

LOVSEKRETARIATET

NOTAT

OM UDLÆNDINGE- OG INTEGRATIONSMINISTERENS PROCEDURE FOR FORTROLIGE BESVARELSER Gennem Det Udenrigspolitiske Nævn

FOLKETINGET



Dette notat er udarbejdet af Lovsekretariatet efter anmodning fra Folketingets Retsudvalg, der har anmodet om en kortfattet redegørelse af udlændinge- og integrationsministerens beslutning om at besvare samrådsspørgsmål og folketingsspørgsmål fra Folketingets udvalg gennem Det Udenrigspolitiske Nævn, hvis ministerens svar vil indeholde visse typer af fortrolige oplysninger. Retsudvalget har endvidere anmodet om en vurdering af udvalgets reaktionsmuligheder i den konkrete sag samt en beskrivelse af eventuelle lignende tidligere sager.

24. oktober 2017

Ref. 16-000339-111

Sammenfatning

En minister har en ret, men ikke en generel pligt, til at videregive oplysninger af fortrolig karakter til Folketinget, hvis ministeren skønner, at oplysningerne må antages at være af saglig betydning for Folketingets virksomhed. Folketingets udvalg kan således ikke generelt pålægge en minister at videregive fortrolige oplysninger.

Hvis en minister vælger at udtale sig, skal ministeren dog svare korrekt og fuldstændigt. Udlændinge- og integrationsministeren har oplyst, at ministeren ikke har til hensigt at fortie visse oplysninger, men i stedet videregiver disse oplysninger gennem Det Udenrigspolitiske Nævn, hvor der ved lov er fastsat særlige bestemmelser om tavshedspligt, der indebærer, at en oplysning er fortrolig, når vedkommende minister eller nævnets formand bestemmer dette.

De oplysninger, som udlændinge- og integrationsministeren har valgt at videregive gennem Det Udenrigspolitiske Nævn er oplysninger, som nævnet umiddelbart har kompetence at behandle, jf. lov om Det udenrigspolitiske Nævn

Såfremt Retsudvalget ønsker, at ministeren omgør sin beslutning om at besvare visse spørgsmål gennem Det Udenrigspolitiske Nævn, bør dette formentlig adresseres gennem politiske forhandlinger med ministeren.

Lovsekretariatet har ikke kendskab til fortilfælde, hvor en minister har valgt at overflytte visse sager fra et folketingsudvalg til Det Udenrigspolitiske Nævn. Det er dog ikke usandsynligt, at der i tidligere sager er sket en parallel behandling i et udvalg og Det Udenrigspolitiske Nævn. Sidst i notatet følger

en kort beskrivelse af sagen vedrørende frasalg af dele af energiselskabet DONG Energy, hvor den daværende finansminister afviste af videregive oplysninger til Folketinget under henvisning til fortrolighedshensyn.

Baggrund

Udlændinge- og integrationsministeren orienterede den 10. maj 2017 Udlændinge- og Integrationsudvalget samt Det Udenrigspolitiske Nævn om, at ministeren havde besluttet fremover at besvare samrådsspørgsmål og folketingssspørgsmål i Det Udenrigspolitiske Nævn, hvis det efter en konkret vurdering viser sig, at svaret vil indeholde oplysninger, som af hensyn til Danmarks udenrigspolitiske interesser, herunder forholdet til andre lande, og/eller sikkerhedspolitiske interesser, efter lovgivningen er fortrolige, jf. UPN alm. del bilag 236, 2016-17.

Folketingets Administration blev ligeledes den 10. maj 2017 orienteret om udlændinge- og integrationsministerens beslutning om at besvare visse spørgsmål gennem Det Udenrigspolitiske Nævn. Her understregede Folketingets Administration, at det bør fremgå klart af materiale oversendt til Folketinget, hvilke dele heraf der er fortroligt materiale. Folketingets Præsidium blev samme dag orienteret om sagen og tog orienteringen til efterretning. Udlændinge- og integrationsministeren har desuden mundtligt orienteret formændene for Folketingets Udlændinge- og Integrationsudvalg samt Det Udenrigspolitiske Nævn.

Det fremgik af ministerens brev af 10. maj 2017, at de oplysninger, som i fremtiden ville blive besvaret i Det Udenrigspolitiske Nævn, er svar på samrådsspørgsmål og folketingssspørgsmål, som det efter en konkret vurdering viser sig vil indeholde oplysninger, som efter lovgivningen er fortrolige af hensyn til Danmarks udenrigspolitiske interesser, herunder forholdet til andre lande, og/eller sikkerhedspolitiske interesser. Dette gælder både generelle og konkrete sager, hvor hensynet til udenrigs- eller sikkerhedspolitiske interesser nødvendiggør, at der afgives en fortrolig besvarelse. Spørgsmål, hvor det af andre grunde er nødvendigt at afgive en fortrolig besvarelse, vil forsat blive besvaret gennem de enkelte udvalg, eksempelvis konkrete humanitære sager eller sager om familiesammenføring, som indeholder følsomme personlysninger.

Udlændinge- og integrationsministerens beslutning blev truffet i forlængelse ministerens deltagelse i samråd nr. AE (alm. del) den 30. marts 2017 i Folketingets Udlændinge- og Integrationsudvalg om det danske samarbejde med Somalia om tilbagetagelse af somaliske statsborgere. Da samarbejdet foregår i fortrolighed efter somalisk ønske, var det et lukket samråd. Under samrådet understregede ministeren fortroligheden af de oplysninger, som blev videregivet, men ministeren kunne efterfølgende konstatere, at oplysninger fra det lukkede samråd blev gengivet i danske medier. Ministeren

har ligeledes tidligere konstateret, at fortrolige oplysninger fra ministerens skriftlige besvarelse af folketingssspørgsmål efterfølgende har været gengivet i danske medier.

Ved breve af 22. juni 2017 til Udlændinge- og Integrationsudvalget samt Det Udenrigspolitiske Nævn har ministeren redegjort for den praktiske fremgangsmåde, som i fremtiden vil blive fulgt af ministeren, jf. REU alm. del bilag 315, 2016-17. Retningslinjerne for besvarelse af samråds- og folketingssspørgsmål vil som udgangspunkt også gælde spørgsmål, der stilles af Folketingets øvrige udvalg, herunder Retsudvalget.

Det fremgår af ministerens breve af 22. juni 2017, at et udvalg hurtigst muligt vil blive orienteret, hvis besvarelsen af et samrådsspørgsmål forudsætter videregivelse af fortrolige oplysninger af ovenfor nævnte art, og derfor ikke kan besvares i udvalget. Ministeren vil også orientere om, at den relevante fortrolige information kan deles med Det Udenrigspolitiske Nævn. Delbesvarelser, som ikke indeholder fortrolige oplysninger, kan stadig besvares gennem Folketingets udvalg, medmindre spørgeren foretrækker, at der gives en samlet orientering til Det Udenrigspolitiske Nævn.

Skriftlige udvalgs spørgsmål, som ikke kan besvares i udvalget efter ministerens nye retningslinjer, vil ifølge ministeren blive besvaret med et fortroligt svar, hvor det bl.a. oplyses, at spørgsmålet ikke kan besvares uden at videregive oplysninger, som det efter en konkret vurdering af hensyn til Danmarks udenrigspolitiske interesser, herunder forholdet til andre lande, og/eller sikkerhedspolitiske interesser efter lovgivningen er nødvendigt at holde fortrolige. Spørgsmålet vil blive besvaret ved en skriftlig, fortrolig notits til Det Udenrigspolitiske Nævn.

Lovsekretariatets bemærkninger

Det er fast antaget i den juridiske litteratur, at den offentlige forvaltning ikke er underlagt en generel retlig pligt til at videregive oplysninger til Folketinget. En minister er heller ikke generelt forpligtet til at besvare spørgsmål fra Folketinget. Inden for nærmere angivne områder er en minister ved lov pålagt en oplysningspligt over for Folketinget. Det gælder f.eks. grundlovens § 53 om besvarelse af forespørgsler og § 2 i lov om Det udenrigspolitiske Nævn.¹

Folketingets forretningsorden indeholder bestemmelser om Folketingets mulighed for at stille spørgsmål til en minister. Medlemmer af Folketinget kan stille spørgsmål til en ministers holdning til eller opfattelse af et offentligt anliggende til skriftlig eller mundtlig besvarelse, jf. forretningsordenens § 20.

¹ Se f.eks. Henrik Hjort Elmquist, *Statsret – Praktisk forfatningsret i en politisk verden*, Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 2015, 1. udgave, 1. oplag, s. 88 f og Betænkning nr. 1557 (2015) om opfølgning på Christiania-sagen, s. 26 ff. Se også REU alm. del - Bilag 198, 2004-05 (1. samling) om ministres oplysningspligt i forhold til Folketinget.

Folketingets udvalg kan anmode en minister om at besvare spørgsmål stillet af udvalget til skriftlig besvarelse eller mundtlig besvarelse gennem et samråd, jf. forretningsordenens § 8, stk. 6. Ministeren er imidlertid ikke retligt forpligtet til at besvare spørgsmålene, og ministeren kan afvise at besvare spørgsmål iht. forretningsordenens § 20, stk. 4 og § 8, stk. 6.

For så vidt angår fortrolige spørgsmål har en minister ikke en generel pligt til at videregive oplysninger af fortrolig karakter til Folketinget. Ministeren har imidlertid ret til at videregive sådanne oplysninger, hvis ministeren skønner, at oplysningerne må antages at være af saglig betydning for Folketingets virksomhed, jf. FIU alm. del, svar på spørgsmål 158, 2014-15. Folketingets udvalg kan således ikke pålægge en minister at videregive fortrolige oplysninger.

Ifølge ministeransvarlighedslovens § 5, stk. 2, må en minister ikke give urigtige eller vildledende oplysninger til Folketinget eller under Folketingets behandling af en sag fortie oplysninger, der er af væsentlig betydning for Folketingets bedømmelse af sagen. Ministeransvarlighedslovens § 5, stk. 2, giver ikke Folketinget en særlig mulighed for at pålægge en minister at videregive fortrolige oplysninger, men hvis en minister vælger at udtale sig, skal ministeren svare korrekt og fuldstændigt. En minister kan ikke i den forbindelse fortie relevante fortrolige oplysninger. Ministeren må i et sådant tilfælde, gøre opmærksom på, at der er oplysninger af betydning for sagen, som imidlertid ikke kan videregives til Folketinget.²

I Lovsekretariatets notat af 14. december 2004 om ministres oplysningspligt i forhold til Folketinget fremhæves det, at der oftest må foretages en konkret vurdering af, om fortrolige oplysninger bør videregives til Folketinget. På en lang række områder bør oplysninger normalt videregives for at sikre, at Folketingets udvalg har det fornødne saglige grundlag for at gennemføre lovgivning samt udføre parlamentarisk kontrol med forvaltningen. På andre områder kan særlige hensyn dog føre til, at bestemte oplysninger ikke videregives eller kun videregives under særlige omstændigheder, f.eks. i generel eller anonymiseret form. Det kan f.eks. være hensynet til den enkeltes private eller erhvervsmæssige forhold, hensynet til andre lande og mellemfolkelige institutioner eller hensynet til regeringens beslutningsproces og parlamentariske stilling over for Folketinget, jf. REU alm. del – bilag 198, 2004-05 (1. samling).

Det følger af grundlovens § 19, stk. 3, at Folketinget skal vælge et udenrigspolitisk nævn, og at regeringen skal rådføre sig med nævnet forud for enhver beslutning af større udenrigspolitisk rækkevidde. Det Udenrigspolitiske Nævn er nærmere reguleret ved lov nr. 54 af 5. marts 1954 om Det udenrigspolitiske Nævn, hvoraf det i § 2 fremgår, at nævnet også har til

² Betænkning nr. 1557 (2015) om opfølgning på Christiania-sagen, s. 27.

opgave at modtage oplysninger fra regeringen om udenrigspolitiske forhold samt drøfte sager med regeringen af betydning for landets udenrigspolitik. Ifølge lovens § 4 kan en minister eller nævnets formand beslutte, at der er tavshedspligt for alle, som deltager i det pågældende nævnsmøde. Reglerne om fortrolighed i Det Udenrigspolitiske Nævn er således reguleret ved lov.

Det fremgår umiddelbart af udlændinge- og integrationsministerens breve af 10. maj 2017 og 22. juni 2017, at ministeren ikke afviser at videregive oplysninger til Folketinget som sådan, men ministeren har besluttet, at visse oplysninger i fremtiden vil blive videregivet til Det Udenrigspolitiske Nævn, hvor der ved lov er fastsat særlige bestemmelser om tavshedspligt.

Udlændinge- og integrationsministeren har endvidere oplyst, at ministeren ikke har til hensigt at fortie oplysninger, som er relevante for et udvalgs bedømmelse af en sag. Ministeren vil således orientere udvalget, hvis konkrete spørgsmål besvares i Det Udenrigspolitiske nævn, da spørgsmålet ikke kan besvares uden at videregive oplysninger, som det efter ministerens vurdering er nødvendigt at holde fortrolige.

Det fremgår af grundlovens § 48, at Folketinget selv fastsætter sin forretningsorden, der indeholder de nærmere bestemmelser vedrørende forretningsgang og ordenens opretholdelse. Folketingets forretningsordens § 7 regulerer folketingets stående udvalg, og ifølge forretningsordenens § 7, stk. 2, er det Udvalget for Forretningsorden, som beslutter, hvilket udvalg, som behandler de enkelte sagsområder. Modsat er det imidlertid de enkelte ministre, som beslutter, om fortrolige oplysninger skal videregives fra ministeriet til et udvalg.

De oplysninger, som udlændinge- og integrationsministeren har valgt at videregive gennem Det Udenrigspolitiske Nævn er oplysninger, som af hensyn til Danmarks udenrigspolitiske interesser, herunder forholdet til andre lande, og/eller sikkerhedspolitiske interesser, efter lovgivningen er fortrolige. Dette gælder både generelle og konkrete sager, hvor hensynet til udenrigs- eller sikkerhedspolitiske interesser nødvendiggør, at der afgives en fortrolig besvarelse. De pågældende oplysninger har Det Udenrigspolitiske Nævn umiddelbart kompetence at behandle, jf. § 2 i lov om Det udenrigspolitiske Nævn

Sammenfattende finder Lovsekretariatet, at Retsudvalget ikke retligt kan pålægge udlændinge- og integrationsministeren at videregive ovennævnte fortrolige oplysninger til Retsudvalget fremfor Det Udenrigspolitiske Nævn. Såfremt Retsudvalget ønsker, at ministeren omgør sin beslutning om at besvare visse spørgsmål gennem Det Udenrigspolitiske Nævn, bør dette formentlig adresseres gennem politiske forhandlinger med ministeren.

Sagen om frasalg af dele af energiselskabet DONG Energy

Lovsekretariatet har ikke kendskab til fortilfælde, hvor en minister har valgt at overflytte visse sager fra et folketingsudvalg til Det Udenrigspolitiske Nævn. Det er dog ikke usandsynligt, at der i tidligere sager er sket en parallel behandling af en sag i et udvalg og Det Udenrigspolitiske Nævn. I sagen vedrørende frasalg af dele af energiselskabet DONG Energy afviste den daværende finansminister Bjarne Corydon at videregive oplysninger til Folketinget under henvisning til fortrolighedshensyn. Nedenfor følger en kortfattet redegørelse for sagen, som er beskrevet yderligere i Udvalget for Forretningsordenen alm. del – bilag 42, 2014-15.

I forbindelse med frasalget af dele af energiselskabet DONG Energy vedtog Folketingets Finansudvalg aktstykke 37, 2013-14. I forbindelse med behandlingen af aktstykket afviste finansministeren indledningsvis at give Finansudvalget mulighed for at se de aftaler, der foreløbig var indgået med Goldman Sachs m.fl. Senere fik Finansudvalgets medlemmer mulighed for at gennemse aftalerne indgået med Goldman Sachs ved et personligt fremmøde i Finansministeriet inden for et afgrænset tidsrum. Efterfølgende blev finansministeren mødt med kritik af, at Finansudvalget ikke i forbindelse med behandlingen af aktstykket havde haft mulighed for at se de enkelte tilbud, som Finansministeriet og DONG Energy modtog i løbet af processen. Dermed havde udvalget ikke mulighed for at føre tilsyn med, om ministeren havde valgt det bedste bud.

Finansministeren begrundede sin beslutning om ikke at videregive yderligere oplysninger om frasalget af DONG Energy med, at der består en ret, men ikke en pligt, for ministeren til at videregive oplysninger til Folketinget. Finansministerens beslutning var ikke begrundet i juridiske hensyn, men hensynet til statens økonomiske interesser og statens troværdighed som aktør i fremtidige handler. Finansministeren fremhævede desuden, at Finansministeriet tidligere har oplevet, at fortrolige oplysninger, som er videregivet til Folketingets udvalg, er blevet videregivet til pressen på trods af fortroligheden.

Den 27. april 2015 klagede Kristian Thulesen Dahl til Folketingets Præsidium over finansministerens behandling af Folketinget og Finansudvalget i forbindelse med sagen.

Præsidiet svarede den 8. maj 2015, at det er afgørende for Folketingets og dets medlemmers muligheder for at udøve deres funktioner i det danske statsstyre, at de har mulighed for at modtage fyldestgørende, sandfærdige og retvisende oplysninger fra regeringen og forvaltningen. Præsidiet fandt, at en minister ved vurderingen af, om oplysninger bør videregives til Folketinget, bør have det klare udgangspunkt, at oplysningerne videregives, og at dette grundsynspunkt kun overvejes fraveget, når der er særdeles tungtvejende

grunde hertil. I vurderingen bør de ganske særlige hensyn, der kan tale for tilbageholdelse, afvejes over for Folketingets saglige interesse i at få adgang til dokumentet eller oplysningen. Det bør også overvejes, om de hensyn, der kan tale for tilbageholdelse, vil kunne varetages på en anden måde, f.eks. ved at der kun gives adgang til de relevante dokumenter ved personligt gennemsyn på en bestemt lokalitet under kontrollerede former. Endelig udtalte Præsidiet, at det var utilfredsstillende, hvis en almindelig mistro til folketingsmedlemmers evne eller vilje til at iagttage fortrolighed generelt fører til uvilje i regeringen og forvaltningen mod at give medlemmerne adgang til fortrolige oplysninger.

Finansminister Bjarne Corydon fastholdt sin beslutning om ikke at udlevere de pågældende oplysninger. Efter regeringsskiftet i 2015, valgte daværende finansminister Claus Hjort Frederiksen at give Finansudvalgets medlemmer adgang til at gennemlæse samtlige bud, der blev afgivet i forbindelse med frasalget af dele af DONG Energy i 2013, ved personligt fremmøde i Finansministeriet, jf. Finansudvalget alm. del – bilag 18, 2014-15 (2. samling).