

Beretning afgivet af Udvalget for Forretningsordenen den 21. december 2020

Beretning

om

etablering af en undersøgelsesform med særlig parlamentarisk forankring

1. På baggrund af offentlig debat om regeringens ageren i sagen om aflivning af alle mink i Danmark og et konkret ønske fra en række partier om en undersøgelse heraf besluttede Udvalget for Forretningsordenen på et møde den 11. november 2020 at nedsætte et underudvalg til nærmere at overveje formen for og indholdet af en sådan undersøgelse.

Som medlemmer af underudvalget valgtes Flemming Møller Mortensen (S), Karsten Lauritzen (V), René Christensen (DF), Jens Rohde (RV), Carl Valentin (SF), Peder Hvelplund (EL), Mai Mercado (KF) og Peter Seier Christensen (NB). Underudvalget konstituerede sig i sit første møde med Jens Rohde som formand og Mai Mercado som næstformand. Flemming Møller Mortensen blev efterfølgende erstattet af Jeppe Bruus (S) i underudvalget.

Underudvalget har over en kort møderække drøftet navnlig de forskellige mulige former for undersøgelse. Underudvalget har herunder holdt møder med professor emeritus Jørgen Grønnegård Christensen, formand for Djøf Henning Thiesen, formand for Den Danske Dommerforening, landsdommer Mikael Sjöberg og højesteretsdommer, dr.jur. Jens Peter Christensen med henblik på en nærmere afdækning af mulighederne. Underudvalgets drøftelser har særlig samlet sig om nedsættelse af en undersøgelseskommission efter de gældende regler i lov om undersøgelseskommissioner som den ene mulighed, iværksættelse af en advokatundersøgelse som en anden mulighed og som en tredje mulighed udvikling af et nyt instrument, der skal imødegå nogle af ulemperne ved de øvrige undersøgelsesformer og samtidig sikre undersøgelsen en tæt parlamentarisk forankring. Med behovet for at imødegå ulemperne ved de eksisterende undersøgelsesformer sigtes særlig til, at kommissionsundersøgelser efter lov om undersøgelseskommissioner erfaringsmæssigt er særdeles grundige, men også meget tidskrævende og ressourceforbrugende, mens advokatundersøgelser omvendt kan iværksættes og gennemføres forholdsvis hurtigt, men er begrænset til at foretage undersøgelser på grundlag af skriftligt materiale og i praksis er afhængige af frivillig medvirken fra de myndigheder eller personer, der er tale om

at undersøge. Med behovet for en tæt parlamentarisk forankring sigtes til, at det generelt har været oplevet som en svag ved kommissionsundersøgelser som undersøgelsesform, at de nedsættes af – og i princippet refererer til – justitsministeren og ikke til Folketinget, ligesom kommissoriet for undersøgelserne besluttet af justitsministeren. I forhold til dette gælder alene den modifikation, at ministeren skal fastsætte kommissoriet og udpege kommissionens medlemmer og udspørger i samråd med Udvalget for Forretningsordenen eller et underudvalg nedsat af udvalget, hvis Folketinget har truffet beslutning om, at en undersøgelseskommission skal nedsættes.

Det har under underudvalgets drøftelser været fremhævet, at det ved en mulig ny undersøgelsesform bør sikres, at involverede personers retssikkerhed iagttages, herunder at de beskyttes tilstrækkeligt imod risiko for selvinkriminering, og at de skal have adgang til at få beskikket en bisidder i samme omfang, som det gælder ved kommissionsundersøgelser. Ligeledes har underudvalget lagt vægt på, at ministerstyrets princip skal respekteres, og at den grundlæggende ansvarsrelation fortsat bør være, at ministre står til ansvar over for Folketinget, mens regeringens embedsmænd står til ansvar over for deres arbejdsgiver, dvs. ministeren. Den større parlamentariske forankring af en ny undersøgelsesform bør derfor ikke føre til, at Folketinget og dets udvalg i videre omfang end hidtil vil skulle forholde sig til embedsmænds ansvar. Disse overvejelser indebærer, at der bør iagttages en form for »armslængdeprincip«, således at eventuel afhøring af embedsmænd ligesom hidtil bør foregå i et regi, der er funktionelt adskilt fra Folketinget, og – i det omfang der er tale om afhøring under vidneansvar – under ledelse af en dommer.

Underudvalget er den 10. december 2020 nået til en politisk enighed vedrørende etablering af en ny undersøgelsesform og en ny parlamentarisk ramme om iværksættelse af allerede kendte former for undersøgelser. Denne politiske enighed, som har tilslutning af alle partier repræsenteret i underudvalget, indebærer udmøntning i en beretning af

almen art afgivet af Udvalget for Forretningsordenen. Dette vil skulle følges op af de lovændringer og ændringer af Folketingets forretningsorden, som er nødvendige for at gennemføre den politiske enighed nærmere. På den baggrund har underudvalget indstillet til Udvalget for Forretningsordenen, at denne beretning afgives i overensstemmelse med det ovenfor anførte.

2. Udvalget finder, at der bør indføres en ny undersøgelsesform i kombination med en ny parlamentarisk ramme om beslutninger om at iværksætte undersøgelser, herunder også undersøgelser under eksisterende former, efter følgende model:

Der bør nedsættes et fast *granskningsudvalg* i Folketinget med den opgave at varetage undersøgelse af sager, der påkalder sig kritisk opmærksomhed i offentligheden eller i Folketinget. Granskningsudvalget bør bestå af 1 medlem fra hver folketingsgruppe. Under hensyn til bestemmelsen i grundlovens § 52, hvorefter Folketingets valg af medlemmer til kommissioner og hverv sker efter forholdstal, vil granskningsudvalget kunne nedsættes som et underudvalg, det vil sige, at udpegningen af dets medlemmer foretages af Udvalget for Forretningsordenen, dog ikke nødvendigvis blandt Udvalget for Forretningsordenens medlemmer. Granskningsudvalget forudsættes nedsat ved eller kort efter hvert folketingsårs og hver folketingsamlings begyndelse. Det bør tilstræbes, at granskningsudvalget har en fast medlemskreds, hvis sammensætning ikke påvirkes af de konkrete sager, der er under behandling. Det kan f.eks. ske ved at fastsætte nærmere bestemmelser for granskningsudvalget om, at udskiftning af medlemmer kun kan ske i forbindelse med orlov fra Folketinget eller nedlæggelse af mandat.

Hvis medlemmer af granskningsudvalget, som repræsenterer folketingsgrupper, der tilsammen udgør mindst en tredjedel af Folketingets medlemmer, ønsker det, skal der iværksættes en *forundersøgelse*, som foretages af granskningsudvalget selv. Granskningsudvalgets virkemidler til oplysning af sagen som led i forundersøgelsen er skriftlige spørgsmål og samrådsspørgsmål til ministrene. Spørgsmålene forudsættes at følge forretningsordenens almindelige regler for skriftlige udvalgs spørgsmål og samrådsspørgsmål, dog således at samråd konsekvent afholdes i lukket form. Samråd afholdes i granskningsudvalget selv. Spørgsmålene formuleres i videst muligt omfang af granskningsudvalget som helhed.

Finder granskningsudvalget ud fra forundersøgelsen tilstrækkeligt grundlag for at drage politiske konklusioner, kan granskningsudvalget indstille til Udvalget for Forretningsordenen, at udvalget afgiver beretning herom, og at behandlingen af sagen på det foreliggende grundlag dermed afsluttes. Granskningsudvalget kan også på ethvert trin af sagen beslutte at indstille forundersøgelsen, hvis granskningsudvalget ikke finder grundlag for videre behandling. Beslutning herom bør dog kun kunne tages med tilslutning fra medlemmer af granskningsudvalget, som repræsenterer folketingsgrupper, der tilsammen udgør mindst to tredjedele af Folketingets medlemmer.

Finder granskningsudvalget ud fra forundersøgelsen, at yderligere undersøgelser er påkrævet, kan udvalget indstille

til Udvalget for Forretningsordenen, at en *egentlig undersøgelse* iværksættes, herunder hvilken nærmere form for undersøgelse der skal tages i anvendelse, jf. nedenfor. En sådan indstilling bør gives, og Udvalget for Forretningsordenen bør efterkomme den, hvis det ønskes af medlemmer af granskningsudvalget, som repræsenterer folketingsgrupper, der tilsammen udgør mindst en tredjedel af Folketingets medlemmer. Hvis andre medlemmer af granskningsudvalget, som repræsenterer folketingsgrupper, der også udgør mindst en tredjedel af Folketingets medlemmer, modsætter sig ønsket om en egentlig undersøgelse eller blot ønsker spørgsmålet behandlet i Folketinget som helhed, forudsættes, at Udvalget for Forretningsordenen foranlediger, at substansen af granskningsudvalgets indstilling kommer til forhandling i Folketingets plenum, hvorefter beslutning træffes i Folketinget som helhed ved almindeligt flertal.

De former for undersøgelse, der bør kunne iværksættes på grundlag af en indstilling fra granskningsudvalget, er følgende:

En *uvildig advokatundersøgelse*, der som hidtil vil kunne iværksættes på et i hovedsagen ulovbestemt grundlag, og som fortsat vil skulle gennemføres i alt væsentligt på baggrund af skriftligt materiale. Det forudsættes til forskel fra hidtidig praksis med hensyn til advokatundersøgelser, at kommissoriet for undersøgelsen vil skulle udarbejdes af granskningsudvalget, at granskningsudvalget skal udvælge den eller de undersøgende advokater, og at beretningen fra undersøgelsen vil skulle afgives til granskningsudvalget.

En *faglig ekspertudredning*, som ligeledes fortsat vil kunne iværksættes på ulovbestemt grundlag, og som forudsættes også i det væsentligste at skulle gennemføres på baggrund af skriftligt materiale. En faglig ekspertudredning vil navnlig kunne være relevant, hvor der er tale om et udrede forhold, som forudsætter en særlig, overvejende ikkejuridisk ekspertviden. En faglig ekspertudredning bør primært anvendes til at opnå klarhed over institutionelle forhold i forbindelse med hændelsesforløb frem for enkeltpersoners handlinger og undladelser, og kommissoriet bør ikke indebære, at der skal foretages ansvarsvurderinger.

En *undersøgelseskommission* efter de gældende regler i lov om undersøgelseskommissioner. Dette indebærer også, at de gældende regler i lovens kapitel 1 om nedsættelse af en undersøgelseskommission skal finde anvendelse. Heraf følger bl.a., at det er justitsministeren, der nedsætter en undersøgelseskommission, men at ministeren har pligt til at nedsætte en kommission, hvis Folketinget træffer beslutning om det, og at udformning af kommissorium og udpegning af kommissionens medlemmer og udspørger i det sidstnævnte tilfælde skal ske i samråd med Udvalget for Forretningsordenen eller et underudvalg nedsat af udvalget. I tilknytning hertil er det antaget, at justitsministeren ikke selvstændigt kan beslutte at nedlægge en undersøgelseskommission, som er nedsat på grundlag af en folketingsbeslutning.

En *granskningskommission*, som vil udgøre en ny undersøgelsesform. Hensigten med denne er – med udgangspunkt i den grundlæggende struktur for undersøgelseskommissioner – at etablere en undersøgelsesform, som kan gennemføres hurtigere end en kommissionsundersøgelse og med

klarere fokus på sagens centrale problemstillinger, og som er forankret i Folketinget frem for i regeringen. Dette skal opnås, ved at kommissoriet for undersøgelsen fastlægges af granskningsudvalget i Folketinget, og at granskningsudvalget forpligtes til at tilstræbe et så afgrænset kommissorium, at kommissionen kan afslutte sit arbejde inden for højst 1 år fra nedsættelsen af kommissionen. Granskningskommissionen vil kun med tilslutning fra granskningsudvalget kunne overskride denne tidsfrist. Forlængelsen bør i givet fald begrænses til det kortest mulige og normalt ikke overstige nogle enkelte måneder. Granskningskommissionen gives en vis adgang til inden for de ydre rammer, som kommissoriet sætter, selv at målrette sin undersøgelse til de forhold, som forekommer centrale, undervejs i arbejdet. Ved tvivlsspørgsmål skal kommissionen have adgang til at rette henvendelse til granskningsudvalget, som herefter kan præcisere opgaven. Det samme bør gælde, hvis kommissionen undervejs i arbejdet konstaterer forhold, som ikke formelt er omfattet af kommissoriet, men som har en sådan nærhed til kommissoriet, at de forekommer nærliggende at inddrage i undersøgelsen. Af hensyn til undersøgelsens uafhængighed og ønsket om et »armslængdeprincip« til undersøgelsen bør drøftelser som nævnt mellem granskningskommissionen og granskningsudvalget undervejs i arbejdet finde sted på kommissionens initiativ. I øvrigt skal bestemmelserne i lov om undersøgelseskommissioner gælde tilsvarende for granskningskommissioner, dog således at en granskningskommission altid bør bestå af mindst 3 medlemmer med en dommer som formand. Heraf følger også, at bestemmelserne i kapitel 5 og 7 i lov om undersøgelseskommissioner om vidnepligt og anden oplysningspligt ved en undersøgelse med dommerdeltagelse og om de berørte personers retsstilling vil finde tilsvarende anvendelse ved en granskningskommissions undersøgelse. Medlemmerne af kommissionen og dennes udspørger vil skulle udpeges af granskningsudvalget. Kommissoriet for en granskningskommission forudsættes primært fastlagt på grundlag af det fremkomne under forundersøgelsen, jf. ovenfor. Herudover forudsættes, at regeringen gives lejlighed til at fremkomme med sine bemærkninger til et udkast til kommissorium, inden dette endelig fastlægges og granskningskommissionen indleder sit arbejde.

Det forudsættes, at granskningsudvalget undervejs i granskningskommissionens undersøgelse jævnligt orienteres om, hvordan arbejdet skrider frem. Det bør som udgangspunkt ske, ved at der afholdes møder f.eks. en gang i kvartalet, hvor kommissionens medlemmer og den udspørger, som bistår kommissionen, orienterer udvalget om undersøgelsens forløb, svarende til den ordning, som i efteråret 2020 har været fulgt med covid-19-udredningen. Orienteringen bør i almindelighed holdes på et overordnet plan og normalt ikke komme ind på indholdet af konkrete forklaringer, dokumenter m.v. eller andre enkeltheder i undersøgelsen, herunder kommissionens bevisvurderinger. Eventuel fortrolig eller klassificeret information, som er kommet i kommissionens besiddelse, kan heller ikke videregives til granskningsudvalget.

Det understreges, at granskningsudvalget også bør have mulighed for at benytte de ovennævnte undersøgelsesformer

i kombination med hinanden. Herunder forekommer det nærliggende, at en uvildig advokatundersøgelse vil kunne følges op af nedsættelse af en granskningskommission, hvis det f.eks. konstateres, at der er forhold i sagen, som advokatundersøgelsen ikke har kunnet afdække i tilstrækkeligt omfang på grund af de begrænsninger i mulighederne for sagsoplysning, som ligger i advokatundersøgelsen som undersøgelsesform.

For granskningskommissioner forventes det, at Folketinget bistår kommissionen med tilrettelæggelsen af undersøgelsens praktiske aspekter, herunder tilvejebringelse af uafhængig sekretariatsbistand, egnede lokaler, it-løsninger m.v., svarende til den bistand, som regeringen yder med hensyn til den praktiske betjening af undersøgelseskommissioner. For uvildige advokatundersøgelser og faglige ekspertudredninger iværksat på grundlag af det ovenfor anførte kan der fastsættes nærmere regler om sekretariatsbistand m.v. konkret for den enkelte undersøgelse ved aftale mellem granskningsudvalget og de personer, der skal gennemføre undersøgelsen.

For granskningskommissioner samt advokatundersøgelser og faglige ekspertudredninger iværksat på grundlag af det ovenfor anførte bør undersøgelsen afsluttes med en beretning til granskningsudvalget, som danner grundlag for en indstilling fra granskningsudvalget til Udvalget for Forretningsordenen. Udvalget for Forretningsordenen vil herefter kunne afslutte sagen med afgivelse af en beretning. For behandlingen af beretninger fra undersøgelseskommissioner bør reglerne i forretningsordenens kapitel XVIII fortsat gælde.

3. Udvalget for Forretningsordenen noterer sig, at en gennemførelse af det ovennævnte forudsætter lovgivning, formentlig mest nærliggende i form af en ændring af lov om undersøgelseskommissioner. Udvalget opfordrer regeringen til at fremsætte lovforslag herom, således at en granskningskommission til undersøgelse af sagen vedrørende aflivning af mink vil kunne nedsættes og påbegynde sit arbejde senest i april 2021. Udvalget opfordrer til, at relevante interessenter, herunder Djøf, Den Danske Dommerforening, Advokatrådet og universiteterne inddrages forud for fremsættelse af lovforslaget.

Sideløbende hermed vil der skulle gennemføres en række ændringer af Folketingets forretningsorden, som de ovenfor beskrevne initiativer vedrørende nye undersøgelsesformer vil kræve. Det forudsættes, at også disse ændringer vil være gennemført, således at den nævnte granskningskommission kan nedsættes og påbegynde sit arbejde senest i april 2021.

4. Udvalget for Forretningsordenen noterer sig, at der blandt de partier, der er nået til politisk enighed den 10. december 2020, ligeledes er enighed om at iværksætte en undersøgelse af den aktuelle sag om aflivning af mink efter de ovennævnte principper for en granskningskommission i overensstemmelse med det som bilag 1 til denne beretning optagne kommissorium.

P.u.v.

Henrik Dam Kristensen
formand

Kommissorium for en granskningskommission om sagen om aflivning af mink*Indledning*

Med dette kommissorium nedsættes en granskningskommission til at undersøge og redegøre for relevante myndigheders og ministres, herunder statsministerens og Statsministeriets, handlinger og involvering i tilknytning til beslutningen i november 2020 om, at alle mink i Danmark skulle aflives straks som led i indsatsen til bekæmpelse af covid-19.

Perioden frem til pressemødet den 4. november 2020

Granskningskommissionen skal undersøge og redegøre for beslutningsprocesserne i og imellem relevante myndigheder, i perioden fra første gang spørgsmålet om hjemmel i forbindelse med aflivning af alle danske minkbesætninger blev drøftet eller omtalt i materiale til møder i regeringsudvalg, herunder forberedende embedsmandsudvalg, indtil den 4. november 2020, hvor det blev offentliggjort, at regeringen havde besluttet, at alle mink i Danmark skulle aflives. Granskningskommissionen skal for den nævnte periode prioritere sin undersøgelse således, at forløbet i de sidste ca. 2 uger af perioden gives størst opmærksomhed.

Granskningskommissionen skal for den nævnte periode navnlig undersøge og redegøre for spørgsmål om overholdelse af legalitetsprincippet. Som led i dette skal granskningskommissionen foretage en selvstændig vurdering af, hvorvidt der på tidspunktet for regeringens offentlige tilkendegivelse af beslutningen om, at alle mink i Danmark skulle aflives straks, var hjemmel i allerede gældende ret til dette tiltag. I forlængelse heraf skal granskningskommissionen undersøge og redegøre for, hvorvidt og i givet fald hvornår i forløbet og på hvilken måde ministre, herunder statsministeren, er blevet gjort bekendt med oplysninger, der kunne indikere, at der muligvis ikke var hjemmel til påtænkte eller besluttede tiltag. Det skal i samme forbindelse belyses, hvordan de pågældende ministre reagerede på sådanne oplysninger.

Pressemødet den 4. november 2020 og perioden herefter

Granskningskommissionen skal undersøge og redegøre for beslutningsprocesserne i og imellem relevante myndigheder, i perioden fra det den 4. november 2020 blev offentliggjort, at regeringen havde besluttet, at alle mink i Danmark skulle aflives straks, indtil lovforslag nr. L 77 om aflivning af og midlertidigt forbud mod hold af mink blev vedtaget af Folketinget den 21. december 2020.

Denne del af undersøgelsen og redegørelsen skal omfatte selve pressemødet den 4. november 2020 om situationen, hvor det ønskes belyst, om de deltagende ministre gav rigtige og fyldestgørende oplysninger til offentligheden.

Endvidere skal granskningskommissionen også for denne periode undersøge og redegøre for, hvorvidt myndigheder og ministre, herunder statsministeren, modtog, og i givet fald hvordan de reagerede på oplysninger, der kunne indikere, at der muligvis ikke var hjemmel til påtænkte eller besluttede tiltag.

Ydermere skal granskningskommissionen for denne periode undersøge og redegøre for myndighedernes gennemførelse af beslutningen om aflivning af alle mink i Danmark. Undersøgelsen og redegørelsen på dette punkt skal omfatte Statsministeriets involvering, myndighedernes kommunikation dels med berørte minkavlere, dels med offentligheden, og en vurdering af lovligheden af denne kommunikation. For at afgrænse kommissoriet skal udfærdigelsen, indholdet og brugen af de såkaldte action cards dog ikke omfattes af undersøgelsen.

Gennemgående i undersøgelsen

Der ønskes en belysning af statsministerens tilsynspligt over for regeringens øvrige ministre under forløbet.

Granskningskommissionens undersøgelse og redegørelse skal endvidere omfatte de oplysninger, som regeringen har givet Folketinget igennem hele forløbet. Som led i undersøgelsen heraf skal granskningskommissionen inddrage den rådgivning, der blev ydet til ministrene i forbindelse med kommunikation med Folketinget.

På baggrund af den beskrevne undersøgelse og redegørelse skal granskningskommissionen foretage retlige vurderinger til belysning af, om der foreligger grundlag for, at det offentlige søger nogen draget til ansvar. Granskningskommissionen skal dog ikke foretage retlige vurderinger til belysning af spørgsmålet om ministres ansvar, jf. herved de almindelige principper for undersøgelseskommissioner.

Granskningskommissionen skal ikke som led i sin undersøgelse forholde sig materielt til sundhedsfaglige eller veterinær Sundhedsfaglige spørgsmål om, hvorvidt trufne beslutninger var nødvendige eller hensigtsmæssige, eller hvorvidt trufne beslutninger blev bragt til udførelse på en sundhedsfagligt, veterinær Sundhedsfagligt eller miljømæssigt hensigtsmæssig måde.

Fremkommer der i forbindelse med granskningskommissionens undersøgelse forhold, som er af en sådan karakter, at de ud fra kommissoriet må anses for nærliggende at undersøge, men som ikke umiddelbart skønnes at være omfattet af kommissoriet, opfordres granskningskommissionen til at rette henvendelse herom til granskningsudvalget.

Granskningskommissionen anmodes om at tilrettelægge sit arbejde på en sådan måde, at den kan afgive beretning senest 1 år efter nedsættelsen.

Der henvises i øvrigt til det kommende retsgrundlag for granskningskommissioner og forarbejder hertil.