan – der kunne foretage indledende undersøgelser og eventuelt fortsætte som undersøgelseskommissionens rådgiver i den indledende fase.

Såfremt en forundersøgelse ikke alene skal baseres på skriftligt materiale, men også på samtaler med personer, vil der være behov for at overveje, om noget sådant kan ske under mindre formelle former, end loven om undersøgelseskommissioner for nærværende giver mulighed for. Gennemførelsen af samtaler med muligt involverede embedsmænd mv. uden de retssikkerhedsmæssige garantier, som gives af undersøgelseskommissionsloven, vil i den forbindelse give anledning til særskilte overvejelser.

Det vil endvidere være væsentligt i forbindelse med ovennævnte overvejelser at have for øje, at en forundersøgelse i værste fald kan føre til, at det samlede undersøgelsesforløb udstrækkes yderligere over tid.



