

Beretning afgivet af Udvalget for Forretningsordenen den 10. april 2019

Beretning

om

parlamentariske undersøgelser

[af Udvalget for Forretningsordenen]

1. Indledning og baggrund

Spørgsmålet om indførelse af en ny form for undersøgelse af offentlige sager som alternativ til undersøgelseskommissioner og de eksisterende former for parlamentarisk kontrol med regeringen, navnlig samråd, har igennem en årrække været genstand for drøftelser i Folketingets regi, bl.a. i Præsidiet og i Udvalget for Forretningsordenen.

Spørgsmålet har endvidere efter ønske fra Udvalget for Forretningsordenen indgået i kommissoriet for det af justitsministeren nedsatte Udvalg om Undersøgelseskommissioner, som afgav betænkning i oktober 2018 (betænkning nr. 1571 om undersøgelseskommissioner og parlamentariske undersøgelsesformer).

Efter afgivelsen af den nævnte betænkning og efterfølgende drøftelser med repræsentanter for partierne i Folketinget har Folketingets formand den 20. februar 2019 fremlagt en mulig model for en ordning betegnet parlamentariske forundersøgelser. Modellen er beskrevet i et notat af 18. februar 2019, som er omdelt som UFO alm. del – bilag 50.

Den fremlagte model indebærer, at der indføres en ordning for parlamentariske forundersøgelser med følgende karakteristika:

En parlamentarisk forundersøgelse skal kunne handle om de samme emner som en kommissionsundersøgelse, dvs. nærmere bestemte forhold af alment vigtig betydning, men skal have til formål at skabe grundlag for at vurdere, om en undersøgelseskommission senere skal nedsættes, eller om en minister skal søges draget retligt eller politisk til ansvar for forhold fra ministerens side.

Undersøgelsesformen gives en lovbestemt retlig ramme, f.eks. ved en tilføjelse til den eksisterende lov om undersøgelseskommissioner.

En parlamentarisk forundersøgelse skal kunne besluttes iværksat af et flertal i Folketinget, af Udvalget for Forretningsordenen eller af et mindretal i Folketinget af en vis

størrelse. I det fremlagte forslag er mindretallet angivet til 80 medlemmer.

Selve undersøgelsen skal kunne gennemføres af flere forskellige organer efter Udvalget for Forretningsordenens nærmere bestemmelse – det kan være af udvalget selv eller dets faste underudvalg, af et andet udvalg i Folketinget med dets samtykke eller af en eller flere eksterne undersøgere, f.eks. advokater eller akademikere fra universiteterne. Uanset hvem i Folketinget der har taget initiativ til undersøgelsen, er det konsekvent Udvalget for Forretningsordenen, der beslutter, hvem der skal gennemføre den.

Udvalget for Forretningsordenen fastsætter det præcise opdrag (kommissorium) for undersøgelsen. Det gælder, uanset hvem i Folketinget der har taget initiativ til undersøgelsen.

De opgaver, der kan fastsættes i opdraget, svarer i det væsentligste til de opgaver, der kan gives en undersøgelseskommission efter lov om undersøgelseskommissioner. Dog skal eksterne undersøgere ikke kunne foretage retlige vurderinger om ministres ansvar, og folketingsudvalg skal ikke kunne gives til opgave at foretage retlige vurderinger om embedsmænds ansvar.

Det skal kunne bestemmes, at Udvalget for Forretningsordenen skal orienteres eller rådspørges undervejs i undersøgelsens forløb, og udvalget skal på den baggrund kunne justere opdraget.

Den undersøgende person eller det undersøgende organ skal kunne antage særligt sagkyndige og kan også antage en udsøger.

Der skal gælde regler om vidnepligt og udlevering af materiale til brug for undersøgelsen svarende til det, som gælder for undersøgelseskommissioner uden dommerdeltagelse efter den gældende lov om undersøgelseskommissioner. Det vil sige, at der skal gælde en almindelig pligt til at udlevere materiale, som om fornødent kan gennemtvinges gennem en anmodning til retten. Vidner udtaler sig som udgangspunkt

frivilligt, men kan ellers begæres afhørt i retten til brug for undersøgelsen. Personer, der afhøres eller pålægges at svare på skriftlige spørgsmål eller give skriftlige redegørelser, har ret til at lade sig bistå af en bisidder. For personer, der skal afhøres i retten, kan der beskikkes en bisidder.

Der kan i opdraget for undersøgelsen fastsættes nærmere bestemmelser om tavshedspligt og om offentlighed af møder.

Udvalget for Forretningsordenen skal kunne bestemme, om beretningen fra undersøgelsen skal offentliggøres. Beretningen kan afhængigt af opdraget indeholde udkast til kommissorium for en efterfølgende undersøgelseskommission. Udvalget for Forretningsordenen skal kunne bede den person eller det organ, der har gennemført undersøgelsen, om en supplerende mundtlig redegørelse og skal også inden for en frist kunne anmode den eller de pågældende om at genoptage undersøgelsen for at afklare bestemte yderligere spørgsmål, som udvalget måtte have.

Udvalget for Forretningsordenen har efter formandens præsentation af modellen drøftet denne på møder i udvalget. Udvalget har i samme forbindelse haft lejlighed til at høre forskellige interessenters synspunkter om modellen.

2. Politiske bemærkninger

Socialdemokratiet, Venstre, Liberal Alliance og Det Konservative Folkeparti

Et flertal i udvalget (S, V, LA og KF) bemærker indledningsvis, at Folketingets kontrol med regeringen er et helt centralt element i den danske demokratiske model. Folketinget har i dag en række redskaber til rådighed, herunder skriftlige og mundtlige spørgsmål, samrådsspørgsmål, forespørgsler, spørgetimer, nedsættelse af undersøgelseskommissioner og tiltalerejsning ved Rigsretten.

Flertallet udtrykker i den forbindelse sin anerkendelse af arbejdet med den model for parlamentariske forundersøgelser, som formanden har præsenteret for udvalget.

Med forslaget lægges der op til, at Folketinget vil kunne iværksætte »parlamentariske forundersøgelser«. De skal efter forslaget kunne anvendes til de samme typer af undersøgelser, som undersøgelseskommissioner i dag benyttes til, og skal således kunne anvendes til at redegøre for et faktisk hændelsesforløb og foretage retlige vurderinger.

Flertallet bemærker, at undersøgelseskommissioner normalt benyttes, når der er et politisk ønske om at få undersøgt mere komplicerede sager, og hvor der er behov for gennem bevisvurderinger og retlige vurderinger at få slået fast, hvad der er gået for sig i et begivenhedsforløb, og om der er gjort noget retligt forkert. Undersøgelseskommissioner fungerer, efter de er nedsat, helt uafhængigt af regeringen og Folketinget. Det understøtter tilliden til undersøgelsen og troværdigheden omkring dens resultater. Hertil kommer, at en undersøgelseskommission typisk er besat med bl.a. dommere og advokater, dvs. personer, der er vant til at afhøre og foretage bevisvurderinger og retlige vurderinger.

Flertallet finder, at der er afgørende, at denne type af undersøgelser tilrettelægges på en måde, der understøtter, at undersøgelsen og undersøgelsens konklusioner bliver mødt med tillid. Flertallet finder, at dette spørgsmål bør adresse-

res, hvis der arbejdes med en model med forankring i et folketingsudvalg, fordi der vil være en risiko for, at synet på en sådan parlamentarisk undersøgelse og de konklusioner, der drages i udvalget, deler sig efter de politiske skel.

Med forslaget lægges der op til, at parlamentariske forundersøgelser i meget vidt omfang skal kunne benytte sig af de samme midler som undersøgelseskommissioner. Det indebærer, at der til brug for forundersøgelser skal kunne kræves udlevering af dokumenter på samme måde som i forbindelse med en undersøgelseskommission, og at det skal være muligt for f.eks. et folketingsudvalg at gennemføre afhøringer af ministre og embedsmænd.

Flertallet finder, at en adgang for folketingsudvalg til at få adgang til sådanne dokumenter og til gennem afhøringer at kunne opnå oplysninger om det nærmere indhold af drøftelser mellem regeringen og embedsværket, som har til opgave at rådgive regeringen, rejser en række spørgsmål, som ikke er adresseret i forslaget. Når en undersøgelse gennemføres i regi af en undersøgelseskommission, sikrer undersøgelseskommissionsloven dem, som undersøgelsen retter sig imod (herunder eventuelt ministre), en række helt grundlæggende retsgarantier. Det omfatter eksempelvis retten til en bisidder, bisidderens ret til at blive gjort bekendt med det materiale, der indgår i undersøgelsen, og muligheden for at få stillet modsøgsmål til vidner. Disse regler blev gennemført på baggrund af en betænkning fra 1996, som bl.a. blev udarbejdet i lyset af de erfaringer, man havde gjort sig med tidligere undersøgelser, og de retssikkerhedsmæssige problemer, man havde oplevet med dem.

Med forslaget lægges der op til at begrænse de retssikkerhedsgarantier, som med undersøgelseskommissionsloven er sikret ministre og andre, som en undersøgelse måtte rette sig imod.

Flertallet skal i øvrigt pege på, at Udvalget om Undersøgelseskommissioner blev nedsat i 2016. Kommissoriet for udvalget blev drøftet mellem bl.a. regeringen og Folketingets Udvalg for Forretningsordenen. I udvalgets betænkning fra oktober 2018 peger udvalget, der havde højesteretsdommer, dr.jur. Jens Peter Christensen som formand, på de samme problemstillinger, som flertallet har peget på ovenfor. Dette er imidlertid ikke adresseret med det fremlagte forslag.

Udvalget om Undersøgelseskommissioner blev nedsat i 2016, bl.a. på baggrund af den kritik, der har været rejst af den tid, det tager, før en kommission har afsluttet sit arbejde, og de omkostninger, de medfører. Udvalgets betænkning, herunder de interview, der er gennemført med en række personer, der har været involveret i arbejdet i forskellige undersøgelseskommissioner, understøtter, at dette er reelle problemer, og at der er behov for at arbejde videre med, hvordan undersøgelser kan gennemføres på en tilstrækkelig hurtig og effektiv måde.

I den nævnte betænkning gives en række forslag til forbedringer af undersøgelseskommissionsloven og gode råd til, hvordan brugen af undersøgelseskommissioner kan forbedres, så undersøgelserne går hurtigere og kan gennemføres med færre omkostninger. Hertil kommer, at udvalget peger på, at det er vigtigt, at kommissorierne for undersøgel-

seskommissioner målrettes, så de kan gennemføres inden for rimelig tid.

Flertallet finder, at der bør arbejdes videre med disse forslag, da de efter flertallets opfattelse forsøger at adressere det grundlæggende problem, som forslaget om indførelse af parlamentariske forundersøgelser søger at løse – at undersøgelseskommissioner ofte tager lang tid, og at de er omkostningstunge.

Flertallet finder desuden, at der bør arbejdes videre med at adressere, hvordan undersøgelser fremover bør gennemføres i sager, hvor undersøgelseskommissioner, som de fungerer i dag, er for tungt et undersøgelsesorgan. Formålet vil være at afdække mulighederne for at kunne gennemføre undersøgelser af mere omfattende sager med mere strukturerede undersøgelsesforløb end f.eks. ved afholdelse af samråd, samtidig med at undersøgelserne gennemføres smidigere, hurtigere og billigere end kommissionsundersøgelser og med større fokus på at skabe et grundlag for at drage politiske konklusioner.

I forbindelse med drøftelserne omkring parlamentariske undersøgelser har der ofte været henvist til de kompetencer, som i Norge er tildelt Kontroll- og konstitutionskomiteen. I forhold til sammenligningen med Norge er der imidlertid i Udvalget om Undersøgelseskommissioners betænkning peget på, at der er en række forskelle mellem de parlamentariske kontrolsystemer i Norge og Danmark, som bør tages i betragtning, og der er i betænkningen nærmere redegjort for Kontroll- og konstitutionskomiteens kompetencer.

Flertallet finder, at det i givet fald bør undersøges nærmere, hvordan den norske ordning kan sammenlignes med eventuelle forslag til tilpasninger af den danske ordning, og hvilke relevante forskelle og ligheder der er mellem den parlamentariske kontrol i Danmark og i Norge i øvrigt.

Endvidere finder flertallet, at det i forbindelse med overvejelserne om fremtidige undersøgelser vil skulle overvejes, hvordan materialeindsamlingen skal foregå. I den forbindelse finder flertallet, at der er en række væsentlige problemstillinger, som skal overvejes, herunder navnlig spørgsmålet om adgangen til at få udleveret dokumenter m.v. fra regeringen og foretage afhøring af embedsmænd.

I den sammenhæng lægger flertallet desuden stor vægt på, at der tages skyldige hensyn til sikringen af de involveredes retssikkerhed m.v., herunder eksempelvis i forbindelse med afhøringer af ministre (og embedsmænd).

Samlet set finder flertallet, at det bør overvejes, hvordan undersøgelser fremover kan foregå i sager, hvor undersøgelseskommissioner, som de fungerer i dag, er for tungt et undersøgelsesorgan.

Dansk Folkeparti, Enhedslisten, Alternativet, Radikale Venstre og Socialistisk Folkeparti

Et mindretal i udvalget (DF, EL, ALT, RV og SF) kan overordnet tilslutte sig den model for en ordning for parlamentariske forundersøgelser, som Folketingets formand har fremlagt.

Mindretallet finder, at der er et åbenbart behov for at indføre en ny undersøgelsesform, som i omfang og tyngde ligger mellem på den ene side de velkendte former for parlamentarisk kontrol med regeringen, som Folketinget og dets

medlemmer og udvalg udøver i det daglige arbejde, navnlig samråd, og på den anden side kommissionsundersøgelser efter lov om undersøgelseskommissioner.

En sådan ny ordning bør efter mindretallets opfattelse navnlig tilgodese to hensyn: På den ene side bør den give mulighed for et mere struktureret undersøgelsesforløb end f.eks. afholdelse af samråd, og den bør til forskel fra samråd og spørgsmål til ministre til skriftlig besvarelse indebære mulighed for at indhente oplysninger i en anden form end blot mundtlige og skriftlige svar fra ministeren selv. På den anden side bør undersøgelser efter den nye ordning kunne gennemføres smidigere, hurtigere og billigere, end det hidtil har været tilfældet for kommissionsundersøgelser, og de bør i højere grad end disse fokuseres på at skabe grundlag for politiske konklusioner. Det bemærkes, at en sådan ny ordning skal udgøre et supplement til – og ikke en erstatning for – de gældende muligheder for parlamentarisk kontrol og undersøgelse af offentlige sager. Det vil imidlertid være en velkommen udvikling, hvis undersøgelser efter den nye ordning vil kunne træde i stedet for nogle samråd eller føre til, at det for visse sager ikke bliver nødvendigt at nedsætte en undersøgelseskommission.

Mindretallet finder, at den konkrete model, som formanden har fremlagt, i høj grad vil kunne bidrage til at realisere disse hensigter. Mindretallet konstaterer med tilfredshed, at der er lagt op til en ordning, der holder et klart og entydigt fokus på ministres og ikke embedsmændenes forhold. Mindretallet finder det også afgørende, at modellen i modsætning til undersøgelseskommissioner har en fast politisk forankring i Folketinget (Udvalget for Forretningsordenen). Endvidere noterer mindretallet sig med tilfredshed, at der på en række punkter er lagt op til at anvende principper, som allerede kendes fra den gældende ordning med undersøgelseskommissioner.

Mindretallet anser det for afgørende for modellens effektivitet som kontrolinstrument, at det skal være muligt for et parlamentarisk mindretal at kræve en undersøgelse iværksat. Mindretallet finder, at man ved fastlæggelsen af det antal folketingsmedlemmer, der skal stå bag et krav om en undersøgelse, må tilgodese flere hensyn: På den ene side hensynet til, at den nye ordning bør være reelt til rådighed også over for en regering, der måtte have støtte fra et klart parlamentarisk flertal, og på den anden side hensynet til at modvirke, at ordningen anvendes i et for vidt omfang eller som led i et dagligt politisk spil. Mindretallet finder det nærliggende, hvis man ved fastlæggelsen af det nærmere antal søger inspiration i de former for mindretalsbeskyttelse, som findes i grundloven.

Mindretallet anerkender, at der udestår en afklaring af visse andre nærmere spørgsmål i relation til modellen, inden den kan udmøntes i konkret lovgivning m.v. Mindretallet finder dog ikke, at disse udeståender i sig selv udgør nogen reel hindring for, at der kunne have været skabt bred opbakning i udvalget for en principiel beslutning om indførelsen af en ny undersøgelsesform baseret på formandens forslag.

Mindretallet understreger i den forbindelse, at det på ingen måde har været hensigten med modellen at påvirke arbejdsvilkårene internt i regeringen og centraladministratio-

nen i en uhensigtsmæssig retning ved at ansprende til tilbageholdenhed med faglig og politisk rådgivning mellem ministre og embedsværket eller til unødigt formalisme i forbindelse hermed. Formålet med modellen er derimod alene at få sandheden frem med henblik på en stillingtagen til, om en minister kan drages retligt eller politisk til ansvar. Mindretallet er naturligvis indforstået med, at spørgsmålet bør belyses nærmere, inden man lægger sig fast på en ordning, og at der bør udfoldes bestræbelser på at finde løsninger, som tilgodeser behovet for at sikre, at den til enhver tid siddende regering kan modtage rådgivning af høj kvalitet fra et politisk embedsværk.

I den forbindelse påpeger mindretallet dog samtidig, at den af formanden fremlagte model med hensyn til indhentning af oplysninger bygger på eksisterende regler, nemlig reglerne i lov om undersøgelseskommissioner, for så vidt angår de kommissioner, der ikke har en dommer som formand. Mindretallet stiller sig derfor uforstående over for flertallets opfattelse af, at der med modellen skulle være lagt op til at begrænse de retssikkerhedsgarantier, som med un-

dersøgelseskommissionsloven er sikret de personer, som en undersøgelse måtte rette sig imod.

Samlet set finder mindretallet, at afgørende hensyn til, at Folketinget kan varetage sin kontrolfunktion over for regeringen, taler for at fortsætte arbejdet med at etablere en ny model for undersøgelse af offentlige sager med forankring i Folketinget. Det er således mindretallets opfattelse, at en gennemførelse af de forslag til ændring af lov om undersøgelseskommissioner, som Udvalget om Undersøgelseskommissioner har peget på, ikke er tilstrækkeligt til at indfri de politiske ønsker om en alternativ undersøgelsesform, som i forhold til en undersøgelseskommission er hurtigere og mere fleksibel og forankret i Folketinget og ikke i regeringen.

P.u.v.

Pia Kjærsgaard
formand