



FOLKETINGET

Notat til Udvalget for Forretningsordenen

Om ministres praksis med hensyn til at besvare spørgsmål fra Folketinget i forbindelse med advokatundersøgelser

Baggrund:

På Udvalget for Forretningsordenens møde den 21. april 2021 drøftede udvalget en række ministres afvisning af at besvare spørgsmål fra Folketinget vedrørende sagen om aflivning af mink med henvisning til kommende eller igangværende uvildige undersøgelser. Det blev i den forbindelse besluttet at anmode administrationen om et notat til belysning bl.a. af tidligere regerings praksis med hensyn til at besvare spørgsmål om sager, der var genstand for advokatundersøgelser.

Afslutningsvis i notatet beskrives overordnet de muligheder, Folketingets Administration umiddelbart ser med hensyn til at fastlægge en fremtidig praksis for besvarelse af spørgsmål om sager, som er eller kan forudses at ville blive genstand for undersøgelser, herunder advokatundersøgelser.

Om advokatundersøgelser:

Der er ikke i lovgivningen fastsat nærmere regler om advokatundersøgelser. De første advokatundersøgelser blev gennemført i starten af 1990'erne som et alternativ til de dengang meget omdiskuterede og ofte langvarige dommerundersøgelser.

Begrebet advokatundersøgelser har været anvendt og anvendes fortsat i praksis om en række forskellige former for undersøgelser. Det kan være omfattende advokatundersøgelser, der anvendes som alternativ til nedsættelsen af en undersøgelseskommission. Men det kan også være en advokats undersøgelse af de faktiske og retlige forhold hos en offentlig myndighed eller en privat virksomhed, herunder mere politisk betonedede undersøgelser.

3. maj 2021

Udvalgssekretariatet
Lovsekretariatet
J.nr.: 20-000285-10



Advokatundersøgelser dækker således over undersøgelser som led i det almindelige advokatarbejde til uvildige undersøgelser og til egentlige granskninger. Advokatundersøgelser er ikke omfattet af samme formkrav som kommissionsundersøgelser, og advokaterne skal alene forholde sig til skriftligt materiale.

Nogle advokatundersøgelser af et statsligt anliggende igangsættes som følge af en beslutning taget af Folketinget, andre igangsættes af en minister, et ministerium eller en styrelse uden Folketingets beslutning herom.

Om praksis med ikke at besvare spørgsmål vedrørende en sag, der er eller forventes at blive genstand for en advokatundersøgelse:

Administrationen råder ikke over en liste over samtlige advokatundersøgelser af statslige anliggender, der har været gennemført gennem tiden. Det vil være ganske tidskrævende at samle en sådan fuldstændig liste over samtlige advokatundersøgelser, idet nogle som nævnt er igangsat som følge af en konkret beslutning taget af Folketinget, mens andre er igangsat på foranledning af en minister, et departement, en styrelse etc., uden at Folketinget har truffet beslutning herom.

Administrationen har i stedet valgt at se på ministrenes svarpraksis i de tre sager, som blev gennemgået i notat af 7. april 2021 om advokatundersøgelser til underudvalget om en udredning/undersøgelse af sagen om aflivning af mink under Udvalget for Forretningsorden (vedlagt som bilag):

- Sagen om Social-, Børne- og Integrationsministeriets tildeling af 1 mio. kr. til projektet "Stemmer på kanten" (populært kaldet Zornig-sagen), hvor der blev foretaget en advokatundersøgelse i foråret 2014. Advokatundersøgelsen blev iværksat af Social- Børne- og Integrationsministeriet, men det skete bl.a. på baggrund af samråd i og spørgsmål fra Socialudvalget.
- Sagen om misbrug af tilskudsmidler i Socialstyrelsen (populært kaldet Britta-sagen), hvor der blev foretaget en advokatundersøgelse i vinteren 2018-19. Advokatundersøgelsen blev iværksat af Børne- og Socialministeriet.
- Sagen om undersøgelse af visse myndigheders ageren i relation til virksomhederne Divine Business Solutions ApS og Lisborg Holding ApS, hvor der blev gennemført en advokatundersøgelse i perioden november 2015 - maj 2017. Advokatundersøgelsen blev igangsat på baggrund af en beretning fra Udvalget for Forretningsorden i oktober



2014, som pålagde regeringen at igangsætte en uvildig undersøgelse af sagen i en anden form end ved en undersøgelseskommission.

Administrationen har foretaget søgninger i Folketingets dokumentarkiv efter relevante emneord vedrørende disse sager og fremfundet de § 20-spørgsmål, samrådsspørgsmål og udvalgsspørgsmål, der er stillet om disse sager, samt gennemgået de tilhørende ministerbesvarelser med henblik på at vurdere, om ministrene har besvaret spørgsmålene eller har oplyst ikke at kunne besvare dem med henvisning til, at der pågik eller skulle igangsættes en advokatundersøgelse.

Svarpraksis i sagen om Social-, Børne- og Integrationsministeriets tilde- ling af 1 mio. kr. til projektet ”Stemmer på kanten” (Zornig-sagen):

I søgningen efter folketingsspørgsmål vedrørende Zornig-sagen har administrationen søgt efter spørgsmål i folketingsåret 2012-13 og 2013-14 og fundet i alt 34 spørgsmål: Tre §-20 spørgsmål, to samrådsspørgsmål og 29 udvalgs-
spørgsmål, alle stillet til social-, børne- og integrationsministeren.

I to af svarene på § 20-spørgsmål og i to af svarene på udvalgsspørgsmål blev der henvist til, at der var igangsat en uvildig advokatundersøgelse af sagen.

De 30 øvrige spørgsmål blev besvaret uden henvisning til advokatundersøgelsen.

Det vil sige, at der i 11,8 pct. af besvarelserne blev henvist til, at der var igangsat en advokatundersøgelse, mens omvendt 88,2 pct. af spørgsmålene blev besvaret uden henvisning til advokatundersøgelsen.

Svarpraksis i sagen om misbrug af tilskudsmidler i Socialstyrelsen (Britta-sagen):

I søgningen efter folketingsspørgsmål vedrørende Britta-sagen har administrationen søgt efter spørgsmål i folketingsårene 2017-18 og 2018-19 og fundet i alt 31 spørgsmål: Tre § 20-spørgsmål, to samrådsspørgsmål og 26 udvalgsspørgsmål. Et § 20-spørgsmål og et udvalgsspørgsmål var stillet til finansministeren, og de øvrige spørgsmål var stillet til børne- og socialministeren.

I ingen af svarene blev det afvist at besvare spørgsmålet med henvisning til advokatundersøgelsen.



Svarpraksis i sagen om undersøgelse af visse myndigheders ageren i relation til virksomhederne Divine Business Solutions ApS og Lisborg Holding ApS:

I søgningen efter folketingssspørgsmål vedrørende sagen om visse myndigheders ageren i relation til virksomhederne Divine Business Solutions ApS og Lisborg Holding ApS har administrationen søgt efter spørgsmål i folketingsårene 2013-14, 2014-15, 2015-16 og 2016-17 og fundet i alt 33 spørgsmål: Alle spørgsmål stillet som udvalgsspørgsmål af Udvalget for Forretningsordningen, hvoraf de 27 var stillet til justitsministeren og 6 til skatteministeren. 28 af de 33 spørgsmål var spørgsmål stillet til B 116 i folketingsåret 2013-14, som var det forslag, der blev afsluttet med en beretning, der pålagde regeringen at igangsætte en uvildig undersøgelse af sagen i en anden form end ved en undersøgelseskommission.

I ingen af svarene blev det afvist at besvare spørgsmålet med henvisning til advokatundersøgelsen.

Sammenfatning af praksis i de undersøgte sager:

I de tre konkrete sager, som administrationen har undersøgt svarpraksis i, har der, med nogle få undtagelser i Zornig-sagen, ikke været fulgt en svarpraksis, hvor spørgsmål ikke besvares med henvisning til en advokatundersøgelse, der var i gang, eller skulle igangsættes.

Det er dog vigtigt at understrege, at der kun er tale om tre udvalgte sager, hvorom der har været gennemført en advokatundersøgelse. Det har ikke været muligt at undersøge samtlige sager, der har været genstand for advokatundersøgelser gennem tiden, hvorfor det ikke kan afvises, at der findes andre tilfælde, hvor der har været fulgt en svarpraksis med ikke at besvare spørgsmål fra Folketinget med henvisning til en advokatundersøgelse.

Det er også vigtigt at være opmærksom på, at dette notat omhandler svarpraksis ved advokatundersøgelser og ikke kommissionsundersøgelser. Som nævnt tidligere i notatet er der stor forskel på advokatundersøgelser og kommissionsundersøgelser, idet sidstnævnte kan kræve materiale udleveret og vidner kan kræves afhørt under vidneansvar. Den svarpraksis, der har været gældende i de tre sager, der har været undersøgt i dette notat, siger derfor ikke noget om, hvad der vil være svarpraksis i sager, der er genstand for en kommissionsundersøgelse.



Om muligheder med hensyn til fastlæggelse af en fremtidig praksis på området:

Spørgsmålet om ministres ansvar over for Folketinget i forbindelse med afgivelse af oplysninger ved besvarelse af spørgsmål har været genstand for overvejelser i forskellige sammenhænge i de senere år. Det er dels sket i tilknytning til en forskellig konkrete sager, som undersøgelsesorganer og folketingsudvalg på forskellig vis har forholdt sig til; herom kan f.eks. henvises til gennemgangen i Pernille Boye Koch: "Ministerens sandheds- og oplysningspligt - status og nyere fortolkningsbidrag", Ugeskrift for Retsvæsen 2020 B, s. 125. Det er også sket i mere generel form, herunder i den nævnte artikel, i Jens Elo Rytter: "Ministres oplysningspligt over for Folketinget", Juristen nr. 4, 2015, s. 148, i Udvalget for Forretningsordenens beretning af 26. februar 2015 om ministres ansvar over for Folketinget og i betænkning nr. 1557/2015 fra Udvalget om opfølgning på Christiania-sagen.

Som en generel sammenfatning af problemstillingerne på området kan henvises til den sidstnævnte beretning, afsnit 3.1.2, hvor der også henvises til en række kilder i den juridiske litteratur.

Meget overordnet kan retstilstanden sammenfattes sådan, at ministre ikke – med undtagelse af forespørgsler, jf. grundlovens § 53 – er retligt forpligtet til at besvare spørgsmål fra Folketinget, men at ministre, når de svarer, skal svare sandfærdigt og retvisende.

En vis positiv oplysningsforpligtelse kan formentlig udledes af ministeransvarlighedslovens § 5, stk. 2, hvorefter en minister bl.a. straffes for under Folketingets behandling af en sag at *fortie* oplysninger, der er af væsentlig betydning for tingets bedømmelse af sagen. Hvor langt denne positive oplysningsforpligtelse rækker, er meget vanskeligt at beskrive løsrevet fra de konkrete situationer, hvor spørgsmålet kan opstå. Det er dog Folketingets Administrations opfattelse, at der ikke af bestemmelsen i ministeransvarlighedsloven kan udledes noget generelt princip om, at ministre skulle være afskåret fra eksplicit at afslå at besvare spørgsmål, f.eks. under henvisning til principielle overvejelser om forholdet til en kommende undersøgelse. Det gælder efter administrationens opfattelse, uanset hvor aktualiseret muligheden for en undersøgelse er.

En eventuel skærpelse af ministres retlige oplysningspligt over for Folketinget i forhold til det nu gældende vil efter Folketingets Administrations opfattelse forudsætte lovgivning, f.eks. en ændring af ministeransvarlighedsloven. Det vil efter administrationens opfattelse ikke være muligt at pålægge regeringen en sådan skærpet pligt ved en bestemmelse i Folketingets forretningsorden.



Som et mindre vidtgående skridt kan det overvejes at give udtryk for en principiel, men mere politisk norm på området udtrykt i en beretning, som afgives af Udvalget for Forretningsordenen. Dette vil kunne anskues som en nærliggende forlængelse af den førnævnte beretning fra 2015 om ministres ansvar over for Folketinget. Heri blev det bl.a. betonet, at det ikke var hensigten at ændre de grundlæggende retsregler for ministeransvar, men at Præsidiet og Udvalget for Forretningsordenen på et mere politisk plan ønskede at give udtryk for, hvilke fordringer der bør stilles til ministres ageren over for Folketinget særlig med hensyn til afgivelse af oplysninger.

I en beretning vil Udvalget for Forretningsordenen f.eks. kunne give udtryk for en grundlæggende opfattelse om, at selve det forhold, at der – med større eller mindre konkretisering – foreligger overvejelser om en undersøgelse af en sag, ikke i sig selv bør føre til, at ministre afslår at besvare spørgsmål om sagen. I tilknytning hertil kan der gives udtryk for forskellige hensyn, der – efter en konkret vurdering fra spørgsmål til spørgsmål og med forskellig styrke – efter udvalgets opfattelse kan tale for, at ministeren trods udgangspunktet bør kunne undlade at svare. Det kan f.eks. være, at en besvarelse forudsætter en viden, som undersøgelsen har til formål at tilvejebringe, at en besvarelse vil kunne kompromittere undersøgelsens muligheder for at belyse sagen, at en besvarelse vil kunne være til skade for retssikkerheden for personer, som involveres i undersøgelsen, m.v.

Endelig vil der i en beretning kunne gives udtryk for et princip om, at en afvisning af at svare materielt på et spørgsmål bør ledsages af en begrundelse, hvor der ikke alene henvises til en aktuel eller kommende undersøgelse af den pågældende sag, men hvor det tillige konkretiseres, hvilke nærmere hensyn der begrundes ministerens beslutning.