

Betænkning om undersøglesorganer

Afgivet af Udvalget vedrørende Undersøglesorganer



Betænkning nr. 1315

København 1996

Købes hos boghandleren eller hos

Statens Information, Statens publikationer
Postboks 1103, 1009 København K
Telf. 33 37 92 28, Fax 33 37 92 80

ISBN 87-601-6354-2

Produktion: Rota-Rota
Tryk: Sangill Bogtryk & offset

INDHOLDS- FORTEGNELSE

Side:

Kapitel 1. Indledning	9
1. Udvalgets nedsættelse, kommissorium og sammensætning	9
2. Udvalgets arbejde	12
3. Sammenfatning	12
3.1. Oversigt over betænkningen	12
3.2. Revision af reglerne om undersøgelsesretter	13
3.2.1. Hensynet til domstolene og begrænsning af »domsvirkning«	13
3.2.2. De berørte ministres og embedsmænds retsstilling under undersøgelsen	15
3.3. Parlamentariske kommissioner og folketingsudvalg	16
3.4. Andre undersøgelsesorganer	17
3.5. Undersøgelsesorganer i andre lande	18
Kapitel 2. Revision af reglerne om undersøgelsesretter	19
1. Indledning	19
2. Den gældende retstilstand	19
2.1. Lovgrundlaget	19
2.2. Kompetencen til at nedsætte undersøgelsesretter	21
2.3. Sammensætning af undersøgelsesretter	21
2.4. Medhjælpere for undersøgelsesretten	22
2.5. Undersøgelsesretternes opgaver	22
2.6. Betingelserne for nedsættelse af undersøgelsesretter	28
<i>Sagstyper</i>	28
<i>Kriterier</i>	29
2.7. Anvendelse af retsplejelovens regler m.v.	30
2.8. Sagsoplysning	30
<i>Udlevering af materiale</i>	30
<i>Forklaring for retten</i>	31
2.9. De involverede personers rettigheder	33
<i>Angivelse af sigtelse eller lignende</i>	33

	<i>Høring</i>	34
	<i>De involverede personers adgang til aktindsigt</i>	34
	<i>Adgang til retsmøder</i>	36
2.10.	Bisiddere	36
	<i>Bisidderordningen</i>	36
	<i>Bisiddernes processuelle stilling</i>	37
2.11.	Offentlighed	38
2.11.1.	Åbne døre	38
2.11.2.	Offentlighedens adgang til aktindsigt hos undersøgelsesretten	40
2.11.3.	Offentlighedens adgang til aktindsigt hos en forvaltningsmyndighed	41
2.12.	Afgivelse og offentliggørelse af beretning	42
3.	Udvalgets overvejelser	42
3.1.	Baggrund og problemstilling	42
3.2.	Spørgsmålet om partstvister	45
3.3.	Hensynet til domstolene og til at modvirke »domsvirkning«	46
3.3.1.	Indledning	46
3.3.2.	Bør dommere undersøge forhold i den statslige forvaltning?	47
3.3.3.	Forslag til ændring af reglerne og praksis vedrørende undersøgelsesretternes virksomhedsmåde	49
3.3.4.	Bør dommerledede undersøgelseskommissioner kunne bemyndiges til at foretage retlige vurderinger af de involverede personers adfærd?	51
3.3.4.1.	Problemafgrænsning	51
3.3.4.2.	Bør en dommerledet undersøgelseskommission bemyndiges til at foretage retlige vurderinger af embedsmænds adfærd?	60
3.3.4.3.	Begrænsninger med hensyn til den konkrete anvendelse af dommerledede undersøgelseskommissioner til at foretage retlige vurderinger til belysning af spørgsmålet om embedsmænds eventuelle retlige ansvar	64
3.3.4.4.	Efterfølgende retlig vurdering af spørgsmålet om embedsmænds eventuelle retlige ansvar	66
3.3.4.5.	Revisionsklausul	68
3.3.4.6.	Eva Smiths, Jon Stokholms og Hellen Thorups generelle mindretalsbemærkninger	68
3.3.4.6.1.	Principielle betænkeligheder ved at dommere foretager undersøgelse og drager retlige konklusioner	68
3.3.4.6.2.	Særlige betænkeligheder ved at en dommer udfører den dobbelte rolle	71

	<i>Den første konsekvens</i>	71
	<i>Den anden konsekvens</i>	72
	<i>Den tredje konsekvens</i>	72
	<i>Flertallets revisionsbestemmelse</i>	73
3.3.4.6.3.	Fordele ved den af flertallet foreslåede ordning	74
3.3.4.6.4.	Konklusion	74
3.3.4.6.5.	Kan dommere bemyndiges til at undersøge det faktiske hændelsesforløb uden at anlægge retlige vurderinger?	75
	<i>Principielle overvejelser</i>	75
	<i>Beskrivelse af den faktuelle undersøgelse</i>	76
3.3.4.6.6.	Bør undersøgelseskommissioner, der ikke er ledet af dommere, foretage retlige vurderinger?	78
3.4.	Retsbeskyttelse af de involverede personer.	79
3.4.1.	Angivelse af eventuelle kritikpunkter.	79
3.4.2.	Spørgsmålet om de involverede personers ret til aktindsigt og til at overvære møderne i kommissionen	80
3.4.3.	Bisidderordningen	81
	<i>Ret til bisidder</i>	81
	<i>Bisiddernes processuelle stilling</i>	81
3.5.	Andre spørgsmål om undersøgelseskommissionernes virksomhed	83
3.5.1.	Indledning	83
3.5.2.	Sammensætning	83
3.5.2.1.	Medlemmer	83
3.5.2.2.	En udspørger og andre medhjælpere	84
3.5.2.3.	Betingelser for beskikkelse af kommissionsmedlemmer m.v.	85
3.5.3.	Udleverings- og oplysningspligt	86
	<i>Dommerundersøgelser</i>	86
	<i>Undersøgelser ved andre jurister end dommere</i>	87
3.5.4.	Offentlighed i forbindelse med undersøgelseskommissionernes virksomhed	87
3.5.4.1.	Åbne eller lukkede døre	87
3.5.4.2.	Aktindsigt for andre end de involverede personer.	89
3.5.5.	Betingelserne for nedsættelse af en undersøgelseskommission	90
3.5.6.	Kompetencen til at nedsætte undersøgelseskommissioner.	91
Kapitel 3. Udkast til lov om undersøgelseskommissioner		93
	<i>Bemærkninger til lovudkastet</i>	100
	<i>Almindelige bemærkninger</i>	100

<i>Formålet med lovudkastet</i>	100
<i>Baggrunden for lovudkastet</i>	100
<i>Forslag til begrænsning af grundlaget for kritikken af undersøgelsesretternes virksomhed</i>	102
<i>Bemærkninger til de enkelte bestemmelser</i>	105
<i>Eva Smiths, Jon Stokholms og Hellen Thorups mindretalsforslag m.v.</i>	149

Kapitel 4. Parlamentariske kommissioner og folketingsudvalg 153

1.	Indledning	153
2.	Parlamentariske kommissioner.	153
2.1.	Nedsættelse og sammensætning af en parlamentarisk kommission .	153
2.2.	En parlamentarisk kommissions opgaver.	154
2.3.	Sagsoplysningen.	156
2.4.	Offentlighed i forbindelse med den parlamentariske kommissions arbejde.	159
2.5.	Afrapportering m.v.	159
3.	Folketingsudvalg	160
3.1.	Nedsættelse og sammensætning.	160
3.2.	Iværksættelse af undersøgelse af nærmere bestemte forhold i den statslige forvaltning	161
3.3.	Afgrænsning af udvalgenes opgaver.	162
3.4.	Sagsoplysning	164
3.5.	Offentlighed i forbindelse med folketingsudvalgets arbejde m.v.	167
	<i>Mødeoffentlighed</i>	167
	<i>Dokumentoffentlighed</i>	169
3.6.	Afrapportering m.v.	170
3.7.	Undersøgelser ved udvalg under Det Udenrigspolitiske Nævn	171
4.	Udvalgets overvejelser.	171
4.1.	Problemafgrænsning	171
4.2.	Et parlamentarisk organs opgaver.	173
4.2.1.	Ministres forhold	173
	<i>Folketingets kontrol med ministrene</i>	173
	<i>Bør det parlamentariske organ selv undersøge og klarlægge det faktiske begivenhedsforløb vedrørende ministres forhold?</i>	174
	<i>Mindre undersøgelser ved et parlamentarisk organ af et faktisk begivenhedsforløb til brug for redegørelsen for ministres forhold</i>	176
4.2.2.	Ingen vurdering af bestemte embedsmænds forhold.	177

4.3.	Parlamentarisk kommission eller folketingsudvalg	179
4.4.	Sagsoplysning	181
	<i>Spørgsmålet om oplysningspligt</i>	181
	<i>Om sagsoplysningen i øvrigt</i>	182
4.5.	Rettigheder for ministrene	183
4.6.	Offentlighed	184
4.7.	Afgivelse af betænkning eller beretning	185
4.8.	Spørgsmålet om lovgivning eller ændrede regler i Folketingets forretningsorden	185

Kapitel 5. Andre undersøgelsesorganer 187

1.	Indledning	187
2.	Afgrænsning	187
3.	Folketingets Ombudsmand	189
3.1.	Oversigt over retsgrundlaget	189
3.2.	Nærmere om enkelte dele af ombudsmandens virksomhed	191
	<i>Ombudsmandens opgaver og sagsbehandling</i>	191
	<i>Ombudsmandens retlige bedømmelsesgrundlag</i>	192
	<i>Ombudsmandens reaktion</i>	193
	<i>Forholdet til Folketinget</i>	194
3.3.	Revision af ombudsmandsloven	195
4.	Statsrevisorerne og Rigsrevisionen	196
4.1.	Indledning	196
4.2.	Statsrevisorerne	198
	<i>Retsgrundlag og valg af statsrevisorer</i>	198
	<i>Statsrevisorernes opgave</i>	198
	<i>Sagsoplysning</i>	198
	<i>Sagsbehandling</i>	199
	<i>Afgivelse af betænkning</i>	199
4.3.	Rigsrevisionen	200
	<i>Retsgrundlag og opgaver</i>	200
	<i>Sagsoplysning</i>	202
	<i>Sagsbehandling m.v.</i>	202
4.4.	Karakteren af Rigsrevisionens og statsrevisorernes virksomhed . . .	203
5.	Lovbestemt undersøgelse	205
6.	Særlige administrative undersøgelsesorganer	207
7.	Advokaters udførelse af opgaver i den statslige forvaltning	209
8.	Udvalgets overvejelser	212

8.1.	Indledning	212
8.2.	Folketingets Ombudsmand	212
8.3.	Statsrevisorerne og Rigsrevisionen	214
8.4.	Andre undersøgelsesorganer, herunder undersøgelser ved advokater.	215

Kapitel 6. Undersøgelsesorganer i andre lande 219

1.	Indledning	219
2.	Undersøgelsesorganer uden for parlamentet	219
3.	Parlamentsundersøgelser	222
4.	Betydningen for udvalgets overvejelser	224
4.1.	Spørgsmålet om revision af reglerne om undersøgelsesretter.	224
4.2.	Parlamentariske undersøgelser.	226

Bilag:

1.	Oversigt over kommissionsdomstole og andre undersøgelsesorganer m.v.	229
2.	Notat om undersøgelsesorganer i Norge	255
3.	Notat om undersøgelser i Sverige	271
4.	Notat om undersøgelsesorganer i England	285
5.	Notat om undersøgelser i De Forenede Stater.	297
6.	Skema over merudgifter til kommissionsdomstole, undersøgelsesretter m.v. i perioden 1985-93.	319

KAPITEL 1

Indledning

1. Udvalgets nedsættelse, kommissorium og sammensætning

Der har i de seneste år, navnlig fra begyndelsen af 1990'erne, været en forholdsvis intens debat om formerne for undersøgelse af sager vedrørende fejl og forsømmelser i den statslige forvaltning. Debatten med kritiske vurderinger af de hidtil anvendte undersøgelsesformer er fremkommet i forbindelse med undersøgelse af sådanne sager, herunder navnlig Tamil-sagen, og den har ikke alene fundet sted i politisk sammenhæng, men også i faglig sammenhæng (tidsskriftsartikler, konferencer m.v.).

Der har været særlig fokus på spørgsmålet om den fremtidige anvendelse af undersøgelsesretter. Et andet væsentligt spørgsmål har været spørgsmålet om parlamentariske undersøgelser (undersøgelser ved folketingsudvalg) og i forbindelse hermed spørgsmålet om anvendelse af offentlige høringer.

Med hensyn til undersøgelsesretter er der særlig grund til at fremhæve højesteretspræsidentens skrivelse af 3. november 1993 til Folketingets Præsidium i forbindelse med Folketingets behandling af forslaget til folketingsbeslutning om nedsættelse af en undersøgelsesret i medfør af retsplejelovens § 21 a til at undersøge visse forhold i forbindelse med Sparekassen Nordjyllands overtagelse af engagementer fra Himmerlandsbanken. I denne skrivelse, der er gengivet i kapitel 3 (lovudkastets almindelige bemærkninger), opfordrede højesteretspræsidenten til, at der blev nedsat et udvalg til behandling af spørgsmålet om brugen af undersøgelsesretter (kommissionsdomstole), disses opgaver og af de regler, der bør gælde for deres virksomhed.

Folketingets Udvalg for Forretningsordenen drøftede højesteretspræsidentens henvendelse. I betænkningen af 3. november 1993 over det nævnte forslag til folketingsbeslutning er der herom bl.a. anført:

»Udvalget har drøftet henvendelsen fra Højesterets præsident ... og har herunder noteret sig præsidentens bemærkninger om, at »sagen 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.«

Som det fremgår af forslaget bemærkninger, har man også i forbindelse med udarbejdelsen af beslutningsforslaget været opmærksom på de principielle betænkeligheder, der rejstes af Højesterets præsident.

Udvalget har mærket sig, at justitsministeren under 1. behandlingen af forslaget har oplyst, at han umiddelbart herefter vil tage dette spørgsmål op i regeringen. Udvalget tilkendegiver principiel tilslutning til, at den rejste problematik tages op til nærmere overvejelse, og opfordrer samtidig regeringen til at inddrage Udvalget for Forretningsordenen heri, når resultatet af regeringens overvejelser foreligger.«

Efter forelæggelse for Folketingets Udvalg for Forretningsordenen besluttede regeringen herefter i foråret 1994 at nedsætte Udvalget vedrørende Undersøgelsesorganer. Udvalgets kommissorium af juni 1994 fik følgende ordlyd:

»Der har i de senere år fra flere sider været rejst kritik af anvendelsen af undersøgelsesretter og af de regler, der gælder for sådanne organers virksomhed.

Senest har disse spørgsmål været drøftet i Folketinget i november 1993 i forbindelse med behandlingen af et beslutningsforslag om nedsættelse af en undersøgelsesret, herunder i anledning af en henvendelse fra Højesterets præsident.

På denne baggrund har regeringen besluttet at nedsætte et udvalg, der har til opgave at foretage en samlet gennemgang og vurdering af undersøgelsesorganer, der kan belyse og klarlægge forhold inden for den statslige forvaltning.

Udvalget har således til opgave at overveje den fremtidige anvendelse af undersøgelsesretter og fremkomme med forslag til eventuelle ændringer, herunder for så vidt angår de regler, der gælder for disse retters virksomhed.

Udvalget skal endvidere redegøre for anvendelsen af de andre undersøgessystemer, som hidtil har været anvendt, navnlig parlamentariske kommissioner og undersøgelser foretaget af folketingsudvalg, samt overveje nye alternative undersøgelsesformer, f.eks. offentlige høringer i parlamentsregi. Udvalget skal udarbejde forslag til forskellige modeller for, hvorledes en sådan ny undersøgelsesform i givet fald kan udformes.

Udvalget anmodes til brug herfor om at indhente oplysninger om og vurdere de undersøgelsesformer, der anvendes i udlandet, navnlig de andre nordiske lande.

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

Udvalget kan endvidere som led i sit arbejde eventuelt afholde konferencer til belysning af kommissoriet.

Udvalgets sekretariat varetages af Justitsministeriet med bistand fra Folketingets sekretariat.«

Udvalget fik følgende sammensætning:

Professor Lars Nordskov Nielsen (formand).

Højesteretsdommer Torben Melchior
(udpeget efter indstilling fra Dommerforeningen).

Landsdommer Knud A. Knudsen
(udpeget efter indstilling fra Dommerforeningen).

Rigsadvokat Asbjørn Jensen.

Professor, dr. jur. Eva Smith.

Lektor, lic. jur. Jens Peter Christensen.

Advokat Jon Stokholm
(udpeget efter indstilling fra Advokatrådet).

Advokat Hellen Thorup
(udpeget efter indstilling fra Advokatrådet).

Advokat Per Magid
(udpeget efter indstilling fra AC).

Konsulent Kirsten Fastrup
(udpeget efter indstilling fra Statsministeriet).

Forhandlingsdirektør Finn Hoffmann
(udpeget efter indstilling fra Finansministeriet).

Afdelingschef Torsten Hesselbjerg
(udpeget efter indstilling fra Justitsministeriet).

Som sekretærer for udvalget blev udpeget kontorchef Poul Dahl Jensen, Justitsministeriet, kontorchef Claus Dethlefsen, Folketingets Lovsekretariat, og fuldmægtig Oliver Talevski, Justitsministeriet.

I forbindelse med sin udnævnelse til højesteretsdommer anmodede Asbjørn Jensen om at blive fritaget for hvervet som medlem af udvalget. I den anledning tilbagekaldte Justitsministeriet ved skrivelse af 8. marts 1995 Asbjørn Jensens beskikkelse som medlem af udvalget. Der blev ikke beskikket et nyt medlem af udvalget.

2. Udvalgets arbejde

Udvalget har afholdt 20 møder.

På udvalgets første møde den 30. september 1994 besluttede udvalget at nedsætte en arbejdsgruppe, der skulle udarbejde et oplæg til udvalget vedrørende spørgsmålet om eventuel revision af reglerne om undersøgelsesretter. Arbejdsgruppen, der holdt 5 møder, udarbejdede et oplæg af 1. marts 1995, som blev drøftet i det samlede udvalg.

I overensstemmelse med kommissoriet har udvalget afholdt 2 møder med Folketingets Udvalg for Forretningsordenen, nemlig den 9. november 1994 og den 16. august 1995.

Efter aftale med Folketingets formand som formand for Udvalget for Forretningsordenen har udvalget desuden den 2. februar 1996 afholdt en konference om de spørgsmål, der er anført i udvalgets kommissorium. Til konferencen var - ud over Udvalget for Forretningsordenen - indbudt en række relevante myndigheder, organisationer og personer.

Udvalget har gennem skriftligt besvarede spørgsmål indhentet nærmere oplysninger om undersøgelsesorganer i Norge, Sverige, England og USA. De fleste af disse oplysninger er uddybet under møder med de relevante udenlandske myndigheder m.v. En udvalgsdelegation aflagde således den 13.-14. februar 1995 et besøg i Oslo, den 8. - 9. juni 1995 et besøg i Stockholm og den 30. oktober - 2. november 1995 et besøg i Washington D.C.

3. Sammenfatning

3.1. Oversigt over betænkningen

I kapitel 2 behandler udvalget spørgsmålet om revision af reglerne om undersøgelsesretter. Kapitel 3 indeholder udvalgets lovudkast vedrørende undersøgelseskommissioner. Kapitel 4 vedrører parlamentariske kommissioner og folketingsudvalg. I kapitel 5 beskrives en række andre undersøgelsesorganer, og i kapitel 6 beskrives undersøgelsesorganer i andre lande.

3.2. Revision af reglerne om undersøgelsesretter

3.2.1. Hensynet til domstolene og begrænsning af »domsvirkning«

Som et væsentligt kritikpunkt mod anvendelse af undersøgelsesretter har der været peget på, at der knytter sig nogle principielle betænkeligheder til, at dommere, når de leder undersøgelsesretter, udfører opgaver, som efter deres art ikke er sædvanlige for domstolene, og at de herved - til skade for tilliden til domstolene - kan blive gjort til aktører i sager, der reelt er afspejlinger af politiske konflikter. Et andet kritikpunkt har været, at undersøgelsesretternes indstillinger - selv om de kun kan vedrøre grundlaget for andre myndigheders eventuelle indledning af disciplinærforfølgning m.v. - i medierne og i det politiske liv tillægges en videregående betydning, en slags »domsvirkning«. Dette hænger formentlig i væsentlig grad sammen med, at retterne beklædes af dommere, typisk af landsdommere eller højesteretsdommere. De pågældende kritikpunkter er sammenfattet i kapitel 2, afsnit 3.1.

Udvalget har nøje overvejet, hvordan grundlaget for denne kritik kan fjernes eller reduceres væsentligt. Der henvises til kapitel 2, afsnit 3.3., og til udvalgets lovudkast med bemærkninger i kapitel 3.

For i væsentligt omfang at begrænse grundlaget for den beskrevne kritik foreslår et flertal i udvalget (formanden, Torben Melchior, Knud A. Knudsen, Jens Peter Christensen, Kirsten Fastrup, Finn Hoffmann og Torsten Hesselbjerg) en nyordning gennem et lovudkast om undersøgelseskommissioner, der omfatter følgende hovedpunkter:

- dommerne bør ikke være de eneste, der kan komme i betragtning til at forstå eller lede undersøgelser af forhold i den statslige forvaltning; tværtimod bør der være mulighed for efter en konkret vurdering at bestemme, om undersøgelsen bør forstås eller ledes af en dommer eller af en anden jurist;
- hvis en dommer anvendes, bør det alene være en byretsdommer eller eventuelt en landsdommer;
- en undersøgelseskommission bør kun, hvis der efter en konkret vurdering er behov herfor, kunne anmodes om at foretage retlige vurderinger til belysning af spørgsmålet om grundlaget for embedsmænds eventuelle retlige ansvar; undersøgelseskommissionen bør i så fald have mindst 3 medlemmer, og hvis et af kommissionens medlemmer er dommer, bør kommissio-

nen - selv om den er anmodet herom - kun foretage retlige vurderinger af den nævnte karakter i det omfang, dommeren ikke finder det retssikkerhedsmæssigt betænkeligt;

- kommissoriet for en undersøgelseskommission bør formuleres forsigtigt og klart markere, at kommissionen hverken er et anklagende eller et dømmende organ; undersøgelseskommissionens indstillinger bør ligeledes formuleres forsigtigt og markere kommissionens begrænsede funktion;
- reglerne om undersøgelsesretter bør ikke fremgå af retsplejeloven, der regulerer domstolenes virksomhed, men samles i en selvstændig lov;
- de foreslåede regler bør tages op til revision senest 5 år efter deres ikrafttræden.

De nævnte forslag skal i øvrigt ses i sammenhæng med en række forslag til forbedring af de involverede personers retsstilling og forslag om, at undersøgelserne ikke bør være offentlige. Det er endvidere forudsat, at en undersøgelseskommission ikke bør kunne nedsættes for at tilvejebringe det faktiske og/eller retlige grundlag for, at der efterfølgende kan tages stilling til en partsvist.

Et mindretal i udvalget (Eva Smith, Jon Stokholm og Hellen Thorup) finder, at dommere - hvis der gennemføres en ordning, hvorefter dommere kan blive medlemmer af undersøgelseskommissioner - ikke kan anmodes om at foretage retlige vurderinger af de involverede embedsmænds adfærd. Mindretallet anbefaler i øvrigt, at der slet ikke anvendes dommere i fremtidige undersøgelseskommissioner.

Et andet mindretal (Per Magid) finder, at dommere ikke bør være medlemmer af undersøgelseskommissioner. Hvis der trods modstående hensyn gennemføres en ordning, hvorefter dommere kan blive medlemmer af undersøgelseskommissioner, finder dette mindretal, at dommerne ikke bør være afskåret fra at foretage retlige vurderinger, hvis de i det konkrete tilfælde finder det forsvarligt.

I hovedsagen er der i øvrigt enighed i udvalget om nyordningen med undersøgelseskommissioner, jf. lovudkastet med bemærkninger i kapitel 3.

3.2.2. De berørte ministres og embedsmænds retsstilling under undersøgelsen

En væsentlig indvending mod de gældende regler om undersøgelsesretter har været, at procesmåden ved undersøgelsesretterne, der kun i meget beskedent omfang er reguleret i retsplejeloven, ikke giver de involverede personer de processuelle garantier, som er påkrævet ud fra rets sikkerhedsmæssige hensyn. De involverede personer er ikke blevet gjort bekendt med de punkter, som eventuelt ville blive gjort til genstand for kritik i undersøgelsesrettens beretning. De pågældende og deres bisidderer har derfor haft vanskeligt ved at tilrettelægge deres forsvar på tilfredsstillende måde.

Denne kritik har udvalget taget højde for ved at foreslå, at der bl.a. indføres regler om,

- at den minister eller embedsmand, hvis forhold undersøges, sikres ret til bisidder;
- at bisidderen har ret til kopi af alt det materiale, der indgår i undersøgelsen, og ret til at overvære alle møderne i undersøgelseskommissionen eller i retten;
- at bisidderen kan anmode kommissionen om at foranstalte bevisførelse, ligesom bisidderen kan foretage en uddybende afhøring af de personer, der har været afhørt af undersøgelseskommissionens medlemmer eller den person, der er udpeget til det;
- at undersøgelseskommissionen inden afhøringen skal orientere den berørte minister og embedsmand om de forhold af faktisk og eventuelt retlig karakter, som undersøgelsen vedrørende den pågældende omfatter;
- at undersøgelseskommissionen efter bevisførelsen skal orientere den berørte minister og embedsmand om de faktiske og eventuelt retlige forhold vedrørende den pågældende, som kommissionen overvejer at give udtryk for i sin beretning;
- at den berørte minister eller embedsmand og den pågældendes bisidder ved undersøgelsens afslutning har ret til at komme med en skriftlig udtalelse vedrørende de spørgsmål af faktisk og eventuelt retlig karakter, undersøgelsen rejser vedrørende den pågældende.

3.3. Parlamentariske kommissioner og folketingsudvalg

Udvalget har nøje overvejet, om et folketingsudvalg eller en parlamentarisk kommission bør beskæftige sig med forhold i den statslige forvaltning med henblik på at vurdere, om der er grundlag for, at vedkommende myndighed søger de involverede personer (ministre eller embedsmænd) gjort ansvarlige for, hvad der har fundet sted. Der henvises til kapitel 4, afsnit 4.

De væsentligste resultater af udvalgets overvejelser kan sammenfattes således:

- bortset fra mindre undersøgelser vil et parlamentarisk organ/folketingsudvalg ikke være egnet til at undersøge et faktisk begivenhedsforløb for at belyse spørgsmålet om, hvorvidt der må antages at være grundlag for politisk eller retligt ministeransvar;
- et parlamentarisk organs opgave, der består i - på grundlag af de oplysninger om et faktisk begivenhedsforløb, som typisk er tilvejebragt gennem en undersøgelseskommission - at overveje, hvorvidt vedkommende minister bør drages politisk til ansvar eller søges gjort retligt ansvarlig, bør formentlig have en fast placering i Folketingets Udvalg for Forretningsordenen;
- Folketingets Udvalg for Forretningsordenen bør eventuelt nedsætte et fast underudvalg på f.eks. 5-7 personer blandt sine medlemmer, der kan udarbejde udkast til den betænkning/beretning vedrørende ministres forhold, som Udvalget for Forretningsordenen afgiver til Folketinget;
- folketingsudvalget bør ikke behandle spørgsmål om, hvorvidt der er faktisk eller retligt grundlag for at søge bestemte embedsmænd draget retligt til ansvar;
- de berørte ministre bør have de rettigheder, som må anses for påkrævede ud fra retssikkerhedsmæssige hensyn;
- ministeren bør gøres bekendt med de kritikpunkter, som folketingsudvalget overvejer at fremdrage i sin redegørelse;
- ministeren bør have lejlighed til at udtale sig over for folketingsudvalget, inden udvalget drager sine endelige konklusioner;
- ministeren bør have ret til en bisidder;

- hvis folketingsudvalget undtagelsesvis forestår en mindre faktisk undersøgelse, som berørt ovenfor, bør ministeren og den pågældendes bisidder gøres bekendt med det materiale, der indgår i undersøgelsen, og have ret til at overvære udvalgets møder med andre personer; bisidderen bør endvidere have adgang til at stille spørgsmål til de personer, som afgiver forklaring i udvalget, og til at anmode udvalget om at foranstalte yderligere bevisførelse inden for de rammer, der gælder for udvalgets sagsoplysning;
- der bør afgives en beretning eller betænkning vedrørende folketingsudvalgets arbejde; beretningen/betænkningen bør offentliggøres.

3.4. Andre undersøgelsesorganer

I kapitel 5 beskrives en række andre undersøgelsesorganer, der kan undersøge forhold i den statslige forvaltning med henblik på en vurdering af, om der må antages at være grundlag for at søge embedsmænd eller ministre draget til ansvar. Udvalgets overvejelser fremgår af afsnit 8.

De væsentligste resultater af udvalgets overvejelser kan sammenfattes på følgende måde:

- 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 til ansvar, bør principielt udelukkende dækkes af de undersøgelseskommissioner, som udvalget har foreslået i kapitel 2, og som kan beklædes med andre jurister end dommere, f.eks. advokater;
- advokater vil fortsat have en rolle som rådgivere for ministerierne m.v., men de vil også kunne lede eller på anden måde medvirke ved egentlige undersøgelser i undersøgelseskommissioner; de advokatundersøgelser, som har været efterlyst i debatten om undersøgelsesorganer, forudsættes således foretaget som integreret i det foreslåede system med undersøgelseskommissioner;
- der foreslås ikke ændringer af regler og praksis med henblik på, at Folketings Ombudsmand foretager en vurdering af, om ansvar bør søges gennemført mod enkeltpersoner;

- det kan endvidere ikke påregnes, at statsrevisorernes og Rigsrevisionens virksomhed kan/bør begrænse behovet for undersøgelsesmåder, herunder navnlig undersøgelseskommissioner, til belysning af spørgsmålet om ansvarsgrundlag for enkeltpersoner.

3.5. Undersøgelsesorganer i andre lande

I kapitel 6 beskrives i summarisk form de undersøgelsesformer i Norge, Sverige, England og USA, der har været af betydning for overvejelserne over revision af reglerne om undersøgelsesretter (afsnit 2) og overvejelserne over spørgsmålet om parlamentariske undersøgelser (afsnit 3). Herefter redegøres i hovedtræk for, hvilken betydning de pågældende undersøgelsesformer har haft for udvalgets overvejelser (afsnit 4).

Som bilag 2-5 til betænkningen er optrykt de notater om undersøgelsesorganer i henholdsvis Norge, Sverige, England og USA, som udvalgets sekretariat har udarbejdet.

København, 10. maj 1996

Jens Peter Christensen	Kirsten Fastrup	Torsten Hesselbjerg
Finn Hoffmann	Knud A. Knudsen	Per Magid
Torben Melchior	Lars Nordskov Nielsen (formand)	Eva Smith
Jon Stokholm	Hellen Thorup	

Poul Dahl Jensen (sekretær)
Claus Dethlefsen (sekretær)
Oliver Talevski (sekretær)

KAPITEL 2

Revision af reglerne om undersøgelsesretter

1. Indledning

Ifølge kommissoriet har udvalget til opgave at foretage en samlet gennemgang og vurdering af undersøgelsesorganer, der kan belyse og klarlægge forhold inden for den statslige forvaltning.

Udvalget skal i den forbindelse overveje den fremtidige anvendelse af undersøgelsesretter og fremkomme med forslag til eventuelle ændringer, herunder for så vidt angår de regler, der gælder for disse retters virksomhed.

Udvalget har derfor behandlet spørgsmålet om den fremtidige anvendelse af undersøgelsesretter og om de regler, der bør gælde for deres virksomhed. Udvalgets generelle overvejelser findes i afsnit 3. Der henvises endvidere til udvalgets lovudkast med bemærkninger i kapitel 3.

Forinden beskriver udvalget - i afsnit 2 - den gældende retstilstand på en række punkter. Beskrivelsen er ikke udtømmende, men er koncentreret om de emner, som efter udvalgets opfattelse har væsentlig betydning for udvalgets generelle overvejelser over, om og i givet fald hvordan reglerne om undersøgelsesretternes virksomhed bør revideres.

2. Den gældende retstilstand

2.1. Lovgrundlaget

I retsplejelovens § 21 a er der fastsat nærmere regler om undersøgelsesretter. Reglerne har følgende ordlyd:

»§ 21 a. Justitsministeren kan anmode en eller flere dommere om at gennemføre en under-

søgelse af nærmere bestemte sager. Justitsministeren kan bestemme, at der skal deltage sagkyndige i undersøgelsen.

Stk. 2. Undersøgelsesretten har ingen dømmende myndighed.

Stk. 3. Undersøgelsen gennemføres efter reglerne i denne lov. Undersøgelsesretten kan dog i særlige tilfælde bestemme, at undersøgelsen skal foregå for lukkede døre. Bestemmelserne om retskredsenes grænser og retsplejelovens § 169 finder ikke anvendelse.

Stk. 4. Undersøgelsesrettens afgørelser kan påkæres umiddelbart til Højesteret.

Stk. 5. Undersøgelsen afsluttes med en beretning. Beretningen offentliggøres af justitsministeren, medmindre ganske særlige grunde taler imod offentliggørelse.«

Reglerne blev indført ved lov nr. 406 af 13. juli 1990 og ændret ved lov nr. 349 af 6. juni 1991.

Undersøgelsesretter kan også anvendes til at undersøge forhold, der ligger forud for det tidspunkt, da retsplejelovens § 21 a trådte i kraft.

Justitsministeriet tilkendegav i forbindelse med behandlingen i Folketinget af lovforslaget om undersøgelsesretter, at man fremover ikke agter at nedsætte kommissionsdomstole efter retsplejelovens § 21 til at undersøge sager af almen betydning, jf. Folketingstidende 1989-90, Tillæg B, sp. 1968.

Reglerne om kommissionsdomstole svarer stort set til reglerne om undersøgelsesretter. Kommissionsdomstole skal dog nedsættes af regeringen ved kongelig resolution. Kommissionsdomstole kan endvidere alene bestå af dommere med juridisk embedseksamen, så vidt muligt faste dommere, jf. retsplejelovens § 43, stk. 5. Kommissionsdomstole har desuden ikke adgang til at lukke dørene i videre omfang end det, som fremgår af retsplejelovens almindelige regler (retsplejelovens § 29).

Som det fremgår, er undersøgelsesretternes virksomhed kun i meget beskedent omfang reguleret i retsplejeloven. Beskrivelsen af den gældende retstilstand vil derfor i vidt omfang være baseret på den praksis, som undersøgelsesretterne (kommissionsdomstolene) har fulgt.

Det er ikke altid muligt på grundlag af undersøgelsesretternes (kommissionsdomstolenes) praksis at drage sikre konklusioner om den gældende retstilstand. Udvalget må derfor i nogle tilfælde nøjes med at beskrive praksis og eventuelt angive mulige løsninger på det retlige spørgsmål, der behandles.

Som bilag 1 til betænkningen er medtaget en oversigt over bl.a. kommissionsdomstole og undersøgelsesretter.

2.2. Kompetencen til at nedsætte undersøgelsesretter

Det er justitsministeren, som har kompetence til at nedsætte en undersøgelsesret og til at fastlægge undersøgelsesrettens kommissorium, jf. retsplejelovens § 21 a, stk. 1.

I modsætning til, hvad der gælder med hensyn til nedsættelse af kommissionsdomstole efter retsplejelovens § 21, skal der ikke foreligge en kongelig resolution, inden der nedsættes en undersøgelsesret.

Justitsministeren skal ikke høre Folketinget eller have Folketingets godkendelse af kommissoriet for undersøgelsesretten, inden der træffes beslutning om at nedsætte en undersøgelsesret. Undersøgelsesretter kan således nedsættes uden Folketingets medvirken.

Der er dog naturligvis ikke noget til hinder for, at Folketinget medvirker i beslutningen om, hvorvidt en undersøgelsesret bør nedsættes. Hyppigt er undersøgelsesretter i praksis blevet nedsat som resultat af debatter i Folketinget eller i folketingsudvalg. Undersøgelsesretten vedrørende Himmerlandsbanken blev nedsat på grundlag af en folketingsbeslutning.

2.3. Sammensætning af undersøgelsesretter

Undersøgelsesretterne består af en eller flere personer, der allerede virker som dommere, jf. retsplejelovens § 21 a, stk. 1, 1. pkt. Justitsministeren kan dog bestemme, at sagkyndige skal deltage i undersøgelsen som meddommere, f.eks. økonomer, læger, ingeniører eller andre med særlig uddannelse eller viden inden for det område, der er tale om at undersøge, jf. § 21 a, stk. 1, 2. pkt.

I praksis har undersøgelsesretterne alene bestået af én udnævnt dommer. Særligt sagkyndige har ikke deltaget som meddommere.

Udpegningen af dommeren er i praksis normalt sket på den måde, at justitsministeren har anmodet den relevante retspræsident om at indstille en dommer, der er villig til at påtage sig opgaven. Justitsministeren har herefter udpeget den pågældende dommer til at forestå undersøgelsen.

Kommissionsdomstole, der nedsættes efter retsplejelovens § 21, kan ikke sammensættes med andre end dommere med juridisk embedseksamen, så vidt muligt faste dommere, jf. retsplejelovens § 43, stk. 5. I det omfang der har været behov for, at kommissionsdomstolen fik en anden sammensætning, er der derfor gennemført en særlig lov herom. F.eks. blev der ved lov

nedsat en kommissionsdomstol til at undersøge P&T-sagen, jf. lov nr. 85 af 17. marts 1982 om en undersøgelse af visse forhold vedrørende post- og telegrafvæsenet. Kommissionsdomstolen bestod af 3 medlemmer. Formanden var højesteretsdommer. De øvrige medlemmer var en tidligere departementschef i Indenrigsministeriet og en økonomiprofessor.

2.4. Medhjælpere for undersøgelsesretten

Der er ikke i lovgivningen fastsat regler om udpegning af medhjælpere for undersøgelsesretten.

I praksis har justitsministeren samtidig med nedsættelsen af undersøgelsesretten udpeget en sekretær for dommeren (en fuldmægtig i Justitsministeriet eller en dommerfuldmægtig) og en repræsentant for det offentlige (typisk en privat praktiserende advokat). I visse tilfælde har justitsministeren tillige udpeget en byretsdommer til at bistå undersøgelsesretten med arbejdet. Dette skete i Tamil-sagen, i UNHCR-sagen og i sagen om Himmerlandsbanken.

Udpegningen af medhjælpere for undersøgelsesretten, herunder det offentliges repræsentant, er i praksis sket efter drøftelse med den dommer, der skulle forestå undersøgelsen.

Det offentliges repræsentants opgaver og beføjelser er ikke nærmere reguleret i lovgivningen. Det offentliges repræsentant er dommerens medhjælper, og den pågældende udfører derfor sit arbejde efter dommerens nærmere bestemmelse. I praksis har undersøgelsesretten normalt tilrettelagt sit arbejde således, at det offentliges repræsentant som udgangspunkt foretager afhøringen af de personer, der afgiver forklaring for undersøgelsesretten.

Den medhjælpende byretsdommers opgaver er heller ikke nærmere reguleret i lovgivningen. Den pågældende medvirker i tilrettelæggelsen af arbejdet efter dommerens nærmere bestemmelse og udfører de opgaver, som dommeren anmoder om.

2.5. Undersøgelsesretternes opgaver

Det fremgår af grundlovens § 61, 2. pkt., at særdomstole med dømmende myndighed ikke kan nedsættes. Ved udtrykket »særdomstole« forstås domstole, som »nedsættes til pådømmelse af en eller flere allerede foreliggende sager«, jf. Forfatningskommissionens betænkning af 1953, side 39, 1. spalte.

Bestemmelsen blev indført i grundloven af 1953. Som begrundelse var anført, at særdomstolene »frembyder den betænkelighed, at udpegningen af dommere kan ske under hensyntagen til deres indstilling til den eller de sager, hvori de skal dømme«, jf. Forfatningskommissionens betænkning, side 39, 1. spalte. I umiddelbar forlængelse heraf anførtes det i betænkningen, at »bestemmelsen ikke er til hinder for nedsættelse af særdomstole, hvis myndighed ikke udstrækker sig til sagernes pådømmelse. Sådanne domstole vil fortsat kunne nedsættes ikke blot ved lov men også i henhold til lov, jfr. retsplejelovens § 21.« Det anførtes videre, at den hidtil hjemlede adgang til - uden for straffesager - at nedsætte særdomstole med dømmende myndighed bortfaldt som følge af den nye grundlovsbestemmelse.

De tidligere grundlove indeholdt ikke forbud mod nedsættelse af særdomstole med dømmende myndighed. Kommissionsdomstolene kunne således have dømmende myndighed. På den grundlovgivende rigsforsamling blev det drøftet, om bestemmelsen i grundloven om, at »den dømmende magts udøvelse kun kan ordnes ved lov« (jf. den gældende grundlovs § 61, 1. pkt.), var til hinder for at nedsætte kommissionsdomstole. Dette fandtes ikke at være tilfældet. Kommissionsdomstole kunne således som hidtil nedsættes ved lov, i henhold til lov eller efter omstændighederne uden udtrykkelig lovhjemmel. Se herom Den danske Rigsdag, bind V, side 483 og 489.

Forud for grundloven af 1953 var der som anført i retsplejelovens § 21 fastsat et forbud mod i straffesager at nedsætte kommissionsdomstole med dømmende myndighed. Bestemmelsen havde følgende indhold (jf. lov nr. 90 af 11. april 1916 om rettens pleje):

»Regeringens Ret til at anordne ekstraordinære Retter vedbliver indtil videre i sit nuværende Omfang. Saadanne Retter vil i alle Henseender i Sager, der falder under nærværende Lov, have i deres Fremgangsmaade at anvende denne Lovs Regler uden dog at være bundne ved Bestemmelsen om Retskredsenes Grænser.

For saa vidt Straffesager angaar, kan dog de ekstraordinære Retters Virksomhed ikke udstrækkes ud over Sagernes Undersøgelse, i hvilken Henseende Bestemmelserne i 4de Bog, 2det og 3die Afsnit, bliver at iagttage, hvorimod Sagernes Paadømmelse skal ske ved de ordinære Domstole.

De ekstraordinære Retter staar i alle Afgørelser under Kære og Anke umiddelbart til Højesteret.
—«

I tilknytning hertil var det i retsplejelovens § 43, stk. 5, fastsat, at de ekstraordinære retter (kommissionsdomstolene) så vidt muligt skulle beskikkes med faste dommere.

Om baggrunden for retsplejelovens regler om kommissionsdomstole kan oplyses følgende:

Ifølge § 37 i den første proceskommissions udkast af 1876 til lov om domsmagtens ordning skulle regeringens ret til at nedsætte kommissionsdomstole bortfalde. Den anden proceskommissions lovudkast om domsmagtens ordning fra 1899 indeholdt i § 25 ligeledes en bestemmelse, hvorefter regeringens ret til at nedsætte kommissionsdomstole skulle bortfalde. I bemærkningerne til bestemmelsen var der herom bl.a. anført:

»...er Reglen i nærværende Paragraf overensstemmende med det tidligere Forslags § 37, forsaavidt som den ophæver den almindelige Myndighed, som Regeringen hidtil har haft - i Straffesager endogsaa uden nogen fast Begrænsning - til at nedsætte ekstraordinære Retter (Kommissioner). Indrømmelse af en saadan almindelig Myndighed maa - som udtalt i Motiverne

til det ældre Udkast - anses for stridende mod den Stilling, der efter almindelige anerkendte Grundsætninger bør anvendes og ved Grundloven ogsaa i andre Henseender er anvist den dømmende Magt. I alle konstitutionelle Stater betragtes det som en vigtig Grundsætning for Retsplejen, at Borgerne ikke skulle finde sig i, at deres Retssager unddrages fra Paakendelse af de lovbestemte Domstole, og man har derfor i den nyere tid mere og mere søgt at komme bort fra de ekstraordinære Retter...«

Proceskommissionens forslag blev fulgt i det forslag til en ny retsplejelov, der blev fremsat i rigsdagssamlingen 1905- 1906 (Tillæg A, II, sp. 1916). Lovforslaget blev imidlertid ikke vedtaget inden samlingens afslutning og bortfaldt dermed.

Justitsministeren udarbejdede herefter et nyt forslag, hvori der i § 21 var fastsat, at »Regeringens ret til at anordne ekstraordinære Retter vedbliver i sit nuværende Omfang...«

I bemærkningerne til bestemmelsen var der bl.a. anført følgende (Rigsdagstidende 1906-1907, Tillæg A, sp. 4131 f):

»Den Regeringen nu tilkommende Myndighed til under Særlige Omstændigheder at nedsætte ekstraordinære Retter foreslår Lovforslaget opretholdt. Det vil nemlig meget vel kunne tænkes, at en Sag enten omfatter saa mange Personer eller kræver Undersøgelser i en saa stor Del af Landet eller af andre Grunde er af saa stort Omfang, at det baade af Hensyn til Sagens egen Behandling og af Hensyn til det Ophold, denne vilde medføre for andre samtidig behandlede Sager, maa anses i høj Grad ønskeligt, at denne Behandling finder sted uden for de sædvanlige Retssagers Rækkefølge, ligesom ogsaa saadant kan tænkes formaalstjenligt af andre Grunde, f.eks. at den ordinære Dommer uden at være inhabil dog kan antages at have en saadan Stilling til Sagen, at dens Behandling under hans Ledelse maatte anses for lidet heldig. Til Betyggelse for sigtede er det imidlertid i Lovforslaget foreskrevet, at alle de ved de almindelige Retter gældende Regler om Undersøgelser, Forsvarer, Varetægtsarrest, Fængselskontrol, Erstatning og Medtagelse af Nævninger skulde finde Anvendelse ved saadane ekstraordinære Retter, hvis Domme og andre Afgørelser altid skulde staa under Anke og Kære til Højesteret.«

De nævnte garantier var ikke anført direkte i bestemmelsen, men fremgik af henvisningen, hvorefter »de ekstraordinære Retter i alle Sager, der falde ind under Nærværende Lov, have i deres Fremgangsmaade at anvende denne Lovs Regler.«

Udkastets § 21 indgik uændret i 1908-loven, dog at ordene »indtil videre« blev indføjede. På grund af Alberti-sagen trådte 1908-loven, der var vedtaget og stadfæstet, aldrig i kraft, men blev i næsten uændret skikkelse fremsat på ny i rigsdagssamlingen 1908-1909.

Under behandlingen i Folketinget forlangte Krabbe fjernet fra retsplejeloven »de Bestemmelser... som bære det aabenbare Præg af Forbryderen [Alberti] som deres Ophav«, og hertil henregnede han regeringens ret til at anordne ekstraordinære retter. Denne ret »lagt i Hænderne på en Minister som ham, der nu vilde have sikret sig og enhver Regering den, vilde ... have været en forfærdelig Ulykke«. Justitsministeren kunne efter bestemmelsen »tage en fanatisk Partigænger, en interessebunden Ven, og denne kan han udnævne til at være undersøgende, anholdende, fængslende og dømmende Kommissionsdommer, i saadanne Hænder kan efter Loven, Folkets Ve og Vel blive lagt. Dette maa absolut forandres.« Der henvises til Den Danske Rigsdag, bind V, side 490.

Som begrundelse for, at der blev åbnet adgang for regeringen til at nedsætte kommissionsdomstole, anførte justitsministeren under Folketingets behandling (Rigsdagstidende 1908-09, Folketingets Forhandlinger, sp. 1933 f), at »Underdommerne efter det nye Forslag bliver andre end efter det tidligere vedtagne.« Der tænkes herved især på, »at man efter Forslaget ville faa Underdommere, som ikke blot havde med Dommermyndighed, med Retssager at gøre, men mangfoldige andre administrative Forretninger«, hvilket skulle medføre, at »man ikke kunne stole paa, at man til Beklædelse af disse Pladser altid ville have eller maaske blot i Reglen ville faa Folk, der er saa drevne i den Side af deres Forretning, der særlig har med Retsplejen, ganske særlig med Strafferetsplejen, at gøre, at man kan undvære det Supplement, man hidtil har haft i Regeringens Ret til i særlige Tilfælde at beskikke ekstraordinære Dommere«.

I den udtalelse, som blev fremsat af ordføreren for flertallet (a.st., sp. 1950 f), blev hjemmen til at nedsætte kommissionsdomstole, yderligere begrundet med bl.a., at der ville kunne skrives ind med tilstrækkelig energi, at der, hvor der var tale om alvorlig eller grov forbrydelse, i befolkningen ville være et behov for, at der bliver gjort, hvad der stod i menneskelig magt, og at man kunne bruge personer, »der har lagt særligt Begavelse for Dagen«, og som kunne ofre hele deres tid på sagen.

I folketingsudvalget foreslog et mindretal (Alfred Christensen og Krabbe), at regeringens ret til at anordne ekstraordinære retter skulle ophæves. I særlige tilfælde skulle justitsministeren kunne rette henvendelse til landsretten om udmeldelse af en ekstraordinær undersøgelsesdommer. Mindretalsforslaget blev forkastet. Derimod blev der vedtaget et af udvalgets flertal fremsat forslag om, at ekstraordinære retters virksomhed i straffesager skulle indskrænkes til sagernes undersøgelse, hvorimod pådømmelsen skulle ske ved de almindelige domstole (a.st., Tillæg B, sp. 6). Denne ordning blev gennemført i retsplejeloven.

Som følge af forbudet i grundlovens § 61, 2. pkt., mod nedsættelse af særdomstole med dømmende myndighed, blev retsplejelovens § 21 ændret ved lov nr. 173 af 11. juni 1954. Forbudet mod at tillægge kommissionsdomstole dømmende myndighed, der hidtil alene havde været gældende for straffesager, blev udvidet til også at gælde i civile sager.

I overensstemmelse med grundlovens § 61, 2. pkt., er det i retsplejelovens § 21 a, stk. 2, fastsat, at en undersøgelsesret ikke har dømmende myndighed. Undersøgelsesretternes opgave kan derfor ikke bestå i at pålægge et retligt ansvar eller træffe afgørelse af retsspørgsmål, der er relevante for ansvarsspørgsmålet. Der er ikke i lovgivningen i øvrigt fastsat regler om, hvilke opgaver undersøgelsesretter kan tillægges.

Formålet med undersøgelsesretternes opgaver er at producere et materiale, således at den kompetente myndighed (Folketinget, vedkommende minister eller den ordinære anklagemyndighed) kan afgøre, hvad der videre skal ske i sagen (om der skal rejses rigsretssag, disciplinærsag, straffesag eller erstatningssag).

Hvis en undersøgelsesrets arbejdsresultat skal sammenlignes med noget i det almindelige straffeprocessuelle system, må det blive med det materiale og den indstilling, som politimesteren - når politiet har afsluttet efterforskningen - sender til statsadvokaten som grundlag for, at statsadvokaten kan afgøre tiltale spørgsmålet.

I praksis har undersøgelsesretterne normalt haft følgende opgaver:

- 1) at undersøge og klarlægge et begivenhedsforløb og
- 2) at vurdere, om der er udvist fejl og forsømmelser, som kan give anledning til, at et retligt ansvar søges gennemført mod nogen af de involverede personer.

Undersøgelsesretterne har således normalt udtalt sig om, hvorvidt der kunne antages at foreligge grundlag for, at strafansvar, erstatningsansvar eller disciplinært ansvar blev søgt gennemført over for nogen af de involverede personer.

Spørgsmålet har navnlig været, om nogen af de involverede embedsmænd måtte antages at have gjort sig skyldige i tjenesteforseelse, således at der var grundlag for at rejse disciplinærsag imod dem. Undersøgelsesretterne har i den forbindelse normalt ikke udtalt sig om, hvilken sanktion der i givet fald burde anvendes over for de pågældende embedsmænd.

Undersøgelsesretten vedrørende behandlingen af flygtninge i Københavns Fængsler tog dog også stilling til sanktionsspørgsmålet. I undersøgelsesrettens første beretning af februar 1992 hedder det herom bl.a. (side 222):

»...

Derimod finder jeg, at der kan blive tale om en disciplinær reaktion, efter tjenestemandslovens regler eller, hvis det drejer sig om overenskomstansatte, ud fra almindelige ansættelsesretlige grundsætninger, i de tilfælde, hvor jeg har betegnet den pågældendes adfærd som uheldig og især, når den er betegnet som meget uheldig eller ligefrem kritisabel.

Det bemærkes dog, at disciplinærfølgning ikke antages at kunne iværksættes, når ansættelsen er ophørt, og at jeg i øvrigt ikke finder, at de kritiserede forhold i sig selv har en sådan grovhed, at de alvorligste disciplinære straffe, der som overførsel til andet arbejdssted eller stilling, degradation eller afsked efter tjenestemandsløven under alle omstændigheder forudsætter, at der afholdes tjenstligt forhør, kan forventes at komme på tale.«

For så vidt angår de involverede ministre, har retterne i princippet begrænset sig til at give en beskrivelse af det faktiske begivenhedsforløb, selv om de havde fået til opgave at vurdere, om der var grundlag for at søge et retligt ansvar

gennemført mod »nogen af de involverede personer«. Retterne har således ikke direkte udtalt sig om, hvorvidt beskrivelsen af begivenhedsforløbet gav grundlag for at antage, at ministrene havde overtrådt ministeransvarlighedsloven. Denne tilbageholdenhed har været begrundet med, at det udelukkende tilkommer Folketinget at tage stilling til, om der er grundlag for at gøre ansvar gældende mod en minister.

Undersøgelsesretten vedrørende Tamil-sagen anførte således bl.a. følgende herom (beretningen, side 2192):

»Endelig skal bemærkes, at undersøgelsesretten for så vidt angår de involverede **ministre** i det væsentlige har anset det som sin opgave at give en beskrivelse af det passerede, idet det under hensyn til de særlige regler om ministeransvar udelukkende tilkommer Folketinget at tage stilling **til**, om de konstaterede forhold kan begrunde, at et ansvar gøres gældende over for vedkommende minister.«

Kommissoriet for Undersøgelsesretten vedrørende Sparekassen Nordjyllands overtagelse af engagementer fra Himmerlandsbanken afveg væsentligt fra det ovenfor anførte, idet undersøgelsesretten ikke skulle vurdere spørgsmålet om enkeltpersoners ansvar, men tage stilling til en partstvist mellem Sparekassen Nordjylland og staten.

Undersøgelsesretten skulle således dels undersøge og klarlægge begivenhedsforløbet, dels vurdere, »hvilken retsstilling, der må antages at tilkomme Sparekassen Nordjylland«. I vurderingen heraf skulle også indgå eventuelle berettede forventninger, som fra statens side måtte være skabt hos sparekassen.

Undersøgelsesretterne har i praksis afløst kommissionsdomstolene. Der er derfor grund til nærmere at beskrive de opgaver, som kommissionsdomstolene har fået tildelt, og som i princippet også kan tildeles undersøgelsesretter. Beskrivelsen i kommissorierne af de opgaver, som de kommissionsdomstole, der har været nedsat efter 1945, har skullet udføre, kan opdeles i tre kategorier.

Nogle kommissionsdomstole har alene haft til opgave at undersøge og klarlægge et begivenhedsforløb. Som eksempel kan nævnes kommissionsdomstolen af 18. juli 1966 »om undersøgelse af de forhold, som ligger til grund for undervisningsministerens kritik af [en kontorchef i Undervisningsministeriets] forhold.«

Andre kommissionsdomstole har haft til opgave at undersøge og klarlægge et begivenhedsforløb og på grundlag heraf at vurdere, om der var udvist fejl eller forsømmelser. Som eksempler på sådanne kommissionsdomstole kan nævnes kommissionsdomstolen vedrørende Aaberg-sagen og kommissionsdomstolen vedrørende »køb dansk klausulen« i A/S Storebæltsforbindelsens udbudsbetingelser.

En række kommissionsdomstole, der er blevet nedsat inden for de seneste år, har - som under-

søgelsesretteme - haft 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. Som eksempler på sådanne kommissionsdomstole kan nævnes kommissionsdomstolen vedrørende visse forhold inden for Skatteministeriets område og kommissionsdomstolen vedrørende landbrugsfondene.

2.6. Betingelserne for nedsættelse af undersøgelsesretter

Sagstyper

Der er ikke i retsplejelovens § 21 a fastsat grænser for, hvilke sager der kan gøres til genstand for en undersøgelse ved en undersøgelsesret.

En undersøgelsesret kan således i princippet nedsættes til at undersøge forhold, der ikke har noget med den statslige forvaltning at gøre. Også forhold i den kommunale forvaltning eller private forhold kan i princippet undersøges af en undersøgelsesret.

Af bemærkningerne til lovforslaget om undersøgelsesretter fremgår imidlertid, at formålet med forslaget var at give justitsministeren udtrykkelig hjemmel til at iværksætte dommerundersøgelser i sager af »almen betydning«, jf. Folketingstidende 1989-90, Tillæg A. sp. 5697.

Selv om udtrykket »almen betydning« ikke blev nærmere præciseret i den forbindelse, må det antages, at det 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.

Det er således næppe tænkeligt, at der vil blive iværksat en undersøgelse ved en undersøgelsesret, der alene vedrører private forhold, f.eks. en retstvist mellem to private borgere eller virksomheder. Sådanne tvister må finde deres løsning ved de almindelige domstole. En undersøgelse af private forhold vil derfor normalt alene kunne tænkes, hvis den indgår som et integreret element i en undersøgelse af statslige myndigheders forhold.

Det må antages, at der normalt ikke vil blive iværksat en undersøgelse ved en undersøgelsesret, der alene vedrører kommunale forhold. Undersøgelse af sådanne forhold vil formentlig normalt blive forsøgt forbeholdt de almindelige tilsynsmyndigheder.

Kriterier

Det fremgår ikke af retsplejelovens § 21 a, hvilke betingelser der skal være opfyldt for at nedsætte en undersøgelsesret.

Efter retsplejeloven er det således ikke en betingelse for at nedsætte en undersøgelsesret, at det ikke har været muligt at undersøge forholdene tilfredsstillende på anden måde.

Der vil dog næppe blive nedsat en undersøgelsesret, hvis sagen allerede må anses for belyst i et sådant omfang, at der er grundlag for at vurdere, om der bør gøres et retligt ansvar gældende mod bestemte personer.

En forudsætning for at nedsætte en undersøgelsesret må i øvrigt i almindelighed antages at være, at det ikke gennem de ordinære faste undersøgelsesorganer, f.eks. almindelige administrative undersøgelser, undersøgelser ved Folketingets Ombudsmand, Rigsrevisionen eller Folketingets statsrevisorer, er muligt at belyse forholdene på tilfredsstillende måde.

Kommissionsdomstolen vedrørende landsbrugsfondene blev således nedsat i anledning af følgende udtalelse fra Folketingets statsrevisorer (beretning nr. 2/89, side 66):

»Statsrevisorerne er af den opfattelse, at det på en måde, der tillader afhøringer under vidneansvar, bør undersøges, hvorfor Finansieringsfonden af 1963 med underliggende fonde ikke har villet give fornødne oplysninger om deres målopfyldelse. Statsrevisorerne skal henvisse til deres bemærkninger til beretning nr. 24/1983 om den statslige revisions indsigt, og statsrevisorerne finder, at denne lovmæssige adgang i henhold til rigsrevisorlovens §§ 4 og 6 stadig ikke er efterlevet. Rigsrevisionen har ikke kunnet konstatere, om formålet er opfyldt.

Statsrevisorerne finder endvidere, at det må undersøges, om hovedformålet med det tvetydige og vildledende aktstykke nr. 551/1981 har været at benytte et ikke nærmere undersøgt garantibehov for grovvaregæld som løftestang for at gennemføre en tilsigtet overførsel af 150 mill. kr. til landbrugsmæssige formål.«

Der er særlig grund til at pege på, at de ordinære undersøgelsesmåder, der er omtalt ovenfor, herunder ombudsmandsundersøgelser, er mindre egnede til at afklare, mod hvem af flere implicerede et eventuelt ansvar bør gøres gældende. Dette må sammenholdes med, at der nu synes at være en tendens til i højere grad end tidligere at søge et myndighedsansvar præciseret som et ansvar for enkeltpersoner.

2.7. Anvendelse af retsplejelovens regler m.v.

Undersøgelsesretter anvender som udgangspunkt retsplejelovens regler, jf. retsplejelovens § 21 a, stk. 3.

Det fremgår ikke af den nævnte bestemmelse, om undersøgelsesretterne skal anvende retsplejelovens regler om straffesager eller lovens regler om civile sager. Dette spørgsmål kan give anledning til tvivl. Afgørelsen må formentlig bero på karakteren af den opgave, som undersøgelsesretten skal udføre.

Det må antages, at retterne vil anvende strafferetsplejens regler med de modifikationer, der følger af forholdets karakter, hvis de får til opgave at undersøge og klarlægge et begivenhedsforløb og vurdere, om der er udvist fejl eller forømmelser, som kan give anledning til, at et retligt ansvar søges gennemført mod nogen af de involverede personer.

Hvis undersøgelsesretterne undtagelsesvis får til opgave at undersøge og klarlægge et begivenhedsforløb for at vurdere en tvist af civilretlig karakter mellem to parter, må det antages, at de helt eller delvis vil anvende civilprocessens regler.

Spørgsmålet om, hvorvidt undersøgelsesretten skal anvende strafferetsplejens regler eller civilprocessens regler, vil næppe i almindelighed have stor praktisk betydning. Der består dog navnlig en forskel med hensyn til muligheden for at gennemtvinge udlevering af dokumenter. Der henvises til afsnit 2.8. nedenfor.

Undersøgelsesretternes afgørelser af processuel karakter kan påkæres direkte til Højesteret, jf. retsplejelovens § 21 a, stk. 4.

2.8. Sagsoplysning

Udlevering af materiale

Undersøgelsesretten har i praksis typisk tilrettelagt sin undersøgelse således, at ministerierne og andre offentlige myndigheder straks efter nedsættelsen er blevet anmodet om at sende alt relevant skriftligt materiale til retten, herunder interne referatark, konceptudkast m.v.

I praksis har myndighederne normalt frivilligt udleveret materialet til undersøgelsesretten. Det samme gælder for de private personer eller virksomheder,

som undersøgelsesretten har måttet anmode om at udlevere relevant materiale til retten.

Det spørgsmål kan imidlertid rejses, om undersøgelsesretten kan gennemtvinge udlevering af materialet, hvis materialet ikke udleveres frivilligt.

Hvis undersøgelsesretten anvender strafferetsplejens regler, jf. afsnit 2.7. ovenfor, vil retten kunne give den person eller offentlig myndighed, der har rådighed over dokumenter eller andre ting, der antages at være af betydning som bevismidler, pålæg om at forevise eller udlevere dem (editionspålæg), jf. retsplejelovens § 827, stk. 1, 1. pkt.

De sædvanlige tvangsmidler (fra bøde til forvaring indtil 6 måneder) kan anvendes over for den, der uden lovlig grund undlader at efterkomme et pålæg, jf. retsplejelovens § 827, stk. 3.

Et editionspålæg kan ikke gives, hvis der vil fremkomme oplysninger, som vedkommende vil være udelukket fra eller fritaget for som vidne at afgive forklaring om, jf. retsplejelovens § 827, stk. 1, 2. pkt. Hvis vidneudelukkelses- eller vidnefritagelsesgrunden ikke er absolut, kan editionspålæg gives i samme omfang, som vedkommende ville kunne pålægges at afgive forklaring for retten, jf. f.eks. retsplejelovens § 171, stk. 3, der omtales nedenfor. Vidneudelukkelsesgrunden i retsplejelovens § 169 gælder ikke for undersøgelsesretter, jf. herom nedenfor.

Undersøgelsesretten vil formentlig om nødvendigt kunne træffe beslutning om at beslaglægge dokumenter, der antages at være af betydning som bevismidler, jf. retsplejelovens § 824. Der foreligger så vidt ses ikke eksempler herpå i praksis, hverken for undersøgelsesretter eller kommissionsdomstole.

Hvis undersøgelsesretten undtagelsesvis anvender civilprocessens regler, skal spørgsmålet om tvangsudlevering af dokumenter afgøres efter reglerne i retsplejelovens §§ 298-300. Disse regler indebærer bl.a., at et editionspålæg over for en part ikke kan gennemtvinges. Det vil alene kunne tillægges processuel skadevirkning til fordel for modparten, hvis en part uden lovlig grund undlader at efterkomme editionspålægget, jf. retsplejelovens § 298, stk. 2, sammenholdt med § 344, stk. 2.

Forklaring for retten

De personer, der indkaldes til at afgive forklaring for en undersøgelsesret, har som udgangspunkt vidnepligt, jf. retsplejelovens § 168, og de afgiver normalt

forklaring under strafansvar, jf. straffelovens § 158. Over for modvillige vidner kan undersøgelsesretten anvende de almindelige tvangsmidler, jf. retsplejelovens § 178.

Vidnepligten er underkastet de sædvanlige undtagelser i retsplejeloven, jf. retsplejelovens §§ 169-172. Vidneudelukkelsesgrunden i retsplejelovens § 169 (om tavshedspligt i det offentliges interesse) finder dog ikke anvendelse, jf. retsplejelovens § 21 a, stk. 3. Det er derfor ikke nødvendigt, at vedkommende minister giver samtykke til, at en embedsmand afgiver forklaring for undersøgelsesretten.

Ingen kan forpligtes til at afgive vidneforklaring, hvis den pågældende herved vil kunne udsætte sig selv for straf eller tab af velfærd, jf. retsplejelovens § 171, stk. 2, nr. 1.

Pligt til at afgive forklaring foreligger heller ikke, hvis forklaringen må antages at ville udsætte vidnets nærmeste for straf eller tab af velfærd eller påføre vidnet eller hans nærmeste anden væsentlig skade, jf. retsplejelovens § 171, stk. 2, nr. 2-3. Retten kan dog i disse tilfælde pålægge vidnet at afgive forklaring, når forklaringen anses for at være af afgørende betydning for sagens udfald, og sagens beskaffenhed og dens betydning for vedkommende part eller samfundet findes at berettiggte dertil, jf. retsplejelovens § 171, stk. 3.

Afgiver nogen falsk forklaring under afhøring i retten i tilfælde, hvor forklaring ikke må kræves, straffes vedkommende ikke, jf. straffelovens § 159, stk. 1. Det samme gælder, hvis den pågældende har haft føje til at antage, at han kunne blive sigtet, hvis han afgav sandfærdig forklaring, jf. højesteretsdommen i UfR 1982, side 1090 ff.

Var den afhørte efter vidnefritagelsesreglerne berettiget til at nægte at afgive forklaring, kan straffen for falsk forklaring nedsættes eller efter omstændighederne bortfalde, jf. straffelovens § 159, stk. 2.

Undersøgelsesretten vejleder, hvis omstændighederne giver grund dertil, vidnerne om indholdet af reglerne om vidneudelukkelse og vidnefritagelse, jf. retsplejelovens § 173, stk. 1. Inden vidnet afhøres, sikrer retten sig, at der ikke er noget til hinder for vidneforklaringens afgivelse. Retten pålægger derefter vidnet at tale sandhed og gør vidnet bekendt med strafansvaret for afgivelse af falsk forklaring, jf. retsplejelovens § 181.

Det er anført i forarbejderne til retsplejelovens § 21 a, at en tjenestemand ikke har pligt til at udtale sig under strafansvar, hvis der er mulighed for, at der efter afslutningen af dommerundersøgelsen vil blive indledt tjenstligt forhør eller almindelig strafferetlig forfølgning mod den pågældende, jf. Folketingstidende 1989-90, Tillæg A, sp. 5700.

I praksis er de personer, som kunne risikere et disciplinært eller strafferetligt ansvar, derfor blevet afhørt med tilkendegivelse om, at de ikke havde pligt til at udtale sig, og at forklaring blev afgivet uden sædvanligt vidneansvar.

I beretningen vedrørende Tamil-sagen er der herom bl.a. anført (side 10):

»Alle afhørte embedsmænd i Direktoratet for Udlændinge, Justitsministeriet, Statsministeriet og Udenrigsministeriet samt afhørte tidligere og nuværende ministre er - med enkelte undtagelser - afhørt med tilkendegivelse om ikke at have pligt til at udtale sig, og at forklaring afgives uden sædvanligt vidneansvar.

I beretningen om sagen vedrørende Himmerlandsbanken er der herom bl.a. anført (side 14):

»Embedsmænd i Finanstilsynet, Industriministeriets departement og Told- og Skattestyrelsen samt ministre er afhørt med tilkendegivelse om, at de ikke havde pligt til at udtale sig, og at en eventuel forklaring blev afgivet uden sædvanligt ansvar...«

2.9. De involverede personers rettigheder

Der er ikke i retsplejeloven fastsat nærmere regler om retsstillingen for de personer, hvis forhold undersøges.

I det følgende angives, hvilken retsstilling de involverede personer må antages at have på en række væsentlige punkter.

Der henvises til afsnit 2.8. om de involverede personers ret til at nægte at afgive forklaring for retten. Der henvises til afsnit 2.10. vedrørende bisidderordningen.

Angivelse af sigtelse eller lignende

Undersøgelsesretterne er ikke forpligtet til på noget tidspunkt under sagen at gøre de involverede personer bekendt med en sigtelse eller i øvrigt meddele dem en tilkendegivelse, hvoraf det fremgår, hvilke forhold der eventuelt kan blive spørgsmål om at drage dem til ansvar for.

Der er på den anden side naturligvis ikke noget til hinder for, at undersøgelsesretten under sagsforløbet, eventuelt umiddelbart inden beretningen afgives, gør de involverede personer bekendt med eventuelle kritikpunkter. I praksis er dette dog ikke sket.

Høring

Der er ingen regler om, at undersøgelsesretterne skal indhente en udtalelse fra de involverede personer eller deres bisiddere, inden undersøgelsen afsluttes.

De involverede personer kan ikke kræve, at undersøgelsesretten forelægger dem eller deres bisiddere et udkast til beretning eller mundtligt giver dem en orientering om beretningens formentlige indhold med anmodning om udtalelse, således af de får lejlighed til at kommentere undersøgelsesretternes vurderinger, inden beretningen afgives til justitsministeren og offentliggøres.

I praksis har de involverede personers bisiddere haft adgang til at fremkomme med en afsluttende skriftlig udtalelse. Bisidderne har i den forbindelse ikke fået et udkast til beretning eller en mundtlig orientering om dens indhold, som de kunne forholde sig til, jf. nærmere afsnit 2.10. nedenfor om bisidderordningen.

De involverede personers adgang til aktindsigt

Undersøgelsesretten er ikke en del af den offentlige forvaltning. Forvaltningsloven og offentlighedsloven finder derfor; ikke anvendelse på dens virksomhed.

Spørgsmålet om, hvorvidt de involverede personer har ret til aktindsigt hos undersøgelsesretten i det materiale, der indgår i undersøgelsen, og i undersøgelsesrettens retsbog, skal derfor afgøres med udgangspunkt i reglerne i retsplejeloven, jf. retsplejelovens § 21 a, stk. 3.

Det giver imidlertid anledning til tvivl, efter hvilke regler i retsplejeloven en eventuel begæring om aktindsigt skal afgøres. Og det må på grundlag af den foreliggende praksis anses for usikkert, om de involverede personer har ret til at få kopi af det materiale, som indgår i undersøgelsen. De pågældende vil dog normalt kunne gøres bekendt med materialet hos deres bisiddere, jf. afsnit 2.10. og straks nedenfor.

Ved en kendelse, der er gengivet i UfR 1992, side 927, stadfæstede Højesteret en beslutning fra undersøgelsesretten vedrørende Tamil-sagen om gennemlæsning af retsbogstiltørslerne vedrørende andre vidners forklaring.

Undersøgelsesretten havde truffet beslutning om, at man ikke ville modsætte sig, at bisidderne på deres kontor lod klienterne gennemlæse retsbøgerne for så vidt angår andres forklaringer, hvis bisidderne fandt det nødvendigt for udførelsen af deres hverv. Det var dog en forudsætning, at disse forklaringer var relevante for de pågældende klienters egne forhold. Undersøgelsesretten udtalte i den forbindelse, at der måtte indrømmes bisidderne vide rammer for udøvelsen af det pågældende skøn.

Som begrundelse for stadfæstelsen anførte Højesteret, at undersøgelsesretten havde givet bisidderne så vide rammer for udøvelsen af skønnet, at der i hvert fald på daværende fremkredne tidspunkt ikke var grundlag for at ændre afgørelsen.

I beretningen fra kommissionsdomstolen vedrørende »køb dansk klausulen« i A/S Storebæltsforbindelsens udbudsbetingelser er det anført (side 5), at spørgsmålet »om aktindsigt for så vidt angår de enkelte vidner måtte afgøres efter en konkret vurdering under hensyntagen til vidnets interesse i at være bekendt med det pågældende dokument inden afhøringen.« Efter afslutningen af samtlige afhøringer blev der givet »vidnerne adgang til aktindsigt i retsbogen og de fremlagte dokumenter, ligesom de har haft mulighed for at fremkomme med et skriftligt indlæg« (beretningen, side 8).

I en kendelse, der er gengivet i UfR 1986, side 926, tog Højesteret stilling til spørgsmålet om aktindsigt i udskrifter fra de møder i undersøgelseskommissionen vedrørende RF 2's forlig, der havde været offentlige. Begæringen om aktindsigt var fremsat af nogle af de personer, hvis forhold blev undersøgt. Højesteret fandt, at begæringen ikke for tiden burde imødekommes. Kommissionen, der var blevet nedsat efter sølovens § 311, havde henvist til, at det var af afgørende betydning for bl.a. kommissionens arbejde, at disse undersøgelsesresultater ikke fremkom enkelvis, men samlet i en redegørelse, som kommissionen ved arbejdets afslutning skulle afgive til industriministeren.

Hvis spørgsmålet om aktindsigt skal afgøres efter retsplejelovens regler om aktindsigt under efterforskningen, er det alene bisidderne, som kan få udleveret kopi af sagens dokumenter, jf. retsplejelovens § 745, stk. 1. Bisidderne må ikke uden rettens samtykke overlevere dokumenterne til deres klienter, jf. nærmere afsnit 2.10. nedenfor.

Hvis spørgsmålet skal afgøres efter retsplejelovens § 41, og hvis de personer, hvis forhold undersøges, ikke skal sidestilles med parter i straffesager, må det antages, at de pågældende som udgangspunkt vil kunne kræve udleveret kopi af retsbøgerne og de dokumenter, der er fremlagt i undersøgelsesretten, i det omfang retsbøgerne og dokumenterne vedrører deres forhold. Om retsplejelovens § 41 henvises til afsnit 2.11. nedenfor.

Der henvises til afsnit 2.11.3. nedenfor for så vidt angår adgangen til aktindsigt hos myndighederne efter offentlighedsloven i det materiale, som myndighederne udleverer til undersøgelsesretten.

Adgang til retsmøder

Der er ikke regler i retsplejeloven, der udtrykkeligt regulerer spørgsmålet om, hvorvidt de personer, hvis forhold undersøges, har ret til at overvære retsmøderne.

Retsmøderne er normalt offentlige, jf. afsnit **2.11.** nedenfor. De involverede personer må derfor som udgangspunkt være berettiget til at overvære retsmøderne. Hvis de pågældende skal afgive forklaring for retten, må de dog ikke påhøre forklaringer af andre vidner, syns- og skøns mænd eller parter, medmindre andet bestemmes af retten, jf. retsplejelovens § 181.

I praksis har de involverede personer, som allerede havde afgivet forklaring, normalt ikke haft adgang til at overvære retsmøderne, fordi det ikke kunne udelukkes, at de kunne blive indkaldt til at afgive forklaring for retten på ny.

2.10. Bisiddere

Bisidderordningen

Der er ikke i retsplejeloven fastsat særlige regler om bisiddere for de personer, der skal afhøres af en undersøgelsesret.

I praksis har de personer, hvis adfærd blev undersøgt, i almindelighed givet møde med en bisidder, der var advokat. Det drejer sig om personer, for hvem et strafansvar eller disciplinært ansvar i anledning af sagen ikke ville kunne udelukkes på afhørings tidspunktet.

I praksis har vedkommendes faglige organisation ofte stillet en bisidder til rådighed. Der har normalt været udpeget én bisidder til at repræsentere en samlet, større gruppe af embedsmænd fra den samme faglige organisation, forudsat embedsmændene ikke har haft forskellige, uforenelige interesser i sagen. I givet fald har der været udpeget flere bisiddere.

Også ministre har mulighed for at lade sig bistå af en bisidder. Dette vil navnlig være aktuelt, hvis undersøgelsen angår ministerens forhold, herunder forhold, ministeren har været underrettet om eller taget stilling til. Ministeren vil i modsætning til embedsmændene ikke have mulighed for at få bistand fra en faglig organisation, og det vil derfor være nærliggende at beskikke en bisidder for ministeren, hvis ministeren ønsker det. Således fik f.eks. skatteministeren i sagen vedrørende Skatteministeriets edb-udgifter beskikket en bisidder.

Der er ikke regler eller praksis om, at retten uden begæring skal beskikke en bisidder, sml. herved retsplejelovens § 731 om beskikkelse af forsvarer i straffesager.

Omkostningerne ved bisidderordningen dækkes af det offentlige efter taksterne for betaling til beskikkede forsvarere. I praksis har betalingsspørgsmålet normalt været løst således, at den pågældendes faglige organisation har betalt vederlaget til bisidderen, hvorefter organisationen har fået refunderet beløbet af det offentlige efter de ovennævnte takster. Organisationen har således selv måttet betale den del af vederlaget, der oversteg taksterne for betaling til beskikkede forsvarere.

Bisiddernes processuelle stilling

Der er ikke udtrykkelige regler i retsplejeloven om bisiddernes processuelle stilling under undersøgelsen. Bestemmelsen i retsplejelovens § 21 a, stk. 3, om, at undersøgelsen gennemføres efter reglerne i retsplejeloven, løser ikke spørgsmålet om, hvilken processuel stilling bisidderen har under sagen. Det er derfor i princippet undersøgelsesretten, der afgør bisidderens processuelle stilling. De afgørelser, som undersøgelsesretten måtte træffe herom, kan påkæres direkte til Højesteret.

Der har dannet sig en vis praksis for bisiddernes processuelle stilling. Denne praksis er som udgangspunkt baseret på retsplejelovens regler om forsvarerens stilling under den politimæssige efterforskning. Bisiddere har dog, også selv om en del af undersøgelsen er foregået for lukkede døre, i praksis haft adgang til at overvære *alle* afhøringer, jf. herved retsplejelovens § 748, stk. 2 og 6, og § 731, stk. 1, litra h.

Bisiddere har ikke ret til at føre vidner eller til at foretage selvstændig afhøring af vidnerne som i straffesager under domsforhandlingen. Bisiddernes processuelle stilling på dette punkt beror således på dommerens nærmere bestemmelse. I praksis har bisidderne i varierende grad haft adgang til at foretage afhøring af vidnerne og anmode om vidneførsel.

Bisidderne har normalt fået kopi af det materiale, som indgår i undersøgelsen, og af retsbøgerne vedrørende såvel deres klienters som andre personers forklaringer. Bisidderne har i almindelighed kunnet gøre deres klienter bekendt med materialet. Bisidderne har også kunnet gøre deres klienter bekendt med,

hvad der er passeret i retsmøder forud for klienternes afgivelse af forklaring for retten, jf. herved retsplejelovens § 748, stk. 1. Retten har dog i visse tilfælde pålagt bisidderne ikke at gøre klienterne bekendt med bestemte oplysninger, jf. herved retsplejelovens § 745, stk. 4, og § 748, stk. 2 og 6.

Bisidderne har ikke haft adgang til at komme med procedureindlæg i forbindelse med undersøgelsesrettens afslutning af undersøgelsen. Derimod har bisidderne kunnet komme med skriftlige indlæg, og bisidderne har haft krav på en rimelig frist herfor. Bisidderne har ikke haft krav på en høringsprocedure vedrørende de andre bisidders indlæg. Det er endvidere retten, der har bestemt, om bisiddernes indlæg skulle optages i beretningen. Der henvises til Højesterets kendelse i UfR 1992, side 857 f.

2.11. Offentlighed

2.11.1. Åbne døre

Retsmøder i undersøgelsesretten gennemføres som udgangspunkt for åbne døre, jf. herved retsplejelovens § 29, der er omfattet af henvisningen i lovens § 21 a, stk. 3, 1.pkt.

Undersøgelsesretten kan ikke alene efter de almindelige regler i retsplejelovens § 29, men også i særlige tilfælde, der ikke er omfattet heraf, bestemme, at undersøgelsen skal foregå for lukkede døre, jf. retsplejelovens § 21 a, stk. 3, 2. pkt.

Den lige nævnte adgang til dørlukning efter § 21 a, stk. 3, har et snævert anvendelsesområde. Undtagelsesadgangen tænkes således navnlig anvendt i tilfælde, »hvor særlige hensyn til de berørte tjenestemænd i relation til en eventuelt efterfølgende tjenestemandssag gør sig gældende«, jf. Folketingstidende 1990-91, Tillæg B, sp. 780.

Spørgsmålet om, hvorvidt undersøgelser ved undersøgelsesretterne skal foregå for åbne eller for lukkede døre, var genstand for indgående drøftelser under Folketingets behandling af lovforslagene om ændring af retsplejeloven både i 1990 og 1991.

I det forslag til ændring af retsplejeloven (indsættelsen af § 21 a), som blev fremsat den 15. maj 1990, var det i § 21 a, stk. 3, 2. pkt., foreslået, at undersøgelserne skulle foregå for lukkede døre. Som begrundelse herfor var der i bemærkningerne til lovforslaget anført følgende (Folketinget 1989-90, Tillæg A, sp. 5700):

»For at give undersøgelsesretten mulighed for at afkræve vidnerne forklaring uden, at de har haft adgang til at gøre sig bekendt med, hvad andre vidner måtte have udtalt i sagen, foreslås det, at undersøgelsen skal foregå for lukkede døre.«

Under 1. behandlingen af lovforslaget i Folketinget blev der rejst kritik af forslaget om, at undersøgelsen skulle foregå for lukkede døre. Justitsministeren fremsatte derfor et ændringsforslag, hvorefter undersøgelsen som hovedregel skulle foregå for åbne døre, men hvorefter justitsministeren i særlige tilfælde kunne bestemme, at undersøgelsen skulle foregå for lukkede døre. I bemærkningerne til ændringsforslaget blev bl.a. anført følgende (Folketingstidende 1989-90, Tillæg B, sp. 1967):

»Efter ændringsforslaget skal undersøgelserne gennemføres efter retsplejelovens almindelige regler. Det indebærer, at undersøgelsen som hovedregel skal foregå for åbne døre.

Retsplejelovens almindelige regler om dørlukning giver dog dommeren adgang til under en undersøgelse helt eller delvis at afholde møderne for lukkede døre, når særlige hensyn til statens sikkerhed, rigets forsvar eller sagens parter m.v. taler for det. I forbindelse med gennemførelsen af dommerundersøgelser kan der være behov for mere generelt at afholde møder for lukkede døre.

For at imødekomme de ønsker, der var fremme under 1. behandling af lovforslaget om offentlighed i forbindelse med undersøgelsesretters virksomhed, og for samtidig mere generelt at kunne varetage hensynet til statens sikkerhed, fremmede magter, eller hvor andre helt specielle forhold gør sig gældende, foreslås det, at justitsministeren i særlige tilfælde kan bestemme, at undersøgelsen i sin helhed skal foregå for lukkede døre.

Ændringsforslaget, der blev vedtaget af Folketinget, indebar således, at *justitsministeren* i særlige tilfælde kunne bestemme, at undersøgelsen skulle foregå for lukkede døre.

Efter ændringen af § 21 a i juni 1991, der gennemførtes på grundlag af et lovforslag, som 4 medlemmer af SF fremsatte, er retstilstanden i dag som nævnt den, at det er *undersøgelsesretten*, der i særlige tilfælde kan bestemme, at undersøgelsen skal foregå for lukkede døre.

Om baggrunden for denne lovændring er det i bemærkningerne til lovforslaget bl.a. anført (Folketingstidende 1990-91, Tillæg A, sp. 3236):

»Straks efter (vedtagelsen af retsplejelovens § 21 a) igangsatte statsministeren en dommerundersøgelse af den såkaldte tamilsag. Undersøgelsen skulle foregå bag lukkede døre, således som justitsministeren havde mulighed for at beslutte. Imidlertid anså sagens hovedperson, tidligere justitsminister Erik-Ninn Hansen, sin retsbeskyttelse for truet ved, at sagen skulle føres for lukkede døre, og ville derfor klage til Menneskerettighedskommissionen. På den baggrund gav statsministeren undersøgelsesdommeren besked om, at resten af sagen skulle føres for åbne døre, og at forhørsprotokollen fra de afhøringer, der allerede havde fundet sted, skulle offentliggøres.

Allerede før offentliggørelsen fandt sted, var brudstykker af de afhørtes udsagn sivet ud til offentligheden.

Både det faktiske sagforløb samt den offentlige interesse, der er omkring den igangværende dommerundersøgelse, understreger, hvor vigtigt retsplejelovens grundlæggende princip om åbenhed i retsplejen er. Det er en uhyre problematisk sammenblanding af den udøvende og den dømmende magt, at en justitsminister kan beslutte lukkede døre netop i sager, der drejer sig om undersøgelser af forvaltningsakter af stor betydning og interesse for offentligheden. At det tilmed sker, når bestemmelsen skal bruges første gang og det er justitsministeriets egne ministre og embedsmænd, hvis administration skal undersøges, gør bestemmelsen så meget mere tydelig og uholdbar. Det er ikke retssikkerhedsmæssigt forsvarligt at opretholde denne tilstand. Bestemmelsen er en plet på dansk retspleje og bør hurtigst muligt fjernes. En regering, der selv iværksætter en dommerundersøgelse mod sig selv, kan ikke have kompetencen til at beslutte, hvad der må komme til offentlighedens kundskab.«

2.11.2. Offentlighedens adgang til aktindsigt hos undersøgelsesretten

Undersøgelsesretten er som tidligere nævnt ikke en del af den offentlige forvaltning. Offentlighedsloven og forvaltningsloven finder derfor ikke anvendelse på undersøgelsesretterne.

Spørgsmålet om offentlighedens adgang til aktindsigt i materiale, der befinder sig hos undersøgelsesretterne, skal derfor afgøres efter retsplejelovens § 41. Bestemmelsen i retsplejelovens § 41, stk. 1, har følgende ordlyd:

»§ 41. Uden for de tilfælde, for hvilke der i denne lov er truffet særlig bestemmelse, kan parterne og andre, som deri har retlig interesse - de sidstnævnte i straffesager dog først, når sagen er endt - hos justitssekretæren eller, hvor ingen sådan er ansat, hos dommeren forlange udskrift af retsbøgerne, derunder dog ikke stemmegivningsbogen, samt af de øvrige hos retten beroende til en sag hørende fremlagte dokumenter.«

Der kan gives afslag på aktindsigt, hvis hensynet til statens sikkerhed eller forhold til fremmede magter eller særlige hensyn til disse i øvrigt gør det betænkeligt at meddele aktindsigt. Det samme gælder, hvis det må befrygtes, at aktindsigten vil blive benyttet på en retsstridig måde, jf. retsplejelovens § 41, stk. 2.

Undersøgelsesretterne vil normalt anvende strafferetsplejens regler. Dette betyder, at den, der måtte have retlig interesse heri, ikke kan kræve aktindsigt, mens sagen verserer. Efter sagens afslutning kan der heller ikke kræves aktindsigt hos undersøgelsesretten; undersøgelsesrettens virksomhed må nemlig anses for afsluttet ved beretningens afgivelse, og rettens kompetence efter retsplejelovens § 41 er dermed ophørt, jf. Højesterets kendelse med hensyn til Kommissionsdomstolen vedrørende udbudsmaterialet i Storebæltsforbindelsen i UfR 1992, side 375 f.

Der kan normalt heller ikke kræves aktindsigt efter offentlighedsloven i materialet (f.eks. retsbogen) hos Justitsministeriet, der modtager materialet med henblik på arkivering i Rigsarkivet. Det skyldes, at materialet ikke er undergivet »administrativ sagsbehandling« i Justitsministeriet, jf. offentlighedslovens § 4, stk. 1. Hvis materialet ikke har været undergivet administrativ sagsbehandling hos andre offentlige myndigheder og heller ikke vil blive det, vil der således alene være adgang til materialet efter reglerne i arkivlovgivningen.

Hvis undersøgelsen undtagelsesvis ikke foregår efter strafferetsplejens regler, kan de personer, der har retlig interesse heri, som udgangspunkt kræve aktindsigt i undersøgelsesrettens retsbog m.v., mens sagen verserer.

2.11.3. Offentlighedens adgang til aktindsigt hos en forvaltningsmyndighed

Offentlighedens adgang til aktindsigt hos den forvaltningsmyndighed, hvis forhold undersøges, skal afgøres efter reglerne i offentlighedsloven. Disse regler betyder, at myndigheden formentlig ikke generelt kan afslå aktindsigt med den begrundelse, at materialet er afleveret til undersøgelsesretten. Aktindsigt kan alene afslås, hvis undtagelserne i offentlighedslovens §§ 7-14 kan anvendes.

Kunne materialet i forvejen undtages fra aktindsigt efter reglerne i offentlighedsloven, har det i praksis været antaget, at materialet også ville kunne undtages fra aktindsigt efter, at det blev udleveret til undersøgelsesretten. Med hensyn til det interne arbejdsmateriale, som myndigheden afleverede til undersøgelsesretten, har det således været antaget, at materialet ikke ved udleveringen mistede sin interne karakter. Materialet kunne således fortsat undtages fra aktindsigt efter offentlighedslovens § 7.

Der kan rejses spørgsmål om, hvorvidt materiale, som ikke i forvejen er undtaget fra aktindsigt efter reglerne i offentlighedsloven, vil kunne undtages fra aktindsigt, fordi materialet (i kopi eller original) er udleveret til undersøgelsesretten. Spørgsmålet giver anledning til tvivl. Det har dog været antaget i praksis, at den pågældende myndighed ville kunne give afslag på aktindsigt i materialet, mens undersøgelsen verserede, hvis undersøgelsesretten af hensyn til sit arbejde fandt det nødvendigt, jf. offentlighedslovens § 13, stk. 1, nr. 6. Efter denne bestemmelse kan aktindsigt afslås, hvis det er nødvendigt til beskyttelse af væsentlige hensyn til private eller offentlige interesser, hvor hemmeligholdelse efter forholdets karakter er påkrævet. Myndigheden har i disse tilfælde normalt indhentet en udtalelse fra undersøgelsesretten, inden der blev taget stilling til begæringen om aktindsigt. Når undersøgelsesretten har

afsluttet sin undersøgelse, kan hensynet til undersøgelsesrettens arbejde naturligvis ikke begrunde, at der gives afslag på aktindsigt.

2.12. Afgivelse og offentliggørelse af beretning

Undersøgelsesretten skal afgive en beretning om undersøgelsen, jf. retsplejelovens § 21 a, stk. 5, 1. pkt. Indholdet af og formen for beretningen afgøres endeligt af undersøgelsesretten, jf. Højesterets kendelse i UfR 1992, side 857 f.

Beretningen offentliggøres af justitsministeren, medmindre ganske særlige grunde taler imod offentliggørelse, jf. § 21 a, stk. 5, 2. pkt. Beretningen vil blive offentliggjort bortset fra helt særlige tilfælde, hvor tungtvejende hensyn til statens sikkerhed, hensynet til fremmede magter eller andre helt specielle forhold gør sig gældende, jf. Folketingstidende 1989-90, Tillæg B, sp. 1968.

3. Udvalgets overvejelser

3.1. Baggrund og problemstilling

Erfaringen viser, at hverken den sædvanlige administrative behandling af klagesager m.v. eller de særlige permanente undersøgelsesorganer som f.eks. Rigsrevisionen og Folketingets Ombudsmand fuldt ud har kunnet dække behovet for at undersøge forhold i den statslige forvaltning, der har almen betydning.

Dette hænger bl.a. sammen med, at de pågældende sager ofte er særdeles komplicerede og derfor rejser spørgsmål om undersøgelsesmåder med særlig effektivitet, herunder med vidneafhøringer m.v., og at de nævnte permanente undersøgelsesorganer normalt er koncentreret om myndighedsansvaret og ikke om, mod hvem af flere implicerede personer et eventuelt ansvar kan gøres gældende. Der synes i de senere år at være en tendens til, herunder et politisk ønske om, i højere grad end tidligere at søge et myndighedsansvar præciseret som et ansvar for enkeltpersoner.

Der har derfor været nedsat særlige organer, som har fået til opgave at gennemføre undersøgelser af nærmere bestemte forhold i den statslige forvaltning for at vurdere, om der foreligger grundlag for at søge enkeltpersoner draget til

ansvar. Der er hyppigt anvendt undersøgelser ledet af en dommer (såkaldte »dommerundersøgelser«), kommissionsdomstole og i de senere år undersøgelseretretter.

Anvendelsen af undersøgelseretretter har i de seneste år givet anledning til en omfattende og principiel debat. Der er herunder rejst en betydelig kritik af anvendelsen af undersøgelseretretter og af de regler, der gælder for deres virksomhed.

Den kritik, der har været anført mod undersøgelsesretsordningen, har vedrørt retssikkerhedsmæssige spørgsmål i vid forstand eller dog spørgsmål, der må ses i sammenhæng hermed:

- (1) Det falder uden for domstolenes sædvanlige opgaver at foretage undersøgelser og at komme med indstillinger til brug for vurderingen af, om der i en retssags- eller disciplinærsagsform bør søges placeres et retligt ansvar. Sådanne opgaver udføres af administrative organer, typisk af politiet.

Hertil kommer, at undersøgelseretretter hyppigt er blevet nedsat som resultat af debatter i Folketinget i en spændt politisk situation og under stor mediemæssig bevågenhed. Dommere, der forestår undersøgelser i sådanne tilfælde, kan blive betragtet som aktører i en politisk proces. En sådan rolletildeling kan skade tilliden til domstolene, naturligvis navnlig, hvis dommerne under udførelsen af deres - ofte vanskelige - opgaver anlægger nogle foreløbige vurderinger, som i det senere forløb viser sig ikke at kunne holde.

- (2) Undersøgelseretretterne kan ikke have dømmende myndighed, jf. grundlovens § 61, 2. pkt., og retsplejelovens § 21 a, stk. 2. Undersøgelseretretternes eventuelle retlige vurderinger kan således i princippet alene være materiale til brug for den myndighed (et ministerium, Folketinget eller den ordinære anklagemyndighed), der efter de almindelige regler skal vurdere, om sagen skal fremmes til en afgørelse (straf, disciplinæransvar m.v.).

Erfaringerne viser imidlertid, at der er en tendens til, at beretninger og indstillinger i medierne og i det politiske liv sidestilles med domme. Dette hænger formentlig i væsentlig grad hænger sammen med, at retterne beklædes af dommere, typisk af landsdommere eller højesteretsdommere.

Betænelighederne ved den nævnte »domsvirkning« hænger bl.a. sammen med, at undersøgelsesrettens procesform afviger fra den, der kendetegner almindelige retssager, og - bl.a. af denne grund - ikke er egnet som »bærer« af en domslignende virkning. I undersøgelsesretten er den person, der beklæder retten, både »undersøger« (af faktum) og oftest - for så vidt retlig vurdering foretages - »dommer«, omend med en principielt rent foreløbig bedømmelsesfunktion; den pågældende har således ikke blot ansvaret for sagens oplysning, men i praksis normalt til opgave - ganske vist kun på foreløbig måde - at angive visse retlige vurderinger. Ved denne arbejdsmåde gives der ikke - og tilsigtes der principielt heller ikke givet - samme sikkerhed som ved en proces ved de almindelige domstole for, at alle tvivlsspørgsmål bliver alsidigt belyst, inden retten foretager sin bedømmelse.

De personer, hvis adfærd gøres til genstand for en negativ vurdering af undersøgelsesretten, kan således føle sig »dømt« på forhånd - uanset at undersøgelsesretten ikke kan afsige domme, hvad rettens procesform heller ikke er egnet til.

- (3) Procesmåden ved undersøgelsesretterne, der kun i meget beskedent omfang er reguleret i retsplejeloven, giver ikke de involverede personer de processuelle garantier, som er påkrævet ud fra rets sikkerhedsmæssige hensyn.

Undersøgelsesretter har normalt fået til opgave at udtale sig om de retlige spørgsmål, som sagen giver anledning til, i den form, at der afgives en indstilling til belysning af spørgsmålet om, hvorvidt der er grundlag for at søge et retligt ansvar gennemført.

De personer, hvis forhold undersøges, bliver imidlertid ikke gjort bekendt med de punkter, som eventuelt vil blive gjort til genstand for kritik i undersøgelsesrettens indstilling. De pågældende har derfor vanskeligt ved at tilrettelægge deres forsvar. Betænelighederne forstærkes, hvis indstillingen tillægges det, som ovenfor er omtalt som en slags »domsvirkning«.

De personer, hvis forhold undersøges, har i praksis ret til at give møde med en bisidder, der kan varetage deres interesser. Bisiddernes processuelle stilling er imidlertid ikke nærmere reguleret i lovgivningen og giver anledning til tvivl. Bisidderne har ikke haft adgang til selvstændig bevisførelse eller til at procedere sagen, inden undersøgelsesretten har afgivet beret-

ning. Bisidderne har alene haft lejlighed til at komme med en skriftlig udtalelse, men bisidderne ved ikke med sikkerhed, hvilke forhold undersøgelsesretten må antages at bebrejde netop deres klienter.

- (4) Undersøgelsesretterne har i praksis normalt haft 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. Der henvises til afsnit 2.5. ovenfor.

Kommissoriet for Sparekassen Nordjyllands overtagelse af engagementer fra Himmerlandsbanken afveg imidlertid væsentligt herfra. Undersøgelsesretten skulle ikke undersøge faktum med henblik på at vurdere spørgsmålet om enkeltpersoners ansvar, men med henblik på at tage stilling til en partstvist mellem Sparekassen Nordjylland og staten.

Nedsættelse af en undersøgelsesret for at tage stilling til en sådan partstvist giver anledning til særlige betænkeligheder. Der henvises til højesteretspræsidentens skrivelse af 3. november 1993 til Folketingets Præsidium i forbindelse med Folketingets behandling af beslutningsforslaget om nedsættelse af undersøgelsesretten vedrørende Himmerlandsbanken (citeret i de almindelige bemærkninger til lovudkastet, jf. kapitel 3).

Udvalget betragter det på denne baggrund som sin hovedopgave at foreslå løsninger af de beskrevne problemer, således at der etableres undersøgelsesorganer, der på en retssikkerhedsmæssigt mere forsvarlig måde kan undersøge forhold i den statslige forvaltning.

I det følgende overvejer udvalget en række spørgsmål med henblik på at fjerne eller begrænse grundlaget for den beskrevne kritik, jf. afsnit 3.2.-3.4.

Udvalget overvejer også en række andre spørgsmål vedrørende undersøgelsesretternes virksomhed, som ikke nødvendigvis har noget at gøre med de ovennævnte hovedproblemer, jf. afsnit 3.5.

3.2. Spørgsmålet om partstviser

Der er i udvalget enighed om, at en undersøgelsesret i fremtiden ikke bør kunne nedsættes for at tage stilling til en tvist mellem staten og en privat per-

son. Disse sager bør efter udvalgets opfattelse forelægges for de almindelige domstole eller for en voldgift. En sag som den om Sparekassen Nordjyllands overtagelse af visse engagementer fra Himmerlandsbanken bør således ikke i fremtiden undersøges af en undersøgelsesret.

Udvalget er opmærksom på, at det næppe er muligt at foretage en klar afgrænsning af de tilfælde, som har karakter af partstvister. Der kan således næppe bortses fra, at en undersøgelsesret - f.eks. for at kunne foretage retlige vurderinger af embedsmænds adfærd - undertiden indirekte må vurdere den retsstilling, der som følge af embedsmændenes handlemåde må antages at tilkomme private i forhold til staten og omvendt.

Det afgørende er imidlertid, at en undersøgelsesret ikke bør nedsættes med henblik på at tage stilling til en partstvist. En undersøgelsesret bør heller ikke nedsættes for at undersøge og klarlægge et faktisk begivenhedsforløb, hvis formålet er at tilvejebringe grundlaget for en efterfølgende stillingtagen til en partstvist.

3.3. Hensynet til domstolene og til at modvirke »domsvirkning«

3.3.1. Indledning

Den kritik, der er beskrevet under (1)-(2) i afsnit 3.1. (hensynet til domstolene og til at modvirke den uheldige »domsvirkning«), er formentlig først og fremmest knyttet til det forhold, at det er en *dommer*, typisk en landsdommer eller en højesteretsdommer, som har forestået undersøgelsen.

Kritikken hænger endvidere sammen med, at dommeren har fået til opgave at foretage *retlige vurderinger* af de involverede personers adfærd.

Grundlaget for kritikken kan fjernes eller væsentligt begrænses på forskellige måder:

- (1) Den ene måde er at indføre en regel, hvorefter dommere i fremtiden ikke kan forestå undersøgelser af forhold i den statslige forvaltning.

Dette spørgsmål behandles i afsnit 3.3.2.

- (2) En anden måde er at gennemføre ændringer af regler og praksis vedrørende undersøgelsesretters virksomhedsmåde.

Dette spørgsmål drøftes i afsnit 3.3.3.

- (3) En tredje måde er at begrænse den opgave, som dommere kan anmodes om at udføre, til undersøgelse og klarlæggelse af et faktisk begivenhedsforløb.

Spørgsmålet er med andre ord, om der skal indføres regler, hvorefter dommerne ikke skal kunne bemyndiges til at foretage retlige vurderinger af de involverede personers adfærd.

Dette spørgsmål behandles i afsnit 3.3.4.

Medmindre andet udtrykkeligt er angivet, er de synspunkter, der er anført i afsnit 3.3.2.-3.3.4.5., udtryk for, hvad et flertal i udvalget (formanden, Torben Melchior, Knud A. Knudsen, Jens Peter Christensen, Kirsten Fastrup, Finn Hoffmann og Torsten Hesselbjerg) mener.

Et mindretals opfattelse (Eva Smith, Jon Stokholm og Hellen Thorup) fremgår navnlig af afsnit 3.3.2., 3.3.4.1. og 3.3.4.6.

Et andet mindretals opfattelse (Per Magid) fremgår af afsnit 3.3.2. og 3.3.4.2. I øvrigt kan dette mindretal tilslutte sig flertallets synspunkter.

3.3.2. Bør dommere undersøge forhold i den statslige forvaltning?

Hensynet til at fritage dommere for undersøgelsesopgaver, som efter deres art falder uden for de opgaver, som dommere sædvanligvis udfører, og til, at dommere ikke bliver inddraget i politiske sager med risiko for, at tilliden til domstolene lider skade, kan naturligvis tilgodeses fuldstændigt ved en regel, hvorefter undersøgelsesretter i fremtiden ikke må beklædes med dommere. En sådan regel vil desuden begrænse den tidligere omtalte »domsvirkning«.

Det nævnte flertal i udvalget kan imidlertid ikke gå ind for en sådan regel. Der vil efter flertallets opfattelse fortsat være sager, hvor der er et væsentligt behov for, at netop dommere forestår undersøgelsen.

Flertallet har herved navnlig lagt vægt på, at reglerne om dommeres retsstil-

ling betyder, at de på særlig klar måde opfylder kravet om uafhængighed, og at der derfor sikres et højt niveau af tillid til, at de kan gennemføre en objektiv og saglig undersøgelse. Vælges en dommer til at forestå undersøgelsen, vil der ikke herske nogen tvivl om den pågældendes fuldstændige upartiskhed.

Flertallet har desuden lagt vægt på, at dommere på grund af deres erfaring i retsledelse må anses for at have særlige kvalifikationer til at forestå undersøgelsen. Dommerne er desuden vant til at vurdere - ofte komplicerede - spørgsmål af bevismæssig og retlig karakter.

Flertallet finder derfor, at der også i fremtiden bør være adgang til at udpege dommere til at forestå undersøgelser af nærmere bestemte forhold i den statslige forvaltning.

Flertallet finder imidlertid samtidig, at dommerne ikke - som i dag - skal være de eneste, der kan komme i betragtning til at forestå eller lede undersøgelser af forhold i den statslige forvaltning. Tværtimod bør der efter flertallets opfattelse være mulighed for efter en konkret vurdering af de krav, som den pågældende sag stiller, og vægten af de principielle ovenfor omtalte hensyn at bestemme, om undersøgelsen bør forestås eller ledes af en dommer eller af en anden jurist.

Et mindretal (Eva Smith, Jon Stokholm og Hellen Thorup) udtaler:

Hovedopgaven ved de her nævnte undersøgelser er en klarlæggelse af faktum. Såfremt det nøjagtige hændelsesforløb var kendt, havde det intet formål at nedsætte en undersøgelsesret. Mindretallet finder ikke, at der er sagligt belæg for at antage, at dommere skulle være bedre egnede til at løse denne opgave, som de ikke er uddannede til, end f.eks. statsadvokater eller advokater. Mindretallet skal derfor anbefale, at man - navnlig af hensyn til domstolenes omdømme - undlader at benytte dommere til disse opgaver, som umiddelbart ligger tættere på en statsadvokats sædvanlige arbejdsopgaver. Som nærmere udviklet nedenfor i afsnit 3.3.4.6.5., forekommer det uhensigtsmæssigt og overflødigt at benytte dommere, men der er ikke alvorlige principielle betænkeligheder, så længe dommere ikke anmodes om at foretage retlige vurderinger.

Et andet mindretal (Per Magid) finder, at det ikke bør pålægges dommere at udføre efterforskningsarbejde, og at dommere derfor ikke skal være medlem-

mer af undersøgelsesretter. Selv om de processuelle regler for undersøgelsesretters arbejde forbedres, vil grundlaget for en undersøgelsesrets bevisvurdering og retlige vurdering ikke give samme sikkerhed for rigtige resultater som det grundlag, der tilvejebringes ved en domstolsbehandling gennemført på grundlag af et partsprincip. At inddrage dommere i et sådant efterforskningsarbejde, der i øvrigt ikke svarer til dommeres sædvanlige virksomhed, vil kunne svække tilliden til domstolene. Hensynet til de personer, der gøres til genstand for en undersøgelsesrets bevisvurdering og retlige vurdering, taler også for at undlade at bruge dommere. Hertil kommer, at dommeres medvirken vil øge »domsvirkningen« af undersøgelsesretters konklusioner; dette vil navnlig være tilfældet, hvis undersøgelser trods udvalgets anbefaling vil komme til at foregå for åbne døre.

Udvalget har overvejet, om de ovennævnte hensyn kan tilgodeses ved en model, hvorefter der oprettes et permanent undersøgelsesorgan, der består af dommere udpeget på åremål, f.eks. 5-7 år, hvorefter dommerne kan vende tilbage til deres dommerstillinger. Da organet skal bestå af dommere, og da dommerne skal kunne vende tilbage til deres stillinger efter en kortere årrække, er der i udvalget enighed om, at de ovennævnte hensyn ikke vil blive tilgodeset i nævneværdigt omfang ved en sådan model. Hertil kommer, at det næppe vil være muligt på forhånd at udpege netop det antal medlemmer (dommere) af det permanente organ, som der vil være behov for. Man kommer sandsynligvis til at stå i en situation, hvor der er udpeget for få eller for mange medlemmer (dommere).

3.3.3. Forslag til ændring af reglerne og praksis vedrørende undersøgelsesretternes virksomhedsmåde

Efter det nævnte flertals opfattelse kan der angives en række ændringer, der kan begrænse grundlaget for de kritikpunkter, der er beskrevet under pkt. (1)-(2) i afsnit 3.1., selv om en dommerledet undersøgelsesret skal kunne bemyndiges til at foretage retlige vurderinger af embedsmænds adfærd:

- 1) Undersøgelsesretters kommissorier bør formuleres forsigtigt og klart markere retternes begrænsede funktion.

En undersøgelsesrets opgave er principielt begrænset. Retten fungerer hverken som dømmende eller anklagende organ. Dens opgave er - som politiets i ordinære straffesager - at tilvejebringe et materiale, på grundlag af hvilket anklagemyndigheden, disciplinærmyndigheden m.v. afgør, om sagen skal fremmes, navnlig ved, at tiltale rejses eller disciplinærforfølgning indledes.

- 2) Undersøgelsesretternes indstillinger bør ligeledes formuleres forsigtigt og markere retternes begrænsede funktion.

Naturligvis skal indstillingerne, hvis de omfatter retlige vurderinger, vedrøre spørgsmål om relevante retsreglers rækkevidde (fortolkning/udfyldning) og spørgsmål vedrørende faktiske forholds subsumption under de relevante retsregler. Men undersøgelsesretternes opgave er ikke at »afgøre« disse spørgsmål. Og hvis de nævnte spørgsmål giver anledning til tvivl, er opgaven - i stedet for at tage stilling til spørgsmålene - at præsentere tvivlen og beskrive, hvorpå den beror.

- 3) Betegnelsen »undersøgelsesret« bør erstattes med *undersøgelseskommission*.

Betegnelsen »undersøgelsesret« er mindre dækkende for den virksomhed, som udøves. Parallelt med terminologien i norsk og svensk ret (granskingskommission og medborgerkommission) bør betegnelsen *undersøgelseskommission* indføres.

I det følgende anvendes betegnelsen *undersøgelseskommission*.

- 4) Reglerne om undersøgelseskommissioner bør fastsættes i en særlig lov i stedet for i retsplejeloven.

Herved vil det blive markeret, at undersøgelseskommissionernes virksomhed ikke skal sammenlignes med den virksomhed, som udøves af domstolene, og som bygger på det akkusatoriske og kontradiktoriske princip.

- 5) I de tilfælde, hvor undersøgelseskommissionen skal bestå af en dommer, bør undersøgelseskommissionen beklædes med en byretsdommer eller eventuelt en landsdommer.

Den tidligere omtalte »domsvirkning« har formentlig i væsentlig grad sammenhæng med, hvem der beskikkes til at beklæde undersøgelseskommissionen. Med rette er ofte peget på, at det forhold, at en indstilling afgives af en højesteretsdommer som undersøgelsesdommer, indebærer en betydelig risiko for en uforholdsmæssig autoritet og dermed for en uønsket »domsvirkning«.

- 6) At undersøgelserne foregår for lukkede døre, uden at der er adgang til almindelig aktindsigt i det materiale, der indgår i undersøgelsen, jf. nærmere afsnit 3.5.4. nedenfor, vil formentlig medføre, at tendensen til at tillægge undersøgelseskommissionens indstillinger »domsvirkning« reduceres.

3.3.4. Bør dommerledede undersøgelseskommissioner kunne bemyndiges til at foretage retlige vurderinger af de involverede personers adfærd?

Selv om de ovennævnte forslag er egnede til at begrænse betænkelighederne ved dommerledede undersøgelseskommissioner, der foretager retlige vurderinger, kan der ikke bortses fra disse betænkeligheder.

Udvalget har derfor overvejet at foreslå en ordning, hvorefter det generelt kommer til at gælde, at undersøgelseskommissioner, der ledes af en dommer, ikke kan anmodes om at foretage retlige vurderinger af embedsmænds adfærd.

3.3.4.1. Problemafgrænsning

Inden spørgsmålet behandles mere indgående i det følgende afsnit (afsnit 3.3.4.2.), kan det være hensigtsmæssigt at foretage en afgrænsning af problemstillingen:

- 1) Det er den helt overvejende opfattelse blandt udvalgets flertal, at en undersøgelseskommission - som undersøgelsesretterne efter den gældende ordning - ikke bør tage stilling til, om konstaterede forhold fra en *ministers* side kan begrunde, at et retligt ansvar søges gjort gældende over for ministeren. En undersøgelseskommission bør således ikke vurdere, om ministeransvarlighedsloven (eller andre relevante ansvarsregler) må antages at være overtrådt, og endnu mindre, om der kan antages at være grundlag for rigsretstiltale (eller politisk ansvar).

Efter denne opfattelse bør en undersøgelseskommission heller ikke - uden at tage stilling til de lige nævnte spørgsmål - kunne bemyndiges til at tage stilling til det mere begrænsede, generelt formulerede spørgsmål om, hvorvidt der er grundlag for at antage, at en minister har »begået fejl eller forsømmelser«. Grænsen mellem sådanne fejl m.v. og overtrædelse af ministeransvarlighedsloven er ganske flydende.

Den foreslåede begrænsning af undersøgelseskommissionernes virksomhed med hensyn til ministre skal naturligvis ses i sammenhæng med, at det i praksis efter grundloven alene tilkommer Folketinget at tage stilling til spørgsmålet om ministerens politiske ansvar eller om rejsning af sag med henblik på ministerens retlige ansvar, jf. grundlovens §§ 15-16. Der er ingen klar grænse mellem grundlaget for politisk ansvar og grundlaget for retligt ansvar. Eventuelle retsstridige forhold vil være politisk farvede, og det praktiske sanktionsspørgsmål vil normalt være et spørgsmål om politisk ansvar.

Der er således tale om spørgsmål, som undersøgelseskommissioner dels typisk vil være mindre egnede til at bedømme, dels ligeså typisk ikke kan bedømme uden risiko for at blive aktører i en politisk konflikt.

Undersøgelseskommissionens opgave bør for så vidt angår ministre således alene være at undersøge og klarlægge de faktiske omstændigheder, der har relevans for Folketingets egen stillingtagen til spørgsmålet om ministres politiske og/eller retlige ansvar. I den forbindelse kan subjektive forhold vedrørende ministeren også undersøges og klarlægges, f.eks. hvilken viden ministeren må antages at have haft med hensyn til de oplysninger, der blev videregivet til Folketinget. Som nærmere beskrevet i kapitel 4, afsnit 4, bør det overlades til Folketingets Udvalg for Forretningsordenen (eventuelt gennem nedsættelse af et fast underudvalg) - på grundlag af en undersøgelseskommissions klarlæggelse af det faktiske begivenhedsforløb - at udarbejde indstillinger til Folketinget vedrørende vedkommende ministers eventuelle politiske eller retlige ansvar.

Et mindretal (Eva Smith, Jon Stokholm og Hellen Thorup) er enig i, at undersøgelseskommissioner ikke bør foretage en retlig vurdering af ministres ansvar. For mindretallet er dette en simpel konsekvens af, at undersøgelseskommissioner så vidt muligt skal undlade at foretage retlige vurderinger. At foretage en distinktion mellem embedsmænds og ministres ansvar finder mindretallet imidlertid hverken logisk eller velbegundet. Det er rigtigt, at påtalekompetencen i forhold til ministeransvarlighedsloven tilkommer Folketinget - men påtalekompetencen i forhold til embedsmændene tilkommer jo også andre myndigheder end undersøgelseskommissionen. Endvidere anfører flertallet, at bedømmelsen af ministres ansvar ofte vil være politisk. Det er rigtigt, men det gælder på ingen måde undtagelsesfrit. Dette var således ikke tilfældet forsåvidt angår den sidste rigsrets-

sag. Dertil kommer, at vurderingen af embedsmændenes forhold ofte vil være politisk farvet. I Tamilsagen f.eks. blev departementschefen i Statsministeriet bebrejdet, at han ikke havde rådgivet ministeren bedre med hensyn til en politisk tale, denne havde holdt i Folketinget. Sammenfattende finder mindretallet således, at den logiske følge af, at undersøgelseskommissioner ikke må udtale sig om ministres retlige ansvar, ville være, at det samme gjaldt for embedsmænd. Disse bemærkninger er uddybet yderligere nedenfor i afsnit 3.3.4.6.

- 2) Udvalget finder som nævnt i afsnit 3.2. ovenfor, at undersøgelseskommissioner fremover ikke bør beskæftige sig med partstvister.
- 3) Undersøgelseskommissioner bør som nævnt i afsnit 3.3.2. kunne ledes af andre jurister end dommere. Der er i udvalget enighed om, at undersøgelseskommissionerne i så fald skal kunne anmodes om at foretage retlige vurderinger af de involverede embedsmænds adfærd til belysning af, om der foreligger grundlag for at søge retligt ansvar gjort gældende.

Spørgsmålet om at begrænse undersøgelseskommissionernes opgaver til undersøgelse og klarlæggelse af faktum er derfor alene relevant i de tilfælde, hvor undersøgelseskommissionerne også i fremtiden skal ledes af en dommer.

- 4) Spørgsmålet om at indføre en regel, hvorefter en undersøgelseskommission, der beklædes med en dommer, ikke må kunne bemyndiges til at foretage retlige vurderinger, er således alene relevant med hensyn til retlige vurderinger af *embedsmænds adfærd*.

I vurderingen af spørgsmålet skal man være opmærksom på følgende forhold:

- a) Formålet med at nedsætte en undersøgelseskommission vil navnlig være at tilvejebringe grundlaget for andre organers bedømmelse af, om der er grundlag for at søge et retligt ansvar gennemført mod en embedsmand eller for at gøre et politisk ansvar gældende mod en minister eller søge et retligt ansvar gennemført mod ministeren.

Der er i udvalget enighed om, at en undersøgelseskommission - under hensyn til formålet - ikke blot bør registrere fakta vedrørende et begivenheds-

forløb, herunder registrere forskellige, eventuelt modstridende, forklaringer. Kommissionen bør også binde de konstaterede fakta sammen med en bevisvurdering og dermed i og for sig ved en retligt orienteret vurdering, for så vidt som bevisvurderingen sker under anvendelse af bevisregler.

- b) En undersøgelseskommissions undersøgelse af fakta vil altid - også uden udtrykkelig tilkendegivelse herom i kommissoriet - være afgrænset af en retlig ramme, der bestemmes af, hvilke retsregler der til sin tid kan blive spørgsmål om at vurdere fakta i forhold til. Dette synspunkt blev i loven om undersøgelse af den færøske banksag formuleret på følgende måde (lovens § 2, stk. 2):

»Undersøgelsen skal kunne give grundlag for, at det efterfølgende kan vurderes, om der kan gøres et retligt ansvar gældende over for involverede myndigheder, virksomheder og personer.«

- c) Tilbage står herefter det vidererækkende spørgsmål om, hvorvidt en dommerledet undersøgelseskommission - inden for den nævnte retlige ramme - bør udtale sig om embedsmænds eventuelle retlige ansvar.

Det er dette spørgsmål, der behandles i afsnit 3.3.4.2.

Der er grund til at understrege, at der ikke er spørgsmål om at tillægge en undersøgelseskommission nogen beføjelse til at pålægge sanktioner. Der er heller ikke tale om at tillægge en undersøgelseskommission beføjelse til at træffe *afgørelse* af noget retligt spørgsmål, som kan være relevant for en efterfølgende sanktionsafgørelse fra den kompetente myndighed. Som anført i afsnit 3.3.3. skal en undersøgelseskommission hverken fungere som dømmende eller anklagende myndighed. Det, der er spørgsmålet, er, i hvilket omfang en undersøgelseskommission bør kunne foretage retligt orienterede vurderinger som led i sin rådgivning til den kompetente myndighed, navnlig vedkommende minister eller styrelseschef, der afgør, om der bør indledes disciplinærfølgning efter tjenestemandslovens regler herom.

De retlige vurderinger, som en undersøgelseskommission i kommissoriet kan anmodes om at foretage, kan være af forskellig rækkevidde:

Undersøgelseskommissionen kunne således tænkes f.eks. alene at få til opgave at udtale sig om, hvorvidt der er grundlag for at antage, at de invol-

verede embedsmænd har begået fejl eller forsømmelser, dvs. handlet retsstridigt eller dog i strid med god forvaltningsskik. Den retlige vurdering vil i så fald være begrænset. Undersøgelseskommissionen har nemlig da ikke til opgave at udtale sig om, hvorvidt der kan antages at være grundlag for at søge et retligt ansvar gennemført over for de involverede embedsmænd.

Undersøgelseskommissionen kunne også tænkes at få til opgave at udtale sig om, hvorvidt der er grundlag for at antage, at de involverede embedsmænd har begået fejl eller forsømmelser, der kan give anledning til, at et retligt ansvar søges gennemført mod den eller de pågældende. Er kommissoriet udformet således, vil spørgsmålet i praksis navnlig være, om der er grundlag for at antage, at en fejl eller forsømmelse, der antages begået af en tjenestemand, kan kvalificeres som en tjenesteforseelse i tjenestemandslovens forstand, og i givet fald eventuelt også, om den formodede tjenesteforseelse er så alvorlig, at den giver tilstrækkelig grund til videre forfølgning over for tjenestemanden, typisk ved en disciplinærsag. Efter gældende ret skal forholdet således være af en vis grovhed, før der foreligger en tjenesteforseelse, og det er i praksis langt fra alle tjenesteforseelser, der giver anledning til, at der indledes disciplinærfølgning. Hertil kommer, at der kun undtagelsesvis i praksis bliver spørgsmål om, hvorvidt der må antages at foreligge grundlag for at rejse straffesag, jf. navnlig straffelovens §§ 155-157.

Navnlig under hensyn til formålet med at nedsætte en undersøgelseskommission forudsættes det, at kommissoriet for en undersøgelseskommission - hvis der er behov for retlige vurderinger - typisk udformes således, at kommissionen får til opgave at udtale sig om, hvorvidt der må antages at være begået fejl eller forsømmelser, der kan give anledning til, at et retligt ansvar søges gennemført mod de pågældende embedsmænd. Dette gælder også, hvis det er en dommerledet undersøgelseskommission, der får til opgave at foretage retlige vurderinger, jf. herom afsnit 3.3.4.2. nedenfor.

Tjenestemandslovens tjenesteforseelsesbegreb er - i hvert fald praktisk set - som ovenfor antydnet langt snævrere end begrebet »fejl og forsømmelser«, der er blevet anvendt i mange kommissorier for kommissionsdomstole og undersøgelsesretter. Det er da også en kendt sag, at ministeren eller styrelseschefen langt hyppigere sanktionerer fejl eller forsømmelser med såkaldte tjenstlige tilkendegivelser, der ikke har karakter af en disciplinærstraf, end med disciplinærfølgning efter tjenestemandslovens regler herom.

Sådanne tjenstlige tilkendegivelser er klart hjemlet i dansk ret og forudsat i tjenstemandslovgivningen som en del af ledelsens beføjelser over for de ansatte. En sag, hvor ledelsen påtænker at meddele den ansatte en tjenstlig tilkendegivelse, er omfattet af forvaltningsloven, herunder reglerne om partsaktindsigt, begrundelse m.v. Der gælder endvidere en ulovbestemt pligt til partshøring, der rækker videre end den, der er fastsat i forvaltningslovens § 19, stk. 1. Med hensyn til sådanne tilkendegivelser gælder desuden, at de er omfattet af de almindelige forvaltningsretlige regler om adgangen til at påklage administrative afgørelser, herunder klageadgang til Folketingets Ombudsmand.

Det spørgsmål kan derfor rejses, om en undersøgelseskommission, som har fået et ansvarskommissorium som beskrevet ovenfor, og som kommer frem til den vurdering, at der ikke er grundlag for straffesag eller disciplinærsag, skal nøjes med at tilkendegive dette, eller om kommissionen - som led i udførelsen af sin opgave efter kommissoriet - dog bør kunne rådgive vedkommende myndighed om, hvorvidt der kan antages at foreligge fejl eller forsømmelser, og i forbindelse hermed hvorvidt der kan antages at være grundlag for en tjenstlig tilkendegivelse, der ikke har karakter af en disciplinær straf.

Undersøgelseskommissionen kunne i denne situation f.eks. tænkes at udtale, at der er grundlag for at antage, at de involverede embedsmænd har begået fejl eller forsømmelser, herunder handlet i strid med god forvaltningsskik, men at der efter kommissionens opfattelse ikke foreligger grundlag for at søge et disciplinært ansvar eller strafansvar gennemført. Kommissionen kunne samtidig pege på, at sagen efter kommissionens opfattelse eventuelt kunne afgøres med en tjenstlig tilkendegivelse.

Flertallet finder, at en undersøgelseskommission, som har fået et ansvarskommissorium af den nævnte karakter, og som når frem til, at der ikke kan antages at være grundlag for et søge strafansvar eller disciplinæransvar gjort gældende, bør kunne udtale, hvorvidt det kan antages, at den pågældende har begået fejl eller forsømmelser, og i forbindelse hermed at der er grundlag for at meddele den pågældende en tjenstlig tilkendegivelse. En sådan adgang for undersøgelseskommissionen vil svare til den gældende ordning vedrørende undersøgelsesretter (kommissionsdomstole), der har fået et ansvarskommissorium som beskrevet ovenfor. Det forudsættes, at kommissionens vurderinger også på dette punkt formuleres forsigtigt, jf. afsnit 3.3.3. ovenfor.

Flertallet har navnlig lagt vægt på følgende forhold:

a. Hvis kommissionen finder, at der ikke kan antages at være grundlag for at rejse straffesag eller disciplinærsag, må kommissionen i sagens natur komme med en begrundelse herfor. Et led i denne begrundelse vil bl.a. være, om embedsmanden må antages at have begået fejl eller forsømmelser. Det vil derfor næppe være muligt at praktisere en ordning, hvorefter kommissionen ikke må udtale sig herom, men samtidig har til opgave at begrunde, hvorfor der efter kommissionens opfattelse ikke kan antages at være grundlag for at rejse straffesag eller disciplinærsag. Det sædvanlige og naturlige for en juridisk argumentation er således at indlede med at vurdere, hvorvidt der overhovedet kan antages at være begået fejl eller forsømmelse, og herefter i givet fald at kvalificere forholdet, herunder navnlig dets grovhed, med henblik på at vurdere grundlaget for en eventuel retlig forfølgning.

b. Som nævnt ovenfor sanktioneres fejl og forsømmelser langt hyppigere med en tjenstlig tilkendegivelse, der ikke har karakter af en disciplinærstraf, end med disciplinærforfølgning.

Hvis en kommission ikke må udtale sig om, hvorvidt det kan antages, at der foreligger fejl m.v., og i forbindelse hermed at der er grundlag for at meddele en tjenstlig tilkendegivelse, vil der kunne være risiko for, at en kommission, navnlig i grænsetilfælde, vil føle sig tilskyndet til at henstille, at der bør rejses disciplinærsag, selv om kommissionen helst ser, at sagen afgøres med en tjenstlig tilkendegivelse. Det kan være vanskeligt at begrunde, at man skal binde en kommission til kun at kunne udtale sig om eventuel disciplinær- og strafforfølgning i stedet for at give kommissionen adgang til at vurdere sagen i forhold til hele skalaen af reaktionsmuligheder vedrørende fejl og forsømmelser. En sådan opgavebegrænsning, der går ud på *enten* en indstilling om en retsforfølgning *eller* en indstilling om ingen retsforfølgning, vil således hæmme muligheden for, at der tilvejebringes et fuldstændigt grundlag for vedkommende myndigheds afgørelse af den enkelte sag.

Hvis en kommission ikke afskæres fra at udtale sig om, hvorvidt en embedsmand kan antages at have begået fejl eller forsømmelser, gives der endvidere kommissionen mulighed for at give udtryk for, at der i det hele ikke er grundlag for at bebrejde den pågældende embedsmand noget.

Såvel hensynet til vedkommende myndighed som embedsmand samt hensynet til offentlighedens mulighed for at vurdere sagen i sin helhed taler således efter flertallets opfattelse for, at en undersøgelseskommission bør kunne udtale sig om, hvorvidt det kan antages, at der foreligger fejl eller forsømmelser, og i forbindelse hermed at der foreligger grundlag for at meddele en tjenstlig tilkendegivelse, selv om kommissionen ikke finder, at der foreligger grundlag for at rejse straffesag eller disciplinærsag. Dette svarer som nævnt også til den bestående ordning.

Et mindretal (Eva Smith, Jon Stokholm og Hellen Thorup) finder, at en undersøgelseskommission ikke bør kunne foretage vurderinger af den ovenfor nævnte karakter.

Erfaringen viser, at sådanne vurderinger fra undersøgelseskommissioner ofte bliver det sidste ord i sagen i forhold til den pågældende embedsmand. Dermed bliver embedsmanden i realiteten tildelt en offentlig påtale fra undersøgelseskommissionen, som han reelt ikke har mulighed for at rense sig for.

Der er ikke hjemmel i tjenestemandsloven eller noget andet sted for en sådan påtale fra en myndighed, hvis opgave kun er undersøgende.

Adskillige tjenestemænd har efter Tamilsagen måttet leve med, at der ikke var »fuldt tilstrækkeligt grundlag« for at rejse tjenestemandssag mod dem.

Dertil kommer, at undersøgelseskommissionen i virkeligheden ikke har mulighed for at vurdere, om der er grundlag for en tjenstlig tilkendegivelse. Før en sådan meddeles, må arbejdsstedet tage hele den ansattes arbejds-situation i betragtning. Det kan f.eks. tænkes, at tjenestestedet har pålagt embedsmanden en række store arbejdsopgaver og nu må erkende, at fejlen kan skyldes det store arbejdspress. Det kan også tænkes, at tjenestestedet tidligere har meddelt den pågældende en advarsel og derfor mener, at der bør skrives ind, uanset at undersøgelseskommissionen, der kun har det isolerede tilfælde, ikke finder, at det giver anledning til nogen reaktion overhovedet.

Det følger af det ovenfor anførte, at undersøgelseskommissionen heller ikke bør kunne frikende den pågældende.

Giver man undersøgelseskommissionen sådanne beføjelser, binder man reelt tjenestestedets hænder. Tjenestestedet kan ikke udtale, at man er uenig i undersøgelseskommissionens bemærkninger, og man kan ej heller fremsætte en tjenstlig tilkendegivelse, hvis undersøgelseskommissionen har udtalt, at der ikke var grundlag for kritik.

Mindretallet finder, at det bør tilkendegives undersøgelseskommissioner, at de kun kan udtale sig om, hvorvidt der eventuelt kunne være grundlag for en tjenstemands sag eller en straffesag. Er forseelsen ikke alvorlig nok hertil, må kommissionen begrænse sig til en beskrivelse af de faktiske forhold - herunder embedsmandens egen forklaring om det passede. På grundlag heraf kan tjenstemandens overordnede vurdere, om forholdet giver grundlag for en påtale.

Mindretallet ser ikke, hvorfor det ikke skulle være muligt at praktisere en sådan ordning.

Hvis en domstol skal vurdere, om en person ifalder strafferetligt ansvar, drager den omsorg for, at det faktuelle er på det rene, og udtaler sig på dette grundlag om det retlige ansvar. Derimod giver domstolen sig ikke af med at vurdere, om den pågældende handlede mere eller mindre hensigtsmæssigt.

Hvis en person beder en domstol vurdere, om han er blevet bortvist fra sin arbejdsplads med urette, vil domstolen ligeledes tage stilling til dette, men ikke fremsætte udtalelser om, hvorvidt der ville have været grundlag for mindre indgribende foranstaltninger.

Men undersøgelseskommissionen bør naturligvis drage omsorg for, at dens beskrivelse af det faktuelle er så objektiv, at det overlades til tjenestestedet at vurdere, om der er grundlag for en eventuel tilkendegivelse overfor embedsmanden.

Mindretallet har svært ved at forstå flertallets vurdering af, at undersøgelseskommissionen i grænsetilfælde skulle anbefale en tjenstemands sag.

Alle, der træffer juridiske afgørelser, ved, at der skal skæres igennem i grænsetilfælde. Flertallet har i øvrigt selv understreget, at fremtidens undersøgelseskommissioner bør være forsigtige. Det kan derfor ikke antages, at en undersøgelseskommission vil anbefale en tjenstlig undersøgelse, hvis den finder, at sagen bør afgøres med en uformel påtale fra tjenestestedet. Mindretallet har tillid til, at fremtidige kommissioner vil bestå af ansvarsbevidste personer, der ikke vil anbefale en hårdere sanktion end den, de selv finder rimelig.

Såfremt man følger mindretallets forslag, kommer undersøgelseskommissioner ikke i noget tilfælde til at foretage den endelige, retlige vurdering, hvilket vil være i god overensstemmelse med grundloven.

3.3.4.2. Bør en dommerledet undersøgelseskommission bemyndiges til at foretage retlige vurderinger af embedsmænds adfærd?

Som omtalt under afsnit 2.5. indeholder grundlovens § 61, 2. pkt., et forbud mod nedsættelse af særdomstole med dømmende myndighed. Det synes at fremgå af mindretallets bemærkninger i afsnit 3.3.4.6., at en ordning, hvorefter en dommerledet undersøgelseskommission også foretager en retlig vurdering, kommer tæt på en overtrædelse af dette forbud. Mindretallet giver endvidere udtryk for, at en sådan ordning er betænkelig ud fra principperne i Menneskerettighedskonventionens artikel 6. Efter flertallets opfattelse vil en sådan ordning imidlertid ikke være i strid med de nævnte bestemmelser. Dette skyldes, at et sådant undersøgelsesorgan ikke er beføjet til at udøve dømmende myndighed - og heller ikke har udøvet sådan myndighed, jf. Rigsrettens kendelse i UfR 1994, side 409. Det forhold, at dele af offentligheden har den fejlagtige opfattelse, at undersøgelsesorganets indstillinger kan sidestilles med domme, kan ikke føre til en ændret retlig bedømmelse.

Det er imidlertid efter flertallets opfattelse rigtigt - som nævnt ovenfor under afsnit 3.1. - at det falder uden for domstolenes normale opgaver at foretage sådanne undersøgelser. Beslutning om nedsættelse af en undersøgelseskommission vil ofte blive truffet i en spændt politisk situation, og der kan være knyttet en betydelig politisk interesse til undersøgelsens forløb og resultat. Det kan derfor ikke udelukkes, at offentligheden kan føle, at domstolene inddrages i det politiske spil, hvilket kan være skadeligt for domstolenes stilling i samfundet. Hvis undersøgelsens konklusioner ikke fører til de resultater, som offentligheden - hvilket ofte vil være ensbetydende med medierne - havde forventet, kan det føre til kraftig, men ikke nødvendigvis saglig, kritik af undersøgelsen eller undersøgeren, som det kan være vanskeligt at argumentere imod på en måde, der trænger igennem i den offentlige debat.

Hertil kommer, at opgaven for undersøgelsesretter sædvanligvis har været, at en dommer anmodes om at undersøge et begivenhedsforløb og drage nogle retlige konklusioner heraf. Det er således et grundlæggende træk i denne inkvisitoriske undersøgelsesform, at en dommer får til opgave både at opstille de punkter, som muligvis kan medføre kritik af de involverede personer, og i

sin beretning at tage stilling til, om der er et retligt grundlag for kritikken. Denne dobbeltrolle adskiller sig markant fra de funktioner, dommere efter retsplejeloven normalt varetager, og er samtidig baggrunden for, at den »domsvirkning«, som er omtalt ovenfor under afsnit 3.1., er uheldig.

Disse principielle betænkeligheder kan ikke fjernes ved en - i øvrigt påkrævet - styrkelse af de involverede personers processuelle garantier, jf. forslagene nedenfor afsnit 3.4. Et fællestræk i disse forslag er, at de er inspireret af garantier, der gælder for domstolenes behandling af retssager. Retssager er imidlertid ikke undersøgelser, men partstvister. Den foreslåede styrkelse af de involverede personers processuelle stilling kan derfor føre til en utilsigtet forstærkelse af »domsvirkningen«.

Udvalget har derfor overvejet, om en dommerledet undersøgelseskommissions opgave i fremtiden bør begrænses til at undersøge og klarlægge et begivenhedsforløb med fornøden bevis vurdering. En sådan begrænsning ville indebære, at kommissionen ikke skulle drage retlige konklusioner af det undersøgte begivenhedsforløb. Kommissionen skulle således ikke udtale sig om, hvorvidt der var begået fejl eller forsømmelser - og således heller ikke om, hvorvidt der *ikke* var begået fejl m.v. På grundlag af en beretning fra kommissionen ville den kompetente myndighed, dvs. en minister, den ordinære anklagemyndighed eller Folketinget, være i stand til selvstændigt at tage stilling til, hvilke retlige konklusioner der bør drages. Flere af udvalgets medlemmer, herunder domstolenes repræsentanter, har haft sympati for denne løsning, selv om det må erkendes, at en skarp sondring mellem en faktisk og en retlig bedømmelse i en del tilfælde kan være vanskelig at gennemføre.

En række forhold taler imidlertid efter flertallets opfattelse for, at dommerledede undersøgelseskommissioner i visse tilfælde skal kunne anmodes om at foretage retlige vurderinger:

Formålet med at nedsætte en undersøgelseskommission til undersøgelse af et begivenhedsforløb, der omfatter embedsmænds forhold, vil navnlig være at give regeringen (vedkommende minister) et forsvarligt grundlag, hvorpå der kan træffes beslutning om, hvorvidt der skal ske disciplinærfølgning mod de involverede embedsmænd.

I de her omhandlede sager kan der ofte være stor politisk interesse for regeringens beslutning. Der vil næppe altid være tillid til, at regeringen vil træffe

beslutningen ud fra saglige kriterier. Hvis der træffes beslutning om at rejse tjenestemandssager, vil regeringen kunne blive kritiseret for at have truffet beslutningen ud fra politiske hensyn. Rejses der ikke tjenestemandssager, vil regeringen kunne kritiseres for at dække over embedsmændene. Praktisk set kan undersøgelseskommissionens undladelse af at foretage retlige vurderinger betyde, at der skabes rum, herunder tidsmæssigt rum, for, at ansvarsspørgsmålet vedrørende de involverede embedsmænd bliver led i en politisk debat, hvor partipolitiske interesser og partitaktiske hensyn kan have indflydelse på vurderingen af, om embedsmændene skal søges draget retligt til ansvar. Ikke alene ud fra regeringens synspunkt, men også ud fra en bredere samfundsmæssig vurdering må der således i hvert fald undertiden konstateres et behov for, at en undersøgelseskommissions faktumvurdering ledsages af en retlig orienteret vurdering af, om der er grundlag for at søge disciplinæransvar gennemført over for embedsmændene.

For embedsmændenes vedkommende kan der foreligge et tilsvarende behov. En blot faktisk vurdering af de involverede personers adfærd kan komme til at fremstå hårdere, end der reelt er grundlag for. Undersøgelseskommissionens begrænsede beretning vil derfor kunne skabe grobund for at antage, at det passerende er værre, end det er, og kunne komplicere det videre forløb i sagen. Væsentligere er den betragtning, at beretningen i hvert fald, som det er nærmere fremstillet ovenfor, typisk vil kunne være udgangspunkt for en fortsat mediemæssig »forfølgning« og eventuelt grundlag for en politisk bestemt afgørelse vedrørende spørgsmålet om disciplinærforfølgning.

Der har været peget på, at den nævnte supplerende retlige vurdering, som der således både ud fra generelle samfundsmæssige synspunkter og ud fra hensynet til embedsmændene kan være behov for som supplement til undersøgelseskommissionens faktum vurdering, kunne foretages af en undersøgelseskommission, der ikke består af en dommer. Herved kunne man bl.a. undgå den tidligere omtalte uønskede »domsvirkning«.

Denne betragtning kan, som allerede omtalt i afsnit 3.3.2. ovenfor, i vidt omfang tiltrædes. Der kan imidlertid som tidligere omtalt i visse sager være et behov for, at de retlige vurderinger netop foretages af en undersøgelseskommission, der ledes af en dommer. Reglerne om dommers retsstilling betyder som nævnt, at de på særlig klar måde opfylder kravet om uafhængighed, og at der derfor er stærk tillid til, at de kan gennemføre en objektiv og saglig undersøgelse. Vælges en dommer til at forestå undersøgelsen, vil der derfor ikke

herske nogen tvivl om den pågældendes fuldstændige upartiskhed. Dommerne må endvidere i almindelighed på grund af deres erfaring i retsledelse anses for at have særlige kvalifikationer til at forestå undersøgelsen. Dommerne er desuden vant til at vurdere - ofte komplicerede - spørgsmål af bevismæssig og retlig karakter.

Der har været peget på, at den foreløbige retlige vurdering kunne foretages af et andet organ - et »mellemorgan« - end undersøgelseskommissionen. Herved kunne man holde princippet om, at en undersøgelseskommission, der ledes af en dommer, kun beskæftigede sig med faktumvurdering helt rent.

For at foretrække, at de omtalte behov for retlige vurderinger imødekommes gennem undersøgelseskommissionen - og ikke gennem et særorgan/«mellemorgan« - taler imidlertid følgende hensyn:

Det vil være vanskeligt at pege på noget andet eksisterende eller nyt organ til at foretage de retlige vurderinger, som opfylder de samme krav til uafhængighed og kvalifikationer som dommere. Og intet andet organ vil have den samme viden om sagens faktum som undersøgelseskommissionen. Hertil kommer, at der - hvis et sådant »mellemorgan« skal indskydes - normalt vil gå længere tid, inden beslutningsgrundlaget for regeringen kan blive tilvejebragt; det pågældende organ må have tid til at sætte sig grundigt ind i det materiale, som undersøgelseskommissionen har tilvejebragt, inden de retlige konklusioner kan foretages. Og ikke mindst vil det kunne være væsentligt for embedsmændene at undgå en »mellempperiode«, hvor sagen - foruden behandling i det omtalte »mellemorgan« - vil kunne blive genstand for (fortsat) mediemæssig og politisk debat, eventuelt politisk bestemte afgørelser. Dette gælder naturligvis kun, hvis undersøgelseskommissionens beretning bliver offentliggjort, inden »mellemorganet« er kommet til sin retlige indstilling. En sådan offentliggørelse kan imidlertid blive en politisk nødvendighed og vil formentlig altid blive det, hvis undersøgelsen også omfatter ministre.

Som nævnt vil der i en række tilfælde være en betydelig samfundsmæssig interesse i at få en uafhængig og kvalificeret retlig bedømmelse, og det kan da være vanskeligt at pege på andre end dommere, der kan påtage sig opgaven. Også et hensyn til de involverede embedsmænd kan som nævnt i nogle tilfælde tale for denne løsning. Flertallet har derfor ikke ment at burde afskære en dommerledet undersøgelseskommission fra at foretage retlige vurderinger, såfremt der skabes mulighed for, at dommeren kan undlade at foretage sådan

vurdering, hvis han eller hun i et konkret tilfælde finder, at dette er betænkeligt ud fra et hensyn til de involverede personers retssikkerhed, jf. nærmere nedenfor under afsnit 3.3.4.3. Det er for flertallets stillingtagen også væsentligt, at lovudkastet indeholder en revisionsklausul, således at spørgsmålet vil blive overvejet på ny efter en 5-årig periode, jf. nedenfor afsnit 3.3.4.5. Man vil til den tid på grundlag af praktiske erfaringer bedre kunne bedømme, om ordningen er betænkelig ud fra retssikkerhedsmæssige synspunkter, og om dommernes deltagelse i undersøgelseskommissioner har påvirket opfattelsen af domstolenes integritet på en sådan måde, at ordningen bør søges ændret.

Et mindretal (Eva Smith, Jon Stokholm og Hellen Thorup) er ikke enig i dette synspunkt. Som det er nærmere udviklet nedenfor afsnit 3.3.4.6., finder mindretallet, at hensynet til domsvirkningen og tilliden til domstolene er så væsentlige, at de ikke bør tilsidesættes, medmindre det er tvingende nødvendigt. Mindretallet finder ikke, at det vil være umuligt at finde egnede personer til at gennemføre de nævnte sager. Der kan peges på advokater, universitetsjurister eller statsadvokater alt efter sagens karakter.

Et andet mindretal (Per Magid) finder, at hvis der trods modstående hensyn gennemføres en ordning, hvorefter dommere kan blive medlemmer af undersøgelseskommissioner, bør de ikke være afskåret fra at foretage retlige vurderinger, såfremt de trods de processuelle mangler ved den inkvisitoriske proces i det konkrete tilfælde anser det for forsvarligt. Mindretallet lægger herved vægt på det ovenfor anførte synspunkt, hvorefter en blot faktisk vurdering af de involverede personers adfærd kan komme til at fremstå hårdere, end der reelt er grundlag for, og på, at det efter en 5-årig periode vil blive vurderet, om ordningen er betænkelig ud fra retssikkerhedsmæssige synspunkter.

3.3.4.3. Begrænsninger med hensyn til den konkrete anvendelse af dommerledede undersøgelseskommissioner til at foretage retlige vurderinger til belysning af spørgsmålet om embedsmænds eventuelle retlige ansvar

De betænkeligheder, der er blevet anført imod, at dommerledede undersøgelseskommissioner foretager retlige vurderinger af den nævnte karakter, fører efter flertallets opfattelse til, at den hidtidige praksis, hvorefter undersøgelsesretter forholdsvis regelmæssigt er blevet anmodet om retlige vurderinger, bør forlades.

Spørgsmålet herom bør afgøres ved en konkret vurdering, der foretages af regeringen med hensyn til behovet for en retlig vurdering, og af dommeren med hensyn til fordele og ulemper for de berørte embedsmænd ved en sådan vurdering:

- (1) Regeringen må i forbindelse med nedsættelsen af en undersøgelseskommission foretage to vurderinger:
 - a) Vurdering af, om der er behov for en retlig vurdering til belysning af spørgsmålet om, hvorvidt der kan antages at foreligge et ansvarsgrundlag.

Det er vanskeligt på forhånd at angive nærmere generelle kriterier, der skal være afgørende for, om undersøgelseskommissionen bør anmodes om at foretage en retlig vurdering af de involverede embedsmænds adfærd. Afgørelsen må nødvendigvis træffes fra sag til sag.

Der kan dog peges på nogle momenter, der vil kunne tillægges betydning.

Det kan på forhånd stå forholdsvis klart, at der - selv om der måske nok vil vise sig at være begået fejl - ikke er noget reelt spørgsmål om fejl på et niveau, der kan bære en disciplinærfølgning, endsige en straffesag.

Der er imidlertid grund til at pege på et andet forhold: Danske undersøgelser er gennemgående i udpræget grad entydigt bagudrettet, idet der fokuseres på at finde ansvarsgrundlag og ansvarlige. Undersøgelser i Norge, Sverige og USA, således som udvalget, bl.a. ved interviews, har forstået disse landes praksis, er derimod i noget højere grad koncentreret om (også) at identificere systemfejl og i fortsættelse heraf at formulere forslag til ændringer i procedurer m.v., der kan modvirke, at der i fremtiden opstår problemer som dem, der har givet anledning til undersøgelsen. En drejning af dansk praksis i denne retning synes ønskelig.

- b) Vurdering af, om der - hvis behov for en retlig bedømmelse skønnes at foreligge - i den konkrete sag, ud fra de ovenfor anførte synspunkter, er et væsentligt behov for, at netop en undersøgelseskommission, der ledes af en dommer, anmodes om at foretage retlige vurderinger af de involverede embedsmænds adfærd.

Det forudsættes, at der ved denne vurdering tages hensyn ikke blot til de kvalifikationer (viden, erfaring m.v.), som undersøgeren efter karakteren

af den pågældende sag skal have, men også til de principielle betragtninger, der som tidligere omtalt knytter sig til det forhold, at det er en dommer, der anmodes om at forestå undersøgelsen.

- (2) En anmodning fra regeringen om, at den dommerledede undersøgelseskommissionen tillige skal foretage retlige vurderinger af de involverede embedsmænds adfærd, bør imidlertid ikke i sig selv medføre, at kommissionen skal foretage de nævnte retlige vurderinger.

Dette skal alene ske, hvis kommissionen ikke finder det retssikkerhedsmæssigt betænkeligt. Beslutningen skal ikke træffes ud fra en vurdering af regeringens behov for retlige vurderinger. Dette behov har regeringen tilkendegivet ved at anmode kommissionen om at foretage retlige vurderinger. Beslutningen skal træffes på grundlag af en vurdering af retssikkerheden for *de involverede embedsmænd*, herunder risikoen for en uønsket »domsvirkning«, der kan være forbundet med vurderingen. Ikke alene dommeren, men også bisidderne bør være opmærksomme på, om sådanne omstændigheder foreligger og i så fald nævne det for kommissionen.

Den dommerledede undersøgelseskommission skal således selv vurdere, om den - udover en undersøgelse af et retligt relevant faktum - finder at kunne medvirke til de retlige vurderinger, som regeringen har udtalt ønske om.

Hvis undersøgelseskommissionen består af flere personer, hvoraf den ene er dommer, forudsættes det, at det er dommeren, der alene afgør spørgsmålet om, hvorvidt det er retssikkerhedsmæssigt betænkeligt at foretage retlige vurderinger af de involverede embedsmænds adfærd.

For at markere, at spørgsmålet om retlige vurderinger overlades til undersøgelseskommissionen, bør kommissoriet udformes således, at undersøgelseskommissionen - i det omfang, kommissionen ikke finder det retssikkerhedsmæssigt betænkeligt - anmodes om at komme med retlige vurderinger af den i afsnit 3.3.4.1. nævnte karakter.

3.3.4.4. Efterfølgende retlig vurdering af spørgsmålet om embedsmænds eventuelle retlige ansvar

Gennemføres en ordning som beskrevet ovenfor med begrænsede muligheder for, at dommerledede undersøgelseskommissioner foretager retlige vurderin-

ger, må det efter flertallets opfattelse påregnes, at der kan forekomme nogle tilfælde, hvor en undersøgelseskommission afslutter sit arbejde på en sådan måde, at det ud fra det i afsnit 3.3.4.2. anførte hensyn til beslutningstagerne og/eller vedkommende embedsmænd opleves som en mangel, at der ikke foreligger en retlig vurdering:

Regeringen kan have valgt at lade undersøgelsen foretage af en undersøgelseskommission, der ledes af en dommer, og regeringen har - hvilket efterfølgende opleves som en fejlsvurdering - ment at kunne undlade at bede kommissionen om en retlig vurdering. Eller forholdet kan være det, at regeringen vel har anmodet om en retlig vurdering, men dommeren har fundet det retssikkerhedsmæssigt betænkeligt at burde fremkomme med en sådan vurdering.

Der kan også foreligge »mellemsituationer«: Som tidligere omtalt kan man forestille sig mange variationsmuligheder med hensyn de retlige vurderinger, som undersøgelseskommissionen ikke finder det retssikkerhedsmæssigt betænkeligt at foretage. De retlige vurderinger kan f.eks. være begrænset til spørgsmålet om, hvorvidt de involverede embedsmænd må antages at have handlet retsstridigt, herunder i strid med god forvaltningsskik. Undersøgelseskommissionen tager i så fald ikke stilling **til**, om der kan antages at være grundlag for at søge et disciplinæransvar gennemført over for de pågældende embedsmænd. Man kan endvidere forestille sig, at undersøgelseskommissionen med hensyn til nogle af de involverede embedsmænd foretager retlige vurderinger i videre omfang end med hensyn til andre embedsmænd.

Udgangspunktet er i sådanne tilfælde, at vedkommende minister træffer sin afgørelse om disciplinærfølgning på grundlag af sædvanlig ministeriel sagsbehandling. Der kan dog være et væsentligt behov for, at der - på grundlag af undersøgelseskommissionens beretning - indhentes ekstern, uafhængig, juridisk rådgivning, inden der tages stilling til, om et retligt ansvar bør søges gennemført over for de involverede embedsmænd.

Det må konkret afgøres, om den eksterne juridiske rådgivning skal gives af én person eller en flerhed af personer, f.eks. 3 personer. De eksterne juridiske rådgivere vil kunne være advokater eller andre jurister, herunder universitetsjurister.

Et mindretal (Eva Smith, Jon Stokholm og Hellen Thorup) finder det ikke sandsynligt, at flertallets forslag om, at kommissionen kan undlade retlige vurderinger, vil blive anvendt i praksis. Som flertallet selv har påpeget, bør rege-

ringen kun anmode om retlige vurderinger, hvis dette skønnes fornødent. Ønsker kommissionen ikke at foretage denne vurdering, må det derfor antages, at der vil komme en efterfølgende vurdering ved et andet organ. Mon ikke kommissionen i denne situation vil mene - med en formulering lånt fra flertallet, jf. afsnit 3.3.4.2. - at »intet andet organ vil have den samme viden om sagens faktum som undersøgelseskommissionen« - og derfor vælge selv at foretage den retlige vurdering?

3.3.4.5. Revisionsklausul

Der er under udvalgets drøftelser, som det fremgår af det ovenfor anførte, fremført betænkeligheder ved anvendelsen af - navnlig de dommerledede - undersøgelseskommissioner, herunder i særlig grad deres anvendelse til retlige vurderinger. Disse betænkeligheder er ved flertallets forslag søgt imødegået på flere måder. Men det er naturligvis ikke muligt med sikkerhed at forudsige, hvorledes de foreslåede regler vil virke i praksis. Følgende spørgsmål har navnlig været fremhævet under udvalgets drøftelser:

Hvordan vil de overvejende processuelt orienterede forslag, der er angivet i afsnit 3.3.3., fungere? Hvordan vil regeringen administrere den begrænsede adgang til at anmode dommerledede undersøgelseskommissioner om en retlig vurdering? Hvordan vil dommerne vurdere deres her foreslåede funktion i undersøgelseskommissionen? I hvilket omfang vil der vise sig behov for efterfølgende ekstern juridisk rådgivning?

Usikkerheden på de nævnte punkter taler for, at der inden for en overskuelig fremtid - flertallet foreslår en 5-årig periode - foretages en sammenfattende vurdering af reglernes funktion og dermed af spørgsmålet om, hvorvidt der er behov for justeringer.

3.3.4.6. Eva Smiths, Jon Stokholms og Hellen Thorups generelle mindretalsbemærkninger

3.3.4.6.1. Principielle betænkeligheder ved at dommere foretager undersøgelse og drager retlige konklusioner

Ved retsplejeloven i 1919 forlod Danmark det inkvisitoriske system, hvorefter dommeren både undersøger sagen og træffer afgørelse. I stedet indførtes det akkusatoriske system.

Efter dette system beskæftiger dommeren sig ikke med sagens opklaring. Hans rolle er udelukkende i retssalen at tage stilling til de faktiske forhold, der fremdrages af anklagemyndighed og forsvarer.

Et tilsvarende system benyttes i alle civiliserede lande, idet det antages at være en nødvendig betingelse for at opnå en helt upartisk afgørelse. I de lande, hvor der anvendes undersøgelsesdommere til den faktuelle undersøgelse, er det en anden dommer, der træffer den retlige afgørelse. Menneskerettighedsdomstolen har flere gange statueret krænkelse, hvis en og samme person har været involveret på begge stadier. Lignende principielle overvejelser synes at motivere højesteretspræsidenten, der i sit brev af 3. november 1993 til Folketingets Præsidium fremhæver, at der er principelle betænkeligheder ved, at en undersøgelsesret - i forbindelse med en partstvist - fastlægger ikke alene det faktiske hændelsesforløb men også juridiske tvivlsspørgsmål.

Det er endvidere samme tanke, der ligger bag grundlovens bestemmelse om, at undersøgelsesretter ikke kan nedsættes med dømmende myndighed. Når det i kritikken af de hidtidige kommissorier har været hævdet, at de var »på kanten af grundloven«, er det dette forhold, man har haft i tankerne. Selv om grundloven og Menneskerettighedskonventionen ikke formelt overtrædes ved at lade en dommer vurdere »hvorvidt et retligt ansvar *kan søges* gennemført«, kommer man meget tæt på *at fastlægge* dette ansvar, hvilket ville være klart i strid med grundloven og Menneskerettighedskonventionen.

Det er i denne forbindelse interessant, at man ikke har ment, at undersøgelsesretterne burde udtale sig om, hvorvidt en minister måtte antages at have overtrådt ministeransvarlighedsloven - fordi denne vurdering efter samme lov tilkommer Folketinget som anklagemyndighed i den slags sager - mens man på den anden side har fundet, at dommeren meget vel kunne udtale sig om ansvarsspørgsmålet for andre personer. Til trods for at også denne vurdering efter loven tilkommer andre myndigheder.

Når det anses for helt utvivlsomt, at det er i strid med universelle menneskerettigheder, at samme person undersøger sagen og afsiger dommen, skyldes det navnlig psykologiske faktorer. Erfaringen viser, at det er nærmest umuligt at arbejde i måneder - eller år - med en sag og samtidig bevare den professionelle distance. Det er ikke muligt på én gang at engagere sig aktivt i opklaringen af en sag - og herunder måske ovenikøbet anvende teknikker, der skal få de afhørte til at afsløre sig selv, som vi har set ved nogle danske under-

søgelsesretter - og samtidig at forholde sig helt distanceret og objektivt til spørgsmålet om de involverede personers ansvar. To så væsensforskellige roller kan ikke rummes i samme person.

Ved de undersøgelsesretter, der hidtil har været nedsat, har det da også flere gange vist sig, at senere retlige undersøgelser har anlagt en mindre streng vurdering af de impliceredes rolle end undersøgelsesretten. (Dette gælder således både sagen om donorblod og Tamilsagen. I Tamilsagen anbefalede dommeren endvidere, at der blev rejst en sigtelse, der senere viste sig grundløs).

At en undersøger af og til vil nå en anden konklusion end den endelige, retlige vurdering, er en uundgåelig følge dels af den ovennævnte psykologiske faktor, dels af den omstændighed, at det ikke er muligt på én gang at opklare sagen, og samtidig få den belyst fra alle sider - herunder navnlig fra den senere tiltaltes side.

Som også erkendt af flertallet i afsnit 3.3.4.2. kan de nævnte principielle betænkeligheder ikke fjernes ved at styrke de involverede personers processuelle garantier. Afsnit 3.4. indeholder forslag med henblik herpå, og disse bør i vidt omfang gennemføres, uanset hvilken løsning der vælges i relation til undersøgelseskommissionernes opgaver.

Man kan således forbedre bisidderens rolle og nærme den til den rolle, der tilkommer en advokat under opklaringen af en straffesag - men man må gøre sig klart, at situationen er væsensforskellig fra en straffesag. I en straffesag er forsvarerens modpart anklagemyndigheden. Når der er tale om en undersøgelseskommission, er modparten dommeren. Dertil kommer, at ligesom i en straffesag er advokatens muligheder begrænsede under efterforskningen. En effektiv indsats kan først ydes, når han ved, hvad han er oppe imod, dvs. når han kender den endelige tiltale og de beviser, den støtter sig på.

Processen må derfor nødvendigvis foregå i to stadier. Først afdækning af de faktiske forhold, og herunder i et vist omfang indsamling af beviser mod personer, der senere skal drages til ansvar - og derefter den egentlige retlige proces, hvor anklagemyndighed og forsvarer fremlægger deres synspunkter over for den uafhængige dommer.

3.3.4.6.2. Særlige betænkeligheder ved at en dommer udfører den dobbelte rolle

Dommeren i en undersøgelsesret udfører den rolle, anklagemyndigheden har i almindelige straffesager, og at vælge en dommer til denne uvante rolle har en række uheldige konsekvenser:

Den første konsekvens er den ovenfor nævnte doms virkning. Uanset bemærkninger i rapporterne fra dommerundersøgelser om, at dette blot er en foreløbig undersøgelse på et utilstrækkeligt retligt grundlag, har det vist sig nærmest umuligt for politikere, presse og offentlighed at forstå, at der ikke er tale om en dom, når en dommer kommer med en retlig vurdering. Dertil kommer, at det er uheldigt, at en foreløbig vurdering får en utilsigtet autoritet ved at komme fra en dommer. Det bør tilstræbes, at foreløbige, retlige vurderinger på utilstrækkeligt grundlag kun får den autoritet, der følger af argumentationens gennemslagskraft.

Dertil kommer, at nogle af dommerens vurderinger ikke blot bliver foreløbige. Det er i flertallets forslag forudsat, at dommeren som hidtil skal stå frit med henblik på kritik, der ikke er tilstrækkelig alvorlig til at føre til en tjenestemandssag. En sådan kritik (påtale) er et ganske almindeligt, smidigt disciplinærmiddel, når det udøves i stilhed.

Når påtalen derimod kommer til offentlighedens kundskab ved, at en dommer udtaler den, får den en ganske anden karakter, og det må anses for stærkt betænkeligt, at der ikke er en realistisk mulighed for at rense sig for en sådan påtale.

Efter Tamilrapporten har man således oplevet, at medierne har kritiseret konkrete stillingsbesættelser, fordi den ansatte var kritiseret i Tamilrapporten.

Også dette forhold taler med styrke imod at lade dommere drage retlige konklusioner.

Udvalgets flertal har foreslået en række tiltag - herunder anvendelse af byretsdommere og ændring af betegnelsen til undersøgelseskommission. Mindretallet finder ikke, at disse forslag kan antages at formindske domsvirkningen i nævneværdig grad, men kan dog støtte, at de gennemføres. Navnlig skal mindretallet pege på, at forslaget om, at dommeren selv skal vurdere, om han kan medvirke til retlige vurderinger, efter mindretallets opfattelse næppe vil få

reelt indhold. Mindretallet finder ikke belæg for at antage, at dommeren vil være i stand til at se bort fra den opfattelse af situationen, som han har dannet sig gennem sin månedlange, ofte årelange beskæftigelse med sagen. Også i de hidtidige undersøgelser har dommeren vel kun udtalt sig om forhold, som han - på det givne grundlag - følte sig sikker på. Var dette ikke tilfældet, måtte det antages, at dommerne havde udtrykt sig med større forsigtighed, end tilfældet har været.

Særligt usandsynligt forekommer det, at en undersøger skulle afstå fra en retlig vurdering vel vidende, at regeringen vil bede en udenforstående vurdere det materiale, som ingen kender bedre end han.

Den anden konsekvens har sammenhæng med, at disse sager ofte rejses i en betændt politisk situation og under en voldsom offentlig interesse. Dommeren bliver en brik i det politiske spil, med den afsmittende virkning det kan have på domstolssystemet som helhed.

Endvidere viser de senere års debat, at i sager af stor offentlig interesse udsættes undersøgeren meget nemt for kraftig kritik, hvis resultatet ikke svarer til de ønsker og forventninger, man har gjort sig i politiske kredse og i pressen. Denne kritik har hidtil navnlig været rettet mod undersøgelser, der blev foretaget af andre end dommere, men det er vanskeligt at forestille sig, at den ikke også vil kunne ramme dommerundersøgelser. Man kan således kun gætte på, hvad reaktionen havde været, hvis Tamilundersøgelsen havde konkluderet, at man ikke kunne bebrejde Justitsministeriet noget. Det er vanskeligt at tro, at undersøgerens karriereforløb ikke var trukket frem i debatten.

Det er efter mindretallets opfattelse ikke foreneligt med domstolenes status og omdømme, at beskyldninger om ensidig sagsbehandling kan rettes mod deres virke, hvor urimelig denne kritik end måtte være set fra et sagligt synspunkt. Det forholder sig med domstolene som med Cæsars hustru, og også derfor bør man principielt undlade at benytte dommere til disse opgaver.

Den tredje konsekvens er, at arbejdet kan have en negativ virkning på domstolenes prestige og integritet.

For nogle juristgrupper er det en dagligdags foreteelse at udarbejde foreløbige redegørelser. Det gør således anklagemyndigheden og advokater, der forelægger en sag for domstolene. Der er intet besynderligt i, at sagen senere efter

den retlige vurdering får et andet udfald. Såvel de pågældende som offentligheden er opmærksom på, at sagen kan tage sig anderledes ud, når den belyses fra alle sider.

Domstolenes arbejde er imidlertid karakteriseret ved udarbejdelse af endelige, afbalancerede redegørelser på baggrund af en partsproces.

Når domstolene får til opgave at udarbejde foreløbige redegørelser, kan det sætte domstolene i et uheldigt lys, hvis den senere retlige vurdering afviger fra den foreløbige vurdering, idet befolkningen ikke kan antages at forstå karakteren af den første redegørelse.

Flertallets revisionsbestemmelse

Flertallet er opmærksom på risikoen for domstolenes omdømme, hvis flertallets forslag gennemføres. Flertallet har derfor foreslået en revisionsbestemmelse (afsnit 3.3.4.5.), således at loven tages op til revision om 5 år. Til dette forslag skal mindretallet bemærke:

Her i landet synes der at være en udbredt tillid til domstolenes uvildighed og saglighed. Det er navnlig denne tillid, der har motiveret flertallets ønske om, at dommere skal medvirke ved undersøgelser vedrørende forhold af stor offentlig interesse. Erfaringer fra andre lande viser imidlertid, at en sådan tillid ikke uden videre er givet, blot fordi der etableres et uafhængigt domstolsystem. Tilliden beror ikke mindst på, at dommernes afgørelser opleves som rigtige og retfærdige.

Rigtige afgørelser forudsætter imidlertid, at man har det bedst mulige grundlag for at træffe sin afgørelse. Ved at indføre et system, hvor dommere bedes om at foretage vurderinger på et grundlag, som også flertallet vurderer som retligt utilstrækkeligt, løber man en alvorlig risiko for at skabe forvirring i befolkningen med hensyn til de domme, der i øvrigt afsiges af dommere, og for at skade domstolenes integritet.

Al erfaring viser, at tillid er vanskelig at opbygge - men at en enkelt fejltagelse eller misforståelse kan være nok til at nedbryde den. Finder man derfor om 5 år, at opfattelsen af domstolenes integritet har ændret sig, vil skadevirkningerne være vanskelige, måske umulige at genoprette.

Samfundet bør værne om sine domstole - ikke kun om Højesteret, men også

de domstole befolkningen kommer i kontakt med - fordi domstolenes image er helt afgørende for befolkningens fornemmelse af at leve i en retsstat.

3.3.4.6.3. Fordele ved den af flertallet foreslåede ordning

Ovenfor er påvist en række alvorlige ulemper ved, at dommere foretager retlige vurderinger på utilstrækkeligt grundlag.

Som argument for alligevel at benytte dommere kan mindretallet kun finde to: man får en kompetent og uafhængig vurdering.

Selv om mindretallet deler flertallets agtelse for den danske dommerstand, finder man ikke belæg for at antage, at det ligefrem skulle være vanskeligt at pege på andre uafhængige og kvalificerede jurister. Der kan peges på advokater og universitetsjurister. Anklagemyndigheden kan vel heller ikke på forhånd udelukkes.

3.3.4.6.4. Konklusion

Efter mindretallets opfattelse er det muligt at skaffe kompetent, uafhængig bistand uden brug af dommere.

Derimod har ingen - ej heller flertallet - påvist, at det er muligt at imødegå de meget alvorlige principielle indvendinger, der er rejst mod anvendelsen af dommere på den af flertallet foreslåede måde.

Det er således ikke muligt at komme uden om de alvorlige problemer, det rejser dels for de undersøgte, dels for domstolenes omdømme, at man beder dommere foretager konklusioner på utilstrækkeligt retligt grundlag.

Det er efter mindretallets opfattelse ej heller muligt at forklare logisk, hvorfor undersøgelsesretter må udtale sig om embedsmænds ansvar, men ikke om politikeres ansvar.

Mindretallet skal derfor foreslå, at anvendelse af dommere til sådanne opgaver bringes til ophør.

3.3.4.6.5. Kan dommere bemyndiges til at undersøge det faktiske hændelsesforløb uden at anlægge retlige vurderinger?

Principielle overvejelser

Indledningsvis bemærkes, at det ikke ses, hvorfor der lægges en sådan vægt på at få dommere til at undersøge et hændelsesforløb, hvorved de skal udføre en rolle, som er fremmed for dem.

Det er formentlig atter på grund af behovet for at finde en kompetent og uvildig person. Mindretallet finder, at en statsadvokat, en advokat eller en universitetsjurist normalt vil kunne løse opgaven, afhængig af dens karakter.

En undersøgelse ledet af andre end dommere kan ganske vist ikke optage forklaringer under vidneansvar. Efter mindretallets opfattelse er dette imidlertid ikke noget større problem. Langt de fleste afhørte afgiver alligevel forklaringer uden sædvanligt vidneansvar. (I sagen om Himmerlandsbanken gjorde *alle* embedsmænd det). Dertil kommer, at de fleste formentlig frivilligt vil lade sig afhøre. Skulle der undtagelsesvis være behov for en egentlig vidneafhøring, kan denne gennemføres ved byretten. Det bemærkes, at man i Norge har en sådan ordning. Ved de granskningsskommissioner, der hidtil har været nedsat, har der endnu ikke været behov for afhøringer ved byret, idet alle frivilligt har fremstillet sig for kommissionen.

På den anden side er der ikke de samme betænkeligheder ved at anvende en dommer, når der udelukkende er tale om et faktisk hændelsesforløb. En sådan ordning vil som nævnt imødegå en række af de ovenfor nævnte principielle betænkeligheder.

Man kommer ikke tæt på en overtrædelse af grundloven og Menneskerettighedskonventionen, idet den væsentlige opdeling mellem den, der undersøger, og den, der drager konklusioner, bevares. Risikoen for, at undersøgelsen bliver opfattet som en dom, formindskes kraftigt og dermed også en eventuel uheldig afsmitning på domstolssystemet.

Derimod kan det næppe undgås, at også en faktuel undersøgelse kan blive mødt med voldsom kritik, og at denne kritik eventuelt kan smitte af på domstolene som sådan.

Mindretallet ville af denne grund, og fordi undersøgerens opgaver falder udenfor dommerens naturlige virkefelt, foretrække en anden undersøger, men finder dog, at det kan være acceptabelt at bruge dommere i denne rolle.

Beskrivelse af den faktuelle undersøgelse

Anses det i en given situation for uomgængeligt nødvendigt at inddrage dommere i efterforsknings- og undersøgelsesvirksomhed, bør undersøgelseskommissionens opgave begrænses til at undersøge og klarlægge et begivenhedsforløb med en bevisbedømmelse, der må foretages under hensyntagen **til**, at beviserne ikke er tilvejebragt ved en kontradiktorisk proces med sædvanlige retsgarantier.

Denne begrænsning medfører, at kommissionen eksempelvis ikke skal karakterisere afgivne oplysninger ved anvendelse af betegnelser som »misvisende«, »urigtige« el. lign. Undersøgelsen skal således beskrive, hvad der er sagt, hvornår og til hvem det er sagt, og hvorledes de givne oplysninger forholder sig til de faktiske forhold, samt i hvilket omfang den, der gav oplysningerne, var eller måtte være bekendt med eventuelle afvigelser fra de faktiske forhold.

Hovedformålet med at nedsætte en undersøgelseskommission er at få klarhed over, hvad der faktisk er sket i en bestemt sag. Dette formål vil blive tilgode-set uanset den foreslåede afgrænsning af kommissionens opgave. På grundlag af en beretning fra kommissionen vil den kompetente myndighed, d.v.s. en minister, den ordinære anklagemyndighed eller Folketinget, være i stand til selvstændigt at tage stilling til, hvilke retlige konklusioner der bør drages. Ofte vil denne vurdering være vanskelig, hvilket netop understreger betænkeli-ghederne ved, at den foretages af den dommer, der har forestået undersøgelsen. I sidste instans vil det være domstolene - for diciplinærforfølgning af tjeneste-mænd den pågældende minister efter afholdelse af tjenstligt forhør - der afgør, om forholdet skal medføre retlige konsekvenser.

Det er en forudsætning for forslaget, at det er muligt at adskille beskrivelsen af et begivenhedsforløb fra den retlige vurdering heraf, og mindretallet finder, at dette er muligt. En undersøgelseskommission vil formentlig altid blive ned-sat med henblik på, at nogen skal drage retlige konsekvenser af et bestemt handlingsforløb. Derfor er der for så vidt en sammenhæng mellem den fakti-ske og den retlige vurdering. Dette betyder imidlertid ikke, at samme myndig-hed nødvendigvis skal foretage begge vurderinger. En undersøgelseskommisi-on kan meget vel foretage alene den faktiske vurdering.

I reglen vil det formentlig klart fremgå, hvilke retlige normer der regulerer de impliceredes adfærd. Om nødvendigt kan det angives i kommissoriet, at nog-le nærmere angivne faktiske forhold ønskes klarlagt med henblik på, at den kompetente myndighed kan tage stilling til, om der i denne forbindelse er

begået fejl eller forsømmelser. Den ovennævnte lov om undersøgelse af den færøske banksag indeholder i § 2 et eksempel på, hvorledes et sådant kommissorium kan udformes. En sådan formulering af kommissoriet viser klart, at det tilkommer andre end undersøgelseskommisionen at tage stilling til, hvilke retlige konsekvenser der skal drages af det faktiske begivenhedsforløb.

I nogle tilfælde vil den foreslåede begrænsning ikke have afgørende betydning, idet den retlige bedømmelse - efter fastlæggelse af et bestemt faktum - vil være ret oplagt. I mange situationer vil dette imidlertid ikke være tilfældet. Må det eksempelvis lægges til grund, at en minister ikke over for Folketinget har oplyst alt, hvad han vidste, er dette ikke ensbetydende med, at loven om ministres ansvar er overtrådt. Tilsvarende må det selvstændigt overvejes, om en embedsmands adfærd over for en ministers tilkendegivelser kan betegnes som en fejl.

Som udgangspunkt burde den opdragsgivende myndighed på grundlag af en faktuel redegørelse uden større vanskelighed kunne drage de retlige konklusioner, på samme måde som statsadvokaten kan foretage en retlig vurdering af politiets efterforskning.

I den forbindelse kan også peges på, at det hidtil er lykkedes Folketinget at tage stilling til ministres ansvar, selv om undersøgelsesretter blot har givet en faktuel beskrivelse af ministres handlemåde, uden at den har været ledsaget af en retlig vurdering.

Folketinget stiller sine politiske krav til ministre og kan på baggrund af en faktuel beskrivelse vurdere, om ministeren har levet op til kravene.

På samme måde vil en minister eller en statsadvokat normalt på grundlag af en faktuel beskrivelse kunne vurdere, om der er grundlag for ansvar for en embedsmand.

Flertallet har peget på, at den retlige vurdering af et faktisk hændelsesforløb i visse tilfælde kan stille forholdet i et mildere lys, end hvis der alene er redegjort for det faktiske forløb, f.eks. hvis forholdet ikke retligt kan betegnes som en forsømmelse. Det kan derfor anføres, at en begrænsning af undersøgelseskommisionens opgave til alene at foretage en faktisk vurdering, kunne bevirke, at resultatet af undersøgelsen i visse tilfælde ville komme til at fremstå skarper, end der reelt er grundlag for.

Mindretallet er ikke helt enig i dette synspunkt. Kommende undersøgelseskommissioner må antages at være meget opmærksomme på dette aspekt og imødegå denne fare ved at fremhæve formildende momenter, som også vil være en naturlig del af den faktuelle beskrivelse.

Mindretallet undrer sig navnlig over, at flertallet fremhæver risikoen for misforståelser af den faktuelle del samtidig med at det antages, at dommerne vil holde sig tilbage, når det gælder den retlige vurdering. Såfremt de er forsigtige med deres skøn, må det da så meget mere antages, at de vil søge at undgå misforståelser af den faktuelle del.

Derimod kan man ikke se bort fra, at der i situationer, hvor enkelte ministre eller en regering er presset af oppositionen eller måske blot visse medier til at foretage indgreb overfor enkeltpersoner for at afværge eller udsætte et politisk stormløb, kan være et betydeligt pres for at få iværksat handlinger i form af sigtelser fra anklagemyndigheden for straffelovsovertrædelser eller rejsning af tjenestemandssager. Der er risiko for, at sådanne afværgedispositioner foretages på et ufuldstændigt og urigtigt grundlag. Dette kan have alvorlig og uoprettelig skadevirkning for dem, der bliver udsat for sådanne skridt. I sådanne situationer kan både regering og de embedsmænd, der har til opgave at råde regeringen, have behov for en autoritativ retlig vurdering af det faktuelle forløb.

Også efter flertallets forslag forudsættes denne situation at opstå fra tid til anden. Mindretallet kan tilslutte sig den i afsnit 3.3.4.4. nævnte løsning, hvorefter regeringen i sådanne situationer søger uafhængig, juridisk bistand fra jurister, der ikke har været involverede i sagens udredning.

3.3.4.6.6. Bør undersøgelseskommissioner, der ikke er ledet af dommere, foretage retlige vurderinger?

Som ovenfor nævnt finder mindretallet, at undersøgelseskommissioner så vidt muligt bør afstå fra retlige vurderinger, fordi det er i strid med grundlæggende retlige principper at bede udrederen foretage retlige vurderinger.

Som ligeledes beskrevet er dette særligt påkrævet, når udrederen er dommer på grund af doms virkningen og de afledte virkninger for domstolens image.

Er der tale om en undersøger, der ikke er dommer, må domsvirkningen formentlig antages at være langt ringere. Dette gælder navnlig, hvis det f.eks. er

en repræsentant for anklagemyndigheden, idet hans afgørelse næppe vil blive forvekslet med en dom.

På grund af det ovennævnte modstående hensyn til, at en blot faktisk vurdering måske i visse situationer kan virke strengere, end der er belæg for, kan det tiltrædes, at en undersøger, der ikke er dommer, anmodes om en retlig vurdering. Disse situationer bør dog have undtagelsens karakter.

Der bliver hermed en forskel mellem undersøgelser af politikere og undersøgelser af embedsmænd, som efter mindretallets opfattelse ikke er begrundet i hverken rimelighedshensyn eller logik.

Eftersom det politiske system ikke synes at have behov for retlige vurderinger af politikere, forekommer det imidlertid rigtigst at bevare den nuværende ordning, der som nævnt også er i overensstemmelse med retlige grundprincipper.

3.4. Retsbeskyttelse af de involverede personer

3.4.1. Angivelse af eventuelle kritikpunkter

En af de væsentligste indvendinger mod de gældende regler om undersøgelsesretter har som nævnt i afsnit 3.1. været, at de involverede personer ikke bliver gjort bekendt med de punkter, som eventuelt vil blive gjort til genstand for kritik i undersøgelsesrettens beretning. De pågældende og deres bisiddere har derfor vanskeligt ved at tilrettelægge deres arbejde.

Udvalget er enig i denne indvending. Der kan i den forbindelse peges på, at der er fastsat nærmere regler om høring af den person, der er part i en afgørelsessag i forvaltningen (forvaltningslovens kapitel 5). Og politiet har bl.a. pligt til at gøre en sigtet udtrykkeligt bekendt med sigtelsen, inden politiet afhører den pågældende, jf. retsplejelovens § 752, stk. 1.

Der bør derfor efter udvalgets opfattelse indføres regler, der sikrer, at de berørte ministre og embedsmænd så hurtigt som muligt og senest i forbindelse med afhøringen bliver bekendt med de forhold af faktisk og eventuelt retlig karakter, undersøgelsen vedrørende de pågældende omfatter. Sker der i løbet af undersøgelsen væsentlige ændringer i disse forhold, skal kommissionen orientere de pågældende om det.

Reglerne skal endvidere sikre, at de berørte ministre og embedsmænd efter bevisførelsen bliver orienteret om de faktiske og eventuelt retlige forhold vedrørende de pågældende, som undersøgelseskommissionen overvejer at give udtryk for i sin beretning. Og de pågældende ministre og embedsmænd og deres bisiddere skal have adgang til at afgive en skriftlig udtalelse om de nævnte forhold, jf. afsnit 3.4.3. nedenfor om bisidderens ret til at afgive en skriftlig udtalelse ved undersøgelsens afslutning.

3.4.2. Spørgsmålet om de involverede personers ret til aktindsigt og til at overvære møderne i kommissionen

Under efterforskningen af en straffesag har en sigtet ikke adgang til politiets materiale, og forsvareren må ikke uden politiets samtykke overlevere materialet til sigtede, jf. retsplejelovens § 745, stk. 1. Hverken sigtede eller hans forsvarer må i øvrigt overvære politiets afhøring af medsigtede, jf. retsplejelovens § 745, stk. 2.

Udvalget har overvejet, om disse regler skal overføres på de berørte ministre og embedsmænd, eller om de pågældende bør have selvstændig adgang til aktindsigt i det materiale, der indgår i undersøgelsen, og adgang til at overvære møderne i undersøgelseskommissionen.

Udvalget kan ikke gå ind for en regel, hvorefter de pågældende har en selvstændig adgang til aktindsigt og til at overvære møderne.

Udvalget har navnlig lagt vægt på, at retten til aktindsigt og til at overvære møderne ikke kan være ubetinget, idet den - af hensyn til sagens oplysning - må vige i de tilfælde, hvor de pågældende anmodes om at afgive forklaring. Det må antages, at de berørte personer kan blive anmodet om at afgive forklaring flere gange i løbet af en undersøgelse. Retten til aktindsigt og til at overvære møderne vil således ofte ikke have praktisk betydning.

Udvalget har endvidere lagt vægt på, at de pågældende personers retsstilling behørigt kan varetages ved, at deres bisiddere skal have adgang til aktindsigt i det materiale, der indgår i undersøgelsen, ligesom bisidderne kan overvære møderne i kommissionen, jf. afsnit 3.4.3. nedenfor.

3.4.3. Bisidderordningen

Ret til bisidder

Ud fra et retssikkerhedsmæssigt synspunkt er det efter udvalgets opfattelse nødvendigt, at de personer (ministre og embedsmænd), hvis adfærd undersøges, har ret til at få en bisidder, der kan varetage deres interesser. Det gælder, uanset om undersøgelseskommissionerne alene skal undersøge og klarlægge et begivenhedsforløb, eller om kommissionerne tillige skal foretage retlige vurderinger.

Omkostningerne ved bisidderordningen bør efter udvalgets opfattelse betales af statskassen i overensstemmelse med den gældende praksis vedrørende undersøgelsesretternes virksomhed.

Efter udvalgets opfattelse bør der også være mulighed for, at undersøgelseskommissionen efter omstændighederne beskikker en bisidder for den person, der efter undersøgelseskommissionens opfattelse har et klart behov herfor, selv om den pågældende ikke selv ønsker nogen bisidder.

Bisiddernes processuelle stilling

Udvalget har overvejet, om der - i forbindelse med undersøgelseskommissionernes virksomhed - bør ske ændringer i de regler og den praksis, som gælder vedrørende bisidderes processuelle stilling, når en sag undersøges af en undersøgelsesret.

Efter udvalgets opfattelse bør det sikres, at bisidderne har mulighed for at varetage deres klienters interesser på en fyldestgørende måde.

Der savnes imidlertid regler om undersøgelsesretternes virksomhed, der mere præcist angiver bisiddernes processuelle stilling. Udvalget foreslår derfor, at der - med udgangspunkt i den gældende praksis herom - fastsættes udtrykkelige regler om bisidderordningen i en lov om undersøgelseskommissioner.

Der bør i den forbindelse gives bisidderne adgang til at anmode undersøgelseskommissionen om at foranstalte yderligere bevisførelse og til at foretage en uddybende afhøring af de personer, der er blevet afhørt af undersøgelseskommissionen (udspørgeren).

Bisidderne bør også have adgang til aktindsigt i det materiale, der indgår i undersøgelsen, og til at overvære møderne i kommissionen. Bisidderne bør ikke uden undersøgelseskommissionens samtykke udlevere kopi af det materiale, der indgår i undersøgelsen, til deres klienter, sml. herved retsplejelovens § 745, stk. 1. Bisidderne bør derimod som udgangspunkt have ret til at orientere deres klienter om indholdet af materialet og om, hvad der er foregået under møder i kommissionen. Der kan imidlertid være tilfælde, hvor hensynet til sagens opklaring gør det nødvendigt, at bisidderne ikke gør deres klienter bekendt med oplysningerne i det materiale, der indgår i sagen, eller med, hvad der er foregået under møder i kommissionen. Udvalget foreslår derfor, at der tilvejebringes udtrykkelig hjemmel til, at undersøgelseskommissionen kan give bisidderne et pålæg om ikke at gøre deres klienter bekendt med de nævnte oplysninger.

Bisidderne bør også have adgang til at afgive en skriftlig udtalelse om de faktiske og eventuelt retlige spørgsmål, sagen rejser vedrørende deres klienter. Undersøgelseskommissionen kan fastsætte en frist herfor. Fristen skal give bisidderen rimelig tid til at forberede sit indlæg. Ved fastsættelsen af fristen må der også tages hensyn til, at sagen kan afsluttes uden unødvendige forsinkelser. Den berørte minister eller embedsmand og den pågældendes bisidder bør efter udvalgets opfattelse ikke have krav på, at undersøgelseskommissionen iværksætter en høring over indlæg, der er modtaget fra andre berørte ministre/embedsmænd og deres bisiddere. Hvis undersøgelseskommissionen finder det hensigtsmæssigt, kan den beslutte at iværksætte en sådan høringsprocedure.

Undersøgelseskommissionen bør som nævnt i afsnit 3.4.1. efter bevisførelsen orientere de involverede ministre og embedsmænd og deres bisiddere om, hvilke faktiske og eventuelt retlige forhold vedrørende de pågældende, som undersøgelseskommissionen overvejer at give udtryk for i sin beretning. Herved sikres det, at bisidderne er klar over, hvad de skal koncentrere sig om i deres udtalelse.

Som nævnt i afsnit 3.4.1. vil kommissionen allerede i løbet af undersøgelsen have orienteret de involverede ministre og embedsmænd om de faktiske og eventuelt retlige spørgsmål vedrørende dem, som undersøgelsen omfatter. Ved den orientering, der gives efter bevisførelsen, skal undersøgelseskommissionen således præcisere nærmere, hvilke faktiske og eventuelt retlige forhold, kommissionen overvejer at give udtryk for i beretningen.

Udvalget har i den forbindelse overvejet, om de involverede embedsmænd og deres bisiddere skal have forelagt et udkast til beretning, som de kan forholde sig til. Udvalget kan ikke gå ind for en så vidtgående regel om kontradiktion. Der vil være risiko for, at udkastet til undersøgelseskommissionens beretning kommer ud til en større kreds inden beretningens offentliggørelse. Hertil kommer, at undersøgelseskommissionen måske vil være mere tilbageholdende med at ændre sine synspunkter i lyset af de modtagne udtalelser, hvis synspunkterne allerede er kommet til udtryk i et udkast til beretning.

3.5. Andre spørgsmål om undersøgelseskommissionernes virksomhed

3.5.1. Indledning

I dette afsnit behandler udvalget nogle andre spørgsmål om undersøgelseskommissionernes virksomhed.

Det bemærkes, at resultatet af behandlingen af disse spørgsmål også kan medvirke til at forbedre de involverede personers (ministres og embedsmænds) retsstilling. Når spørgsmålene ikke er behandlet i afsnit 3.4., skyldes det, at de ikke nødvendigvis har noget at gøre med de involverede personers retsstilling.

3.5.2. Sammensætning

3.5.2.1. Medlemmer

Undersøgelseskommissionerne skal - som undersøgelsesretterne - beskæftige sig med opgaver af retlig karakter.

Udvalget finder derfor, at en undersøgelse bør forestås/en undersøgelseskommission ledes af en person med juridisk embedseksamen.

Den pågældende kan være advokat, universitetslærer eller en anden jurist, der har de nødvendige kvalifikationer, jf. nærmere herom i afsnit 3.5.2.3. Beskikkes en dommer, kan den pågældende være byretsdommer eller eventuelt landsdommer, jf. afsnit 3.3.3.

Som nævnt i afsnit 2.3. kan justitsministeren bestemme, at sagkyndige skal deltage i en undersøgelse ved en undersøgelsesret, jf. retsplejelovens § 21 a, stk. 1, 2. pkt. Det kan f.eks. være økonomer, læger, ingeniører eller andre med

særlig uddannelse eller viden inden for det område, der er tale om at undersøge.

Udvalget finder, at der kan være behov for, at undersøgelseskommissionerne har andre end jurister som medlemmer. Den mulighed, som de gældende regler om undersøgelsesretter giver herfor, bør derfor også bestå for undersøgelseskommissionerne.

Flertallet finder endvidere, at en undersøgelseskommission bør have mindst 3 medlemmer, hvis kommissionen anmodes om at foretage retlige vurderinger til belysning af spørgsmålet om embedsmændenes eventuelle retlige ansvar. Herved sikres, at de tvivlsspørgsmål, som sagen rejser, bliver så alsidigt belyst som muligt. Er der tale om en dommerledet undersøgelseskommission, forudsættes det, at de øvrige medlemmer som udgangspunkt ikke er dommere, men sagkyndige med særlig uddannelse og/eller praktisk erfaring inden for det område, der skal undersøges.

Et mindretal (Eva Smith, Jon Stokholm og Hellen Thorup) kan ikke anbefale, at de retlige vurderinger normalt foretages af 3 personer. Det væsentlige i udredningen er det faktuelle forløb - ikke de foreløbige retlige vurderinger, der er foretaget på et retligt utilstrækkeligt grundlag. Der kan derfor være grund til at lade en undersøgelseskommission bestå af flere personer, hvis der er brug for særlig sagkundskab til udredning af de faktuelle forhold, således som tilfældet f.eks. er i den færøske banksag. Og er dette tilfældet, bør de sagkyndige naturligvis også deltage i de retlige vurderinger. Men generelt at lade den retlige vurdering foretage af tre personer synes at kunne give den foreløbige vurdering en uønsket autoritet, der blot vil forøge doms virkningen.

3.5.2.2. En udspørger og andre medhjælpere

Som nævnt i afsnit 2.4. udpeger justitsministeren samtidig med nedsættelsen af en undersøgelsesret medhjælper for retten, herunder en »repræsentant for det offentlige«.

Det offentliges repræsentant - er trods navnet - dommerens medhjælper, og den pågældende udfører sit arbejde efter dommerens nærmere bestemmelse. I praksis foretager den pågældende normalt afhøringen af de personer, der afgiver forklaring for undersøgelsesretten.

Efter udvalgets opfattelse er der et behov for, at undersøgelseskommissionen bistås af en person, der kan foretage afhøringen af de personer, der skal afgive forklaring for kommissionen.

Udvalget har i den forbindelse overvejet, om den pågældende person bør have en stilling, der er selvstændig og uafhængig af undersøgelseskommissionen.

Udvalget kan imidlertid ikke gå ind for, at den pågældende får en sådan stilling, idet det er undersøgelseskommissionen, som efter udvalgets opfattelse må have ansvaret for sagens oplysning.

Det bør efter udvalgets opfattelse præciseres, at den person, der skal foretage afhøringerne, er undersøgelseskommissionens medhjælper, og at den pågældende - i overensstemmelse med undersøgelseskommissionens bestemmelser - tilrettelægger og gennemfører afhøringerne. Udtrykket »det offentliges repræsentant«, der kan give et misvisende billede af den pågældendes stilling, bør ikke anvendes fremover. I stedet bør udtrykket »udspørgeren« anvendes.

Udspørgeren skal under sit arbejde - på samme måde som undersøgelseskommissionen - anvende et objektivitetsprincip, jf. herved retsplejelovens § 96, stk. 2. Udspørgeren skal således medvirke til undersøgelse og klarlæggelse af alle de forhold, som har betydning for undersøgelseskommissionens udførelse af sine opgaver. Både omstændigheder, der taler til fordel for de involverede personer, og omstændigheder, der er til skade for de pågældende, bør klarlægges.

Udvalget finder i øvrigt, at der - som hidtil for undersøgelsesretterne - bør kunne udpeges andre medhjælpere for undersøgelseskommissionen. Der bør fastsættes regler herom i lovgivningen.

3.5.2.3. Betingelser for beskikkelse af kommissionsmedlemmer m.v.

Den person, der skal udpeges til at forestå en undersøgelse, og den pågældendes medhjælpere skal efter udvalgets opfattelse opfylde en række betingelser, der sikrer, at der ikke kan rejses berettiget tvivl om deres upartiskhed og faglige kvalifikationer.

De pågældende skal således være uafhængige i forhold til de myndigheder, virksomheder eller personer, hvis forhold undersøges.

De pågældende skal desuden have de nødvendige kvalifikationer til at udføre opgaven på et fagligt højt niveau.

3.5.3. Udleverings- og oplysningspligt

Udvalget har overvejet, om de gældende regler bør ændres, navnlig således at der ikke er vidnepligt for de personer, som afgiver forklaring for undersøgelseskommissionen.

Dommerundersøgelser

Udvalget finder, at sagen bedst oplyses, hvis undersøgelseskommissionen som udgangspunkt kan kræve at få udleveret alt relevant skriftligt materiale fra myndigheder m.v., og hvis der som udgangspunkt er vidne- og sandhedspligt med hensyn til afgivelse af forklaring for undersøgelseskommissionen.

Den gældende retstilstand, hvorefter der som udgangspunkt er pligt til at udlevere skriftligt materiale til undersøgelsesretten og vidne- og sandhedspligt over for undersøgelsesretten, bør derfor ikke ændres.

Udvalget finder dog, at der med udgangspunkt i den gældende praksis om udlevering af materiale til undersøgelsesretten og afhøring af personer bør fastsættes udtrykkelige regler herom i loven om undersøgelseskommissioner.

For så vidt angår spørgsmålet om udlevering af materiale, foreslår udvalget, at pligten til udlevering skal kunne gennemtvinges ved anvendelse af de tvangsmidler, der er fastsat i retsplejelovens § 178.

Det forudsættes endvidere, at undersøgelseskommissionen om nødvendigt ved en umiddelbar fogedforretning efter retsplejelovens kapitel 55 kan komme i besiddelse af materiale, der i strid med udleveringspligten ikke er afleveret til kommissionen.

Udvalget har overvejet, om der bør indføres en regel, hvorefter undersøgelseskommissionen - uden retskendelse - kan foretage eftersyn i ejendomme, lokaler m.v. for at hente det materiale, som er omfattet af udleveringspligten, men som ikke er udleveret til kommissionen.

Efter udvalgets opfattelse vil der næppe være noget praktisk behov for en sådan regel. Udvalget finder derfor ikke, at der bør stilles forslag herom. Hvis der i praksis skulle opstå behov herfor, kan spørgsmålet tages op til fornyet overvejelse i forbindelse med revisionen af loven om undersøgelseskommissioner.

Undersøgelser ved andre jurister end dommere

Udvalget finder, at undersøgelsesretten også i disse tilfælde af hensyn til sagsoplysningen som udgangspunkt skal kunne forlange at få udleveret alt foreliggende skriftligt materiale.

Udleveres materialet ikke frivilligt, bør der efter udvalgets opfattelse ikke være adgang for undersøgelseskommissionen til på egen hånd at gennemtvinge udlevering. Spørgsmålet om anvendelse af tvang bør alene dommere tage stilling til. Undersøgelseskommissionen må derfor forelægge spørgsmålet om udlevering for de almindelige domstole, der herefter afgør, om udlevering sbetingelserne er opfyldt.

Som nævnt ovenfor forudsættes det endvidere, at undersøgelseskommissionen kan komme i besiddelse af materialet ved en umiddelbar fogedforretning efter retsplejelovens kapitel 55.

Med hensyn til spørgsmålet om vidnepligt og vidnetvang lægger udvalget ligeledes afgørende vægt på, at undersøgelseskommissionen ikke tillægges domstolsbeføjelser.

Afgivelse af forklaring for undersøgelseskommissionen må derfor ske på frivilligt grundlag. Dette gælder også for de embedsmænd, der anmodes om at afgive forklaring for undersøgelseskommissionen. De pågældende embedsmænd bør således ikke kunne pålægges som en tjenestepligt at afgive forklaring for undersøgelseskommissionen. Det forudsættes i øvrigt, at den, der frivilligt afgiver forklaring for kommissionen, ikke kan straffes for falsk forklaring, og at de embedsmænd, der kan risikere strafansvar eller disciplinæransvar i anledning af de forhold, undersøgelsen omfatter, ikke kan ifalde et disciplinært ansvar for afgivelse af falsk forklaring for kommissionen.

Hvis der bliver behov for vidnetvang og/eller at kræve forklaring under vidneansvar, må afhøringen ske i Københavns Byret med udgangspunkt i de almindelige regler i retsplejeloven.

3.5.4. Offentlighed i forbindelse med undersøgelseskommissionernes virksomhed

3.5.4.1. Åbne eller lukkede døre

Som nævnt i afsnit 2.11. gennemføres retsmøder i undersøgelsesretten som udgangspunkt for åbne døre, jf. herved retsplejelovens § 29.

Undersøgelsesretten kan ikke alene efter de almindelige regler i retsplejelovens § 29, men også i særlige tilfælde, der ikke er omfattet heraf, bestemme, at undersøgelsen skal foregå for lukkede døre, jf. retsplejelovens § 21 a, stk. 3. Adgangen til dørlukning har imidlertid et snævert anvendelsesområde.

Udvalget har indgående drøftet spørgsmålet om, hvorvidt møderne i undersøgelseskommissionen bør være offentlige eller holdes for lukkede døre, eller om der bør gælde en mellemløsning.

Det er den helt overvejende opfattelse i udvalget, at møderne i undersøgelseskommissionen skal foregå for lukkede døre. Følgende forhold er bestemmen-
de for denne opfattelse:

Undersøgelseskommissioner er ikke domstole. Deres virksomhed kan bedst sammenlignes med den, som politiet udfører. Politiets efterforskning sker ikke i fuld offentlighed, idet dette på afgørende måde vil svække efterforskningens effektivitet. For sager, der verserer for domstolene, gælder såvel i straffesager som i civile sager den regel, at et vidne, der skal afgive forklaring, ikke må påhøre et andet vidnes forklaring. Åbne døre vil begrænse undersøgelseskommissionens mulighed for at gennemføre en efterforskning, der giver en korrekt afdækning af et hændelsesforløb. Hensynet til undersøgelsens effektivitet taler således for lukkede døre.

Hensynet til de personer, som undersøgelsen retter sig imod, taler endvidere med betydelig vægt for, at undersøgelsen gennemføres for lukkede døre. Undersøgelsesprocessen er ikke en partsproces med en ligestillet repræsentation. En offentlig gengivelse af afhøringerne forløb vil derfor kunne give et misvisende og for de afhørte urimeligt belastende billede.

Det må i øvrigt tages i betragtning, at udvalget - for at forbedre de berørte embedsmænds retsstilling - bl.a. har foreslået, at de senest inden den første afhøring skal gøres bekendt med en »sigtelse« (orienteres om de forhold af faktisk eller eventuelt retlig karakter, som undersøgelsen vedrørende den pågældende omfatter), jf. afsnit 3.4.1. Det, der er tænkt som en retsgaranti, vil således i en proces med åbne døre, kunne få den modsatte virkning.

Undersøgelsens arbejde vil desuden ofte danne grundlag for en afgørelse af, om tjenestemandundersøgelser skal indledes. Gennemførelse af undersøgelseskommissionens arbejde for lukkede døre vil være i overensstemmelse med

det lovfæstede princip, at tjenestemandundersøgelser som hovedregel ikke er offentlige, jf. tjenestemandslovens § 21, stk. 7.

De hensyn, der kan anføres til støtte for, at møderne i undersøgelseskommissionen bliver offentlige, kan i betydeligt omfang tilgodeses ved, at de gældende regler om afgivelse og offentliggørelse af beretning opretholdes. Undersøgelseskommissionens arbejde vil herefter blive afsluttet med en beretning, og denne beretning vil normalt blive offentliggjort, jf. retsplejelovens § 21 a, stk. 5. Offentligheden vil således, når undersøgelsen er afsluttet, kunne få kendskab til de undersøgte forhold, undersøgelsens forløb og resultat.

I de tilfælde, hvor en undersøgelseskommission ikke ledes af en dommer, finder udvalget ligeledes - i overensstemmelse med det ovenfor anførte - at de eventuelt supplerende retsmøder bør foregå for lukkede døre.

3.5.4.2. Aktindsigt for andre end de involverede personer

Udvalget har overvejet, om der - i forhold til de gældende regler vedrørende undersøgelsesretter (afsnit 2.11.)- bør ske ændringer i reglerne om aktindsigt (for offentligheden, herunder pressen) hos undersøgelseskommissionen eller hos vedkommende offentlige myndighed i det materiale, som myndigheden har udleveret til undersøgelseskommissionen, eller som er udarbejdet af kommissionen (f.eks. kommissionens protokol).

Udvalget finder navnlig af hensyn til undersøgelseskommissionens arbejde, at myndighederne ikke uden samtykke fra undersøgelseskommissionen må give offentligheden aktindsigt i materiale, der indgår i undersøgelsen. Der bør heller ikke være adgang til aktindsigt i materialet hos undersøgelseskommissionen (eller i retten med hensyn til det materiale, der måtte befinde sig i retten som følge af indenretlige afhøringer m.v., f.eks. retsbogen).

Derimod finder udvalget, at offentligheden som udgangspunkt bør have adgang til aktindsigt i kommissionens protokol, når undersøgelsen er afsluttet. Hensynet til undersøgelseskommissionens arbejde taler således ikke imod at lade protokollen være undergivet aktindsigt fra dette tidspunkt. Retten til aktindsigt i protokollen bør dog være undergivet den begrænsning, som i dag gælder for offentliggørelse af undersøgelsesrettens beretning, jf. retsplejelovens § 21 a, stk. 5.

Spørgsmålet om adgang til aktindsigt i det materiale, der måtte befinde sig i retten (som følge af indenretlige afhøringer m.v.), bør - når kommissionen har afgivet sin beretning - afgøres efter retsplejelovens almindelige regler, jf. retsplejelovens § 41. Herefter vil den, der har retlig interesse heri, i almindelighed kunne forlange udskrift af retsbøgerne og dokumenter, der har været fremlagt i retten.

Spørgsmålet om aktindsigt, når undersøgelsen er afsluttet, i de dokumenter, som myndighederne i kopi har udleveret til undersøgelseskommissionen eller fået tilbage, bør myndighederne som hidtil afgøre efter reglerne i offentlighedsloven.

3.5.5. Betingelserne for nedsættelse af en undersøgelseskommission

Udvalget har overvejet, om der bør opstilles nærmere betingelser for iværksættelse af undersøgelse ved en undersøgelseskommissionen.

Efter udvalgets opfattelse kan der ikke opstilles præcise retlige betingelser for, hvornår der skal nedsættes en undersøgelseskommission til at undersøge nærmere bestemte forhold i den statstlige forvaltning. Vurderingen af, om der skal iværksættes en undersøgelse, er i sagens natur meget skønspregt, og i vurderingen indgår politiske hensyn.

Udvalget skal dog pege på nogle kriterier, som normalt bør tillægges afgørende betydning ved beslutningen om at nedsætte en undersøgelseskommission.

Efter udvalgets opfattelse bør nedsættelse af en undersøgelseskommission have residual karakter. En undersøgelseskommission bør ikke nedsættes, hvis forholdene kan belyses tilfredsstillende af ordinære, faste undersøgelsesorganer. Som eksempel kan nævnes en retssag ved de almindelige domstole eller en disciplinærsag efter tjenestemandsløven, hvis fornødent grundlag allerede foreligger.

På grund af de omfattende økonomiske, personalemæssige og tidsmæssige ressourcer, der vil være forbundet med undersøgelser ved undersøgelseskommissioner, finder udvalget endvidere, at sådanne undersøgelser bør forbeholdes sager af almen vigtig betydning.

I bilag 6 til betænkningen er medtaget en oversigt over merudgifter til kommissionsdomstole, undersøgelsesretter m.v. i perioden 1985-93. Oversigten er udarbejdet af Rigsrevisionen.

3.5.6. Kompetencen til at nedsætte undersøgelseskommissioner

Udvalget har overvejet, hvem kompetencen til at nedsætte en undersøgelseskommission bør tilkomme.

Undersøgelse ved undersøgelseskommissioner vil ofte blive nedsat som led i Folketingets kontrol med regeringen.

Undersøgelser ved undersøgelseskommissioner kan imidlertid tjene andre formål end Folketingets kontrol med regeringen, f.eks. ministerens vurdering af, om der skal indledes en disciplinærsag mod embedsmændene.

Efter udvalgets opfattelse er det rigtigt at fastholde, at det er vedkommende minister/regeringen, der er ansvarlig for, at de undersøgelser, der er grundlag for, bliver iværksat. Folketingets indflydelse er og bør være sikret gennem de politiske kontrol- og ansvarsmekanismer.

Sammenfattende finder udvalget, at de kompetenceregler, der gælder for nedsættelse af undersøgelsesretter, også bør gælde for undersøgelseskommissionerne.

KAPITEL 3

Udkast til Lov om undersøgelseskommissioner

Kapitel 1 Nedsættelse af en undersøgelseskommission

§ 1. Justitsministeren kan nedsætte en kommission til at gennemføre en undersøgelse af forhold i den statslige forvaltning.

Stk. 2. Justitsministeren udpeger den eller de personer, der skal være medlemmer af undersøgelseskommissionen, og formanden for kommissionen, hvis kommissionen skal have flere medlemmer.

Stk. 3. Justitsministeren udpeger en person, der som udspørger i overensstemmelse med undersøgelseskommissionens bestemmelser tilrettelægger og foretager afhøringer i kommissionen eller i retten.

Stk. 4. Justitsministeren sørger for, at den fornødne sekretariatsbistand og anden praktisk bistand stilles til rådighed for undersøgelseskommissionen.

Kapitel 2 Undersøgelseskommissionens sammensætning m.v.

§ 2. En undersøgelseskommission kan bestå af et eller flere medlemmer.

Stk. 2. Består undersøgelseskommissionen af et enkelt medlem, skal den pågældende have juridisk embedseksamen.

Stk. 3. Består undersøgelseskommissionen af flere medlemmer, skal kommissionens formand have juridisk embedseksamen. De øvrige medlemmer kan have anden sagkundskab.

Stk. 4. Er en dommer medlem af undersøgelseskommissionen, skal dommeren være formand for kommissionen.

Stk. 5. Anmodes en undersøgelseskommission om at foretage retlige vurderinger som nævnt i § 4, stk. 4, skal kommissionen bestå af mindst 3 medlemmer.

§ 3. Undersøgelseskommissionens medlemmer skal være uvildige og uafhængige af de myndigheder, personer m.v., hvis forhold undersøges.

Stk. 2. Det samme gælder for den person, der udpeges efter § 1, stk. 3, og for undersøgelseskommissionens medhjælpere i øvrigt.

Kapitel 3

Undersøgelseskommissionens opgaver

§ 4. Undersøgelseskommissionen har ikke dømmende myndighed.

Stk. 2. Undersøgelseskommissionen kan få til opgave at undersøge og klarlægge et faktisk begivenhedsforløb.

Stk. 3. Undersøgelseskommissionen kan endvidere få til opgave at komme med forslag til sådanne ændringer af love, administrative bestemmelser eller administrativ praksis, som undersøgelsen kan begrunde.

Stk. 4. Undersøgelseskommissionen kan i øvrigt få til opgave at foretage retlige vurderinger til belysning af, hvorvidt der foreligger grundlag for at søge embedsmænd draget til ansvar.

Stk. 5. Er et medlem af undersøgelseskommissionen dommer, foretager undersøgelseskommissionen alene retlige vurderinger som nævnt i stk. 4 i det omfang, dommeren ikke finder det retssikkerhedsmæssigt betænkeligt.

Kapitel 4

Tilrettelæggelse af undersøgelsen m.v.

§ 5. Undersøgelseskommissionen afgør efter samråd med den i § 1, stk. 3, nævnte person, hvordan undersøgelsen skal tilrettelægges.

Stk. 2. Undersøgelseskommissionens formand leder kommissionens møder.

§ 6. Undersøgelseskommissionen kan anmode særligt sagkyndige om en udtalelse eller anden bistand til brug for undersøgelsen.

§ 7. Undersøgelseskommissionen skal føre en protokol over møderne i kommissionen.

Kapitel 5

Vidnepligt og anden oplysningspligt ved en undersøgelse med dommerdeltagelse

§ 8. Reglerne i dette kapitel gælder for en undersøgelseskommission, hvor en dommer er formand.

Udlevering af materiale m.v.

§ 9. Enhver har pligt til at udlevere materiale til undersøgelseskommissionen, når kommissionen anmoder om det. Pligten gælder ikke i det omfang, der efter § 12 ikke er pligt til at afgive vidneforklaring om indholdet af materialet. Materiale, der er udarbejdet af en minister eller embedsmand i embeds medfør, kan dog ikke nægtes udleveret under henvisning til, at den pågældende minister eller embedsmand efter § 12 ikke har pligt til at afgive vidneforklaring om indholdet af materialet.

Stk. 2. Enhver har pligt til skriftligt at redegøre for de forhold, hvorom kommissionen anmoder om redegørelser, og til skriftligt at besvare de spørgsmål, som kommissionen stiller. Pligten gælder ikke i det omfang, der efter § 12 ikke er pligt til at afgive vidneforklaring om de pågældende forhold.

Stk. 3. De i stk. 1 og 2 nævnte pligter gælder, uanset om de pågældende oplysninger er undergivet tavshedspligt.

§ 10. Opfyldes den pligt, der er nævnt i § 9, stk. 1, ikke, kan undersøgelseskommissionen give pålæg om udlevering af materiale.

Stk. 2. Efterkommes pålægget ikke, finder retsplejelovens § 178 tilsvarende anvendelse.

Afgivelse af forklaring

§ 11. Enhver er efter anmodning fra undersøgelseskommissionen forpligtet til at afgive forklaring for kommissionen som vidne, jf. dog § 12.

§ 12. Pligten til at afgive forklaring som vidne gælder ikke for en minister i det omfang, der må antages at foreligge mulighed for strafansvar for den pågældende i anledning af de forhold, undersøgelsen omfatter. Vidnepligten gælder heller ikke for en embedsmand i det omfang, der må antages at foreligge mulighed for strafansvar eller disciplinæransvar for den pågældende i anledning af de nævnte forhold.

Stk. 2. Den i stk. 1 nævnte persons nærmeste har heller ikke pligt til at afgive vidneforklaring. Undersøgelseskommissionen kan dog pålægge den pågældende 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.

Stk. 3. Vidnepligten gælder i øvrigt med de undtagelser, der er fastsat i retsplejelovens kapitel 18. Retsplejelovens § 169 og § 170, stk. 3, finder dog ikke anvendelse.

§ 13. Reglerne i retsplejelovens kapitel 18 finder i øvrigt tilsvarende anvendelse på afgivelse af forklaring m.v.

§ 14. Straffelovens §§ 158-160 finder tilsvarende anvendelse på den, der afgiver falsk forklaring for undersøgelseskommissionen.

Kapitel 6

Vidnepligt og anden oplysningspligt ved en undersøgelse uden dommerdeltagelse

§ 15. Reglerne i dette kapitel gælder for en undersøgelseskommission, der ikke har en dommer som medlem.

Udlevering af materiale m.v.

§ 16. Bestemmelserne i § 9 om udlevering af materiale m.v. finder tilsvarende anvendelse.

§ 17. Københavns Byret kan efter anmodning fra undersøgelseskommissionen ved kendelse give pålæg om udlevering af materiale, der er omfattet af udleveringspligten i § 9, stk. 1.

Stk. 2. Efterkommes et pålæg ikke, finder retsplejelovens § 178 tilsvarende anvendelse.

Afgivelse af forklaring

§ 18. Undersøgelseskommissionen kan opfordre en person til frivilligt at afgive forklaring for kommissionen.

Stk. 2. Ved afgivelse af forklaring efter stk. 1 finder reglerne i retsplejelovens kapitel 18 tilsvarende anvendelse.

§ 19. Undersøgelseskommission kan anmode Københavns Byret om at indkalde en person til at afgive forklaring for retten som vidne.

Stk. 2. Bestemmelserne i §§ 11-12 om vidnepligten og undtagelser fra vidnepligten finder tilsvarende anvendelse.

§ 20. Reglerne i retsplejelovens kapitel 18 finder tilsvarende anvendelse på afgivelse af forklaring m.v. ved Københavns Byret.

Kapitel 7

De berørte personers retsstilling

§ 21. Den minister eller embedsmand, hvis forhold undersøges, har ret til en bisidder efter eget valg.

Stk. 2. Undersøgelseskommissionen kan beskikke en bisidder for den person, der er nævnt i stk. 1.

Stk. 3. Undersøgelseskommissionen kan på ethvert tidspunkt bestemme, at den valgte bisidder ikke må fungere som sådan, og tilbagekalde en beskikkelse af en bisidder, hvis afgørende hensyn til den i stk. 1 nævnte person eller til undersøgelsens gennemførelse taler for det.

§ 22. Bisidderen har ret til at overvære møderne i undersøgelseskommissionen og i Københavns Byret.

Stk. 2. Bisidderen har ret til af undersøgelseskommissionen at få kopi af det materiale, der indgår i undersøgelsen.

Stk. 3. Bisidderen må ikke uden undersøgelseskommissionens samtykke udlevere det i stk. 2 nævnte materiale til sin klient. Undersøgelseskommissionen kan give bisidderen pålæg om ikke at gøre sin klient bekendt med indholdet af det i stk. 2 nævnte materiale, hvis afgørende hensyn til undersøgelsens gennemførelse taler for det. Kommissionen kan under tilsvarende betingelser give bisidderen pålæg om ikke at gøre sin klient bekendt med, hvad der er foregået under møder i undersøgelseskommissionen eller i retten.

Stk. 4. Bisidderen kan anmode undersøgelseskommissionen om at foranstalte bevisførelse.

Stk. 5. Bisidderen kan foretage uddybende afhøring af de personer, der har afgivet forklaring.

§ 23. Undersøgelseskommissionen skal inden afhøringen orientere den person, der er nævnt i § 21, stk. 1, og den pågældendes bisidder om de forhold af faktisk og eventuelt retlig karakter, som undersøgelsen vedrørende den pågældende omfatter.

Stk. 2. Sker der i løbet af undersøgelsen væsentlige ændringer i de forhold, som er nævnt i stk. 1, skal undersøgelseskommissionen orientere den pågældende om det.

Stk. 3. Undersøgelseskommissionen skal efter bevisførelsen orientere den i § 21, stk. 1, nævnte person og den pågældendes bisidder om de faktiske og eventuelt retlige forhold vedrørende den pågældende, som kommissionen overvejer at give udtryk for i sin beretning.

Stk. 4. Den person, der er nævnt i § 21, stk. 1, og den pågældendes bisidder har ved undersøgelsens afslutning ret til at komme med en skriftlig udtalelse om de faktiske og eventuelt retlige spørgsmål, undersøgelsen rejser vedrørende den pågældende. Undersøgelseskommissionen kan fastsætte en frist for afgivelsen af den nævnte udtalelse.

§ 24. Justitsministeren fastsætter salær og godtgørelse til bisidderen efter de takster, der gælder for beskikkede forsvarere i straffesager. Undersøgelseskommissionen afgiver indstilling til justitsministeren herom.

Stk. 2. Den beskikkede bisidder må ikke modtage salær eller godtgørelse ud over det beløb, der er fastsat efter stk. 1.

Kapitel 8 **Tavshedspligt**

§ 25. Undersøgelseskommissionens medlemmer og andre personer, der deltager i undersøgelsen, har under ansvar efter straffelovens §§ 152-152 e tavshedspligt med hensyn til enhver oplysning, som de under deres virksomhed får kendskab til.

Stk. 2. Den tavshedspligt, der er nævnt i stk. 1, finder tilsvarende anvendelse på bisidderen.

§ 26. Den tavshedspligt, der er nævnt i § 25, stk. 1, er ikke til hinder for, at undersøgelseskommissionen udleverer materiale, som indgår i undersøgelsen, hvis det er af betydning for at besvare de spørgsmål, som kommissionen stiller.

Stk. 2. Der er tavshedspligt med hensyn til materiale, der udleveres efter stk. 1. Straffelovens §§ 152-152 e finder tilsvarende anvendelse.

Kapitel 9 **Undersøgelseskommissionens beslutninger og kære til Østre Landsret**

§ 27. Hvis undersøgelseskommissionen består af flere medlemmer, træffer den beslutning ved stemmeflerhed, jf. dog § 4, stk. 5.

Stk. 2. Ved stemmelighed er formandens stemme afgørende.

§ 28. Undersøgelseskommissionens beslutninger kan af enhver, der har retlig interesse heri, inden 2 uger efter, at beslutningen er meddelt den pågældende, indbringes for Østre Landsret. Indbringelsen sker ved indgivelse af kæreskrift

til undersøgelseskommissionen. Reglerne om kæremål i borgerlige sager finder i øvrigt tilsvarende anvendelse.

Stk. 2. Bestemmelsen i stk. 1 gælder ikke for undersøgelseskommissionens beslutning om at anmode Københavns Byret om at give en person et pålæg om udlevering af materiale, jf. § 17, eller om at indkalde en person til at afgive forklaring for retten, jf. § 19.

Kapitel 10

Offentlighed og afgivelse af beretning m.v.

§ 29. Lov om offentlighed i forvaltningen, forvaltningsloven, lov om offentlige myndigheders registre og ombudsmandsloven gælder ikke for den virksomhed, som udøves af undersøgelseskommissionen.

Stk. 2. Møder i undersøgelseskommissionen foregår for lukkede døre.

§ 30. Møder i retten foregår for lukkede døre.

Stk. 2. Der er, indtil undersøgelseskommissionen har afgivet sin beretning, ikke adgang til aktindsigt i rettens materiale efter retsplejelovens § 41.

§ 31. Der må ikke uden samtykke fra undersøgelseskommissionen gives aktindsigt efter lov om offentlighed i forvaltningen i materiale, der indgår i undersøgelsen.

§ 32. Undersøgelseskommissionen afgiver en beretning om resultatet af sin undersøgelse.

Stk. 2. Justitsministeren offentliggør beretningen, medmindre ganske særlige grunde taler imod det.

Kapitel 11

Ikrafttræden m.v.

§ 33. Loven træder i kraft den....

Stk. 2. Der kan ikke iværksættes en undersøgelse efter retsplejelovens §§ 21 og 21 a i det omfang, den pågældende undersøgelse kan iværksættes efter reglerne i denne lov.

§ 34. Forslag om revision af loven fremsættes for Folketinget i folketingsåret.....

BEMÆRKNINGER TIL LOVUDKASTET

Almindelige bemærkninger

1. Formålet med lovudkastet

Den nuværende ordning efter retsplejelovens § 21 a med hensyn til anvendelse af undersøgelsesretter indebærer på den ene side en mulighed for en forholdvis effektiv undersøgelse af væsentligt komplicerede forhold i den statslige forvaltning, men på den anden side også visse betænkeligheder, navnlig ud fra rets sikkerhedsmæssige synspunkter.

Formålet med lovudkastet er at begrænse grundlaget for disse betænkeligheder, således at der kan etableres undersøgelsesorganer, der på en retssikkerhedsmæssigt mere forsvarlig måde kan undersøge forhold i den statslige forvaltning.

Lovudkastet går ud på at foretage en samlet revision af reglerne om undersøgelsesretter. Reglerne foreslås samlet i en selvstændig lov, og betegnelsen »undersøgelsesret« foreslås erstattet med »undersøgelseskommission«.

Lovudkastet indeholder bl.a. regler om, hvem der kan nedsætte en undersøgelseskommission, og hvilke personer der kan være medlemmer af kommissionen.

Lovudkastet indeholder endvidere nærmere regler om undersøgelseskommissionens opgaver, virksomhed og beføjelser samt om de involverede personers retsstilling.

Om lovudkastets nærmere indhold henvises til bemærkningerne til lovudkastets enkelte bestemmelser.

2. Baggrunden for lovudkastet

De ovenfor omtalte betænkeligheder, der har været anført mod den nuværende undersøgelsesretsordning, har i en række sammenhænge (artikler i tidskrifter, konferencer m.v.) givet anledning til kritisk vurdering af ordningen.

Særlig grund er der til at fremhæve den henvendelse i en skrivelse af 3. november 1993, som højesteretspræsidenten rettede til Folketingets Præsidium i forbindelse med Folketingets behandling af beslutningsforslaget om nedsættelse af undersøgelsesretten vedrørende Himmerlandsbanken. I skrivelserne anførte højesteretspræsidenten bl.a. følgende:

»Som anført i bemærkningerne til beslutningsforslaget er der således tale om en tvist mellem en privat part og staten. Efter de gældende forfatningsretlige regler hører en sådan tvist under de almindelige domstole, jf. grundlovens § 3.

Det giver derfor anledning til betydelige principielle betænkeligheder, at ikke alene fastlæggelse af det faktiske hændelsesforløb, men også de juridiske tvivlsspørgsmål, som tvisten giver anledning til, forelægges for en undersøgelsesret. Sagen rejser komplicerede spørgsmål af skatte- og forvaltningsretlig karakter, som undersøgelsesretten ifølge kommissoriet skal tage stilling til.

Undersøgelsesretten har ingen dømmende myndighed... Retten kan derfor hverken i forhold til staten eller sparekassen bringe sagen til afslutning gennem en bindende afgørelse. Alligevel vil rettens vurdering let blive opfattet som en sådan afgørelse. Det fremgår da også af bemærkningerne, at en væsentlig begrundelse for at fremsætte forslaget har været ønsket om, at der hurtigst muligt sker »en fuldstændig afklaring af sagen«.

Betænkelighederne forstærkes i væsentlig grad af de processuelle regler eller snarere mangel på samme, som er gældende for en undersøgelsesrets virksomhed. Undersøgelsesretten vil således skulle tage stilling til de nævnte spørgsmål, uden at retten som grundlag herfor har haft sagen forelagt på den måde, som i retsplejeloven er foreskrevet for behandlingen af civile sager.

Sagen understreger således behovet for, at spørgsmålet om brugen af undersøgelsesretter (og kommissionsdomstole), disses opgaver og de regler, som bør gælde for deres virksomhed, tages op gennem nedsættelsen af et udvalg. Det ønskelige heri fremgik klart af den høring om emnet, som Advokatrådet under deltagelse af en bred kreds af jurister og andre interesserede afholdt i april 1993. Jeg skal derfor stærkt opfordre til, at et sådant udvalgsarbejde nu snarest iværksættes.

I mangel af den afklaring om brugen af undersøgelsesretter, som et udvalgsarbejde som det nævnte vil kunne tilvejebringe, har man - også på baggrund af hidtidig praksis - uanset sagens særlige karakter og de heraf følgende betænkeligheder ikke ment at burde modsætte sig, at domstolene medvirker til gennemførelse af den forestående undersøgelse. Man må imidlertid - hvis en sådan afklaring ikke fremkommer - forbeholde sig sin stillingtagen til fremtidige tilsvarende undersøgelser.«

Regeringen besluttede herefter - i samarbejde med Folketingets Udvalg for Forretningsordenen - at nedsætte et udvalg, der skal foretage en samlet gennemgang og vurdering af undersøgelsesorganer, der kan belyse og klarlægge forhold i den statslige forvaltning. Udvalget blev nedsat i juni 1994.

3. Forslag til begrænsning af grundlaget for kritikken af undersøgelsesretternes virksomhed

3.1. Den kritik, der har været anført mod undersøgelsesretsordningen, har vedrørt retssikkerhedsmæssige spørgsmål i vid forstand eller dog spørgsmål, der må ses i sammenhæng hermed. Kritikken vedrører ikke alene en række afgrænsede, mere konkrete spørgsmål som f.eks. udformning af regler om parts-høring eller regler om en bisidderordning (jf. pkt. 3.3. nedenfor). Som en mere generel betænkelighed har været anført, at undersøgelsesretternes indstillinger - selv om de kun skal vedrøre grundlaget for andre myndigheders eventuelle indledning af disciplinærforfølgning m.v. - i medierne og i det politiske liv tillægges en videregående betydning, en slags »domsvirkning«. Der har også været peget på, at der knytter sig nogle principielle betænkeligheder til, at dommere, når de leder undersøgelsesretter, udfører opgaver, som efter deres art ikke er sædvanlige for domstolene, og at de herved - til skade for tilliden til domstolene - kan blive gjort til aktører i sager, der reelt er afspejlinger af politiske konflikter. De pågældende kritikpunkter er sammenfattet i kapitel 2, afsnit 3.1.

3.2. Udvalget har nøje overvejet, hvordan grundlaget for den lige omtalte kritik (»domsvirkning« m.v.) kan fjernes eller reduceres væsentligt. Der henvises til kapitel 2, afsnit 3.3. Lovudkastet indeholder bl.a. følgende forslag:

- reglerne om undersøgelsesretter bør ikke fremgå af retsplejeloven, der regulerer domstolenes virksomhed, men samles i en selvstændig lov;
- betegnelsen »undersøgelsesret« bør ændres til »undersøgelseskommission«;
- undersøgelseskommissionen bør kunne beklædes med andre jurister end dommere;
- undersøgelseskommissionen bør have mindst 3 medlemmer, hvis kommissionen anmodes om at foretage retlige vurderinger til belysning af spørgsmålet om embedsmænds eventuelle retlige ansvar;
- undersøgelseskommissionen skal kun foretage retlige vurderinger af den nævnte karakter, for så vidt regeringen ved en konkret behovsvurdering har anmodet om det i kommissoriet;

- hvis et af undersøgelseskommissionens medlemmer er dommer, bør kommissionen alene foretage retlige vurderinger i det omfang, dommeren ikke finder det rets sikkerhedsmæssigt betænkeligt.

Det foreslås endvidere, at de involverede personers retsstilling bliver forbedret, jf. herom nedenfor, og at undersøgelserne ikke bør være offentlige.

Udvalgets flertal (formanden, Torben Melchior, Knud A. Knudsen, Jens Peter Christensen, Kirsten Fastrup, Finn Hoffmann og Torsten Hesselbjerg) skønner, at disse forslag i væsentligt omfang vil kunne begrænse grundlaget for den anførte kritik. Det er imidlertid ikke muligt på forhånd præcist at vurdere, hvordan de foreslåede regler vil fungere. I lovudkastet er der derfor medtaget en bestemmelse, hvorefter reglerne bør tages op til revision senest 5 år efter deres ikrafttræden.

Et mindretal i udvalget (Eva Smith, Jon Stokholm og Hellen Thorup) finder, at dommere - hvis der gennemføres en ordning, hvorefter dommere kan blive medlemmer af undersøgelseskommissioner - ikke kan anmodes om at foretage retlige vurderinger af de involverede embedsmænds adfærd. Mindretallet anbefaler i øvrigt, at der ikke anvendes dommere i fremtidige undersøgelseskommissioner. Der henvises til mindretallets forslag til ændringer i lovudkastet, der er medtaget efter bemærkningerne til de enkelte bestemmelser i lovudkastet.

Et andet mindretal (Per Magid) finder, at dommere ikke bør være medlemmer af undersøgelseskommissioner. Hvis der trods modstående hensyn gennemføres en ordning, hvorefter dommere kan blive medlemmer af undersøgelseskommissioner, finder dette mindretal, at dommerne ikke bør være afskåret fra at foretage retlige vurderinger, hvis de i det konkrete tilfælde finder det forsvarligt.

3.3. En væsentlig indvending mod de gældende regler om undersøgelsesretter har som nævnt i kapitel 2, afsnit 3.1., været, at procesmåden ved undersøgelsesretterne, der kun i meget beskedent omfang er reguleret i retsplejeloven, ikke giver de involverede personer de processuelle garantier, som er påkrævet ud fra retssikkerhedsmæssige hensyn.

De involverede personer er ikke blevet gjort bekendt med de punkter, som eventuelt vil blive gjort til genstand for kritik i undersøgelsesrettens beretning.

De pågældende og deres bisiddere har derfor haft vanskeligt ved at tilrettelægge deres forsvar på tilfredsstillende måde.

Denne kritik har udvalget taget højde for ved at foreslå, at der bl.a. indføres regler om,

- at den minister eller embedsmand, hvis forhold undersøges, sikres ret til bisidder;
- at bisidderen har ret til kopi af alt det materiale, der indgår i undersøgelsen, og ret til at overvære alle møderne i undersøgelseskommissionen eller i retten;
- at bisidderen kan anmode kommissionen om at foranstalte bevisførelse, ligesom bisidderen kan foretage en uddybende afhøring af de personer, der har været afhørt af undersøgelseskommissionens medlemmer eller den person, der er udpeget til det;
- at undersøgelseskommissionen inden afhøringen skal orientere den berørte minister og embedsmand om de forhold af faktisk og eventuelt retlig karakter, som undersøgelsen vedrørende den pågældende omfatter;
- at undersøgelseskommissionen efter bevisførelsen skal orientere den berørte minister og embedsmand om de faktiske og eventuelt retlige forhold vedrørende den pågældende, som kommissionen overvejer at give udtryk for i sin beretning;
- at den berørte minister eller embedsmand og den pågældendes bisidder ved undersøgelsens afslutning har ret til at komme med en skriftlig udtalelse vedrørende de spørgsmål af faktisk og eventuelt retlig karakter, undersøgelsen rejser vedrørende den pågældende.

3.4. Undersøgelsesretterne har i praksis normalt haft 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.

Kommissoriet for Sparekassen Nordjyllands overtagelse af engagementer fra Himmerlandsbanken afveg imidlertid væsentligt herfra. Undersøgelsesretten

skulle ikke undersøge faktum med henblik på at vurdere spørgsmålet om enkeltpersoners ansvar, men med henblik på at tage stilling til en partstvist mellem Sparekassen Nordjylland og staten.

Nedsættelse af en undersøgelsesret for at tage stilling til en partstvist har også givet anledning til kritik, jf. højesteretspræsidentens ovennævnte skrivelse.

Denne kritik er efter udvalgets opfattelse berettiget. En undersøgelseskommission bør derfor ikke kunne nedsættes for at tage stilling til en partstvist. En undersøgelseskommission bør heller ikke kunne nedsættes for at undersøge og klarlægge et faktisk begivenhedsforløb med henblik på, at der efterfølgende kan tages stilling til en partstvist. Der henvises til kapitel 2, afsnit 3.2.

Bemærkninger til de enkelte bestemmelser

Til kapitel 1

Nedsættelse af en undersøgelseskommission

Til § 1

Til stk. 1

Efter de gældende regler er det justitsministeren, der træffer beslutning om at nedsætte en undersøgelsesret. Justitsministeren udpeger endvidere undersøgelsesrettens medlemmer m.v. Folketingets indflydelse på justitsministerens beslutninger er sikret gennem de politiske kontrol- og ansvarsmekanismer.

Justitsministerens kompetence bør opretholdes. Der henvises til udvalgets overvejelser i kapitel 2, afsnit 3.5.6.

I overensstemmelse hermed fastsættes det i bestemmelsen, at justitsministeren har kompetencen til at nedsætte en undersøgelseskommission.

Der skal ikke foreligge nogen kongelig resolution, inden justitsministeren nedsætter en undersøgelseskommission.

Justitsministeren skal ikke høre Folketinget eller have Folketingets godkendelse af undersøgelseskommissionens kommissorium, inden der træffes beslutning om at nedsætte en undersøgelseskommission. Folketinget vil dog utvivlsomt som hidtil jævnlige medvirke i beslutningen om, hvorvidt en undersøgelseskommission bør nedsættes, og hvordan kommissoriet skal fastlægges, idet nedsættelse af en undersøgelseskommission fortsat jævnlige vil fremstå som resultatet af debatter i Folketinget eller i folketingsudvalg.

Af det kommissorium, som justitsministeren udarbejder, skal fremgå, hvilke forhold undersøgelseskommissionen anmodes om at undersøge, og hvilke opgaver undersøgelseskommissionen anmodes om at udføre i forbindelse hermed. Der henvises om opgavetyperne til bemærkningerne til § 4.

Det er alene forhold i »den statslige forvaltning«, som en undersøgelseskommission efter lovudkastet kan anmodes om at undersøge. Udtrykket »den statslige forvaltning« omfatter bl.a. departementer, direktorater og styrelser samt lokale og regionale statslige organer. Udtrykket omfatter endvidere nævn og råd og særlige forvaltningssubjekter.

Uden for vil falde undersøgelse af forhold i den kommunale forvaltning, herunder i kommuner og amtskommuner, og undersøgelse af statslige aktieselskaber m.v. Det kan næppe afvises, at den foreslåede undersøgelsesordning kan være egnet i forhold til nogle af disse organer, f.eks. nogle af de statslige aktieselskaber, men udvalget har allerede under hensyn til sit kommissorium ikke ment at burde forfølge dette spørgsmål nærmere.

Der kan ikke opstilles nærmere betingelser for iværksættelse af en undersøgelse ved en undersøgelseskommission. Vurderingen er i sagens natur meget skønspræget, og vurderingen har typisk en politisk baggrund.

En undersøgelseskommission bør ikke nedsættes, hvis forholdene kan belyses tilfredsstillende af ordinære, faste undersøgelsesorganer. En undersøgelseskommission bør heller ikke nedsættes, hvis der allerede må antages at foreligge tilstrækkeligt grundlag for at rejse tiltale eller indlede disciplinærforfølgning mod bestemte personer. Nedsættelse af en undersøgelseskommission bør endvidere forbeholdes sager af alment vigtig betydning. Der henvises til kapitel 2, afsnit 3.5.5.

Til stk. 2

I bestemmelsen fastsættes det, at justitsministeren skal udpege den eller de personer, der skal være medlemmer af undersøgelseskommissionen.

Hvis undersøgelseskommissionen skal bestå af flere medlemmer, skal justitsministeren udpege kommissionens formand. Herom henvises til bemærkningerne til § 2.

Justitsministeren skal ved udpegningen af undersøgelseskommissionens medlemmer sikre sig, at de pågældende har de fornødne faglige kvalifikationer til at udføre opgaven på et højt niveau. Justitsministeren skal endvidere sikre sig, at undersøgelseskommissionen bliver sammensat på den måde, der er fastsat i § 2, og at medlemmerne m.v. opfylder de habilitetskrav, der er fastsat i § 3.

Justitsministeren kan ikke pålægge nogen at forestå en undersøgelse ved en undersøgelseskommission. Det er således frivilligt, om nogen vil udføre opgaven.

Vederlæggelsen af undersøgelseskommissionens medlemmer, den person, der udpeges efter stk. 3, og kommissionens øvrige medhjælpere, jf. stk. 4, fastsættes af Justitsministeriet efter nærmere drøftelse med Finansministeriet.

Til stk. 3

I bestemmelsen fastsættes det, at justitsministeren skal udpege en person, der i overensstemmelse med undersøgelseskommissionens bestemmelser skal tilrettelægge og foretage afhøringer i kommissionen eller i retten. Den pågældende, der hidtil er betegnet »det offentlige repræsentant«, bør benævnes »udspørgeren«, jf. kapitel 2, afsnit 3.5.2.2.

Det forudsættes, at justitsministeren drøfter spørgsmålet om, hvem der bør udpeges som udspørger, med undersøgelseskommissionens formand. Dette svarer til den fremgangsmåde, der er blevet fulgt ved udpegning af »det offentlige repræsentant« i forbindelse med nedsættelsen af en undersøgelsesret. Den pågældende udspørgers opgave skal - som det fremgår af bestemmelsen - være at tilrettelægge og foretage afhøringer i kommissionen og i retten. Arbejdet skal ske i overensstemmelse med undersøgelseskommissionens bestemmelser. Heri ligger, at arbejdet sker på kommissionens ansvar og under kommissionens instruktion.

Udspørgeren skal under sit arbejde - på samme måde som undersøgelseskommissionen - anvende et objektivitetsprincip, jf. herved retsplejelovens § 96, stk. 2.

Udspørgeren skal således medvirke til undersøgelse og klarlæggelse af alle de forhold, som har betydning for undersøgelseskommissionens udførelse af sine opgaver, jf. § 4. Det gælder, uanset om de pågældende forhold må antages at være til skade eller til gunst for de involverede personer.

Til stk. 4

Efter bestemmelsen skal justitsministeren sikre sig, at undersøgelseskommissionen har den nødvendige sekretariatsbistand og anden praktisk bistand til sin rådighed.

Justitsministeren skal sørge for, at der stilles personer til rådighed, der kan udføre skrive- og andet forefaldende arbejde for kommissionen.

Justitsministeren skal endvidere sørge for, at der i sekretariatet indgår personer, der har den nødvendige faglige uddannelse, f.eks. juridisk, økonomisk eller politologisk uddannelse.

Det forudsættes, at justitsministeren på samme måde som ved udpegning af udspørgeren drøfter spørgsmålet om udpegning af andre medhjælpere med undersøgelseskommissionens formand.

Til kapitel 2

Undersøgelseskommissionens sammensætning m.v.

Til §2

Til stk. 1-2

I stk. 1 fastsættes det, at en undersøgelseskommission kan bestå af et eller flere medlemmer.

Det forudsættes som noget jævnlige forekommende, at undersøgelseskommiss-

sionen har flere medlemmer. Herved sikres, at forholdene bliver belyst så alsidigt og nuanceret som muligt. Hvis undersøgelseskommissionen anmodes om at foretage retlige vurderinger, skal den bestå af mindst 3 medlemmer, jf. stk. 5.

Hvis undersøgelseskommissionen undtagelsesvis alene skal bestå af ét medlem, bestemmes det i *stk.* 2, at det pågældende medlem skal have juridisk embedseksamen. Dette hænger sammen med, at undersøgelseskommissionerne skal beskæftige sig med opgaver af retlig karakter, jf. nærmere bemærkningerne til § 4.

Den pågældende jurist kan være dommer. Det forudsættes i så fald, at den pågældende er byretsdommer eller eventuelt landsdommer, jf. kapitel 2, afsnit 3.3.3. Den pågældende kan også være advokat, universitetsjurist eller en anden jurist, der har de nødvendige kvalifikationer.

I vurderingen af, hvem der bør udpeges til at forestå undersøgelsen ved en undersøgelseskommission, bør der ikke alene lægges vægt på, hvilke kvalifikationer (erfaring og viden) undersøgeren efter karakteren af den pågældende opgave skal opfylde. Der bør også i lyset af de betænkeligheder, der kan være forbundet med at lade dommere foretage undersøgelser, jf. herom kapitel 2, afsnit 3.1., og de almindelige bemærkninger ovenfor, nøje overvejes, om der et væsentligt behov for, at netop en dommer skal forestå undersøgelsen.

Hvis overvejelserne munder ud i, at det bør være en dommer, der skal forestå undersøgelsen, forudsættes det, at justitsministeren - som hidtil - anmoder den relevante retspræsident om at komme med en indstilling om, hvilken dommer der bør udpeges til at forestå undersøgelsen.

Til stk. 3-4

Bestemmelserne i stk. 3 og 4 tager sigte på den situation, hvor undersøgelseskommissionen skal bestå af flere medlemmer.

Som anført ovenfor skal undersøgelseskommissionerne beskæftige sig med opgaver af retlig karakter. Det er derfor mest hensigtsmæssigt, at undersøgelseskommissionens formand, der i øvrigt bl.a. skal lede kommissionens møder, jf. § 5, stk. 2, er en jurist - eller dommer i de tilfælde, hvor en dommer er medlem af kommissionen, jf. herom bemærkningerne til stk. 1-2.

I overensstemmelse hermed fastsættes det i *stk. 3, 1. pkt.*, at formanden for undersøgelseskommissionen skal være jurist. Hvis et af kommissionens medlemmer er dommer, skal den pågældende dommer være formand for kommissionen. Det gælder, uanset om andre jurister også er medlemmer af kommissionen, jf. *stk. 4.*

Der kan være behov for, at undersøgelseskommissionen omfatter andre personer end jurister, jf. kapitel 2, afsnit 3.5.2.1.

I *stk. 3, 2. pkt.*, fastsættes det derfor, at personer, der har anden relevant uddannelse end juridisk embedseksamen, kan være medlemmer af undersøgelseskommissionen. Det kan f.eks. være økonomer, politologer, læger, ingeniører eller andre med særlig uddannelse eller praktisk erfaring inden for det område, der er tale om at undersøge.

Til stk. 5

I bestemmelsen fastsættes det, at en undersøgelseskommission skal bestå af mindst 3 medlemmer, hvis kommissionen anmodes om at foretage retlige vurderinger af de berørte embedsmænds adfærd, jf. § 4, stk. 4.

Hvis en dommer deltager i undersøgelsen, forudsættes det, at de øvrige medlemmer i almindelighed ikke er dommere, men har andre relevante kvalifikationer. De kan have juridisk embedseksamen, men forudsættes jævnligt at have anden relevant uddannelse og erfaring.

Kravet om, at undersøgelseskommissionen i disse tilfælde skal sammensættes bredt, skal sikre, at de retlige spørgsmål, som sagen rejser, bliver belyst så alsidigt og nuanceret som muligt.

Til §3

I bestemmelsen fastsættes det, at undersøgelseskommissionens medlemmer m.v. skal være uvildige og uafhængige af de myndigheder, personer m.v., hvis forhold undersøges.

Bestemmelsen har til formål at sikre, at der ikke foreligger omstændigheder, der er egnede til at rejse tvivl om de nævnte personers fuldstændige upartiskhed.

Bestemmelsen skal fortolkes i overensstemmelse med retsplejelovens § 61, hvorefter ingen må handle som dommer, hvis der foreligger omstændigheder, som er egnede til at rejse tvivl om den pågældendes fuldstændige upartiskhed.

Det påhviler justitsministeren ved udpegning af kommissionsmedlemmer m.v. at sikre, at habilitetskravene er opfyldt.

Til kapitel 3

Undersøgelseskommissionens opgaver

Til §4

Til stk. 1

Det fremgår af grundlovens § 61, 2. pkt., at »særdomstole med dømmende myndighed« ikke kan nedsættes.

I overensstemmelse hermed fastsættes det i stk. 1, at undersøgelseskommissionen ikke har dømmende myndighed. Undersøgelseskommissionen kan således ikke afsige dom over nogen af de berørte embedsmænd. En tilsvarende bestemmelse er fastsat i retsplejelovens § 21 a, stk. 2.

Formålet med undersøgelseskommissionens virksomhed vil - som politiets i ordinære straffesager - navnlig være at tilvejebringe et materiale som grundlag for vedkommende myndigheds afgørelse af, om sagen skal fremmes, navnlig ved, at der rejses tiltale eller disciplinærfølgning indledes.

Til stk. 2

Den vigtigste opgave for en undersøgelseskommission vil i almindelighed være at undersøge og klarlægge et bestemt hændelsesforløb.

I overensstemmelse hermed fastsættes det i bestemmelsen, at undersøgelseskommissionen kan få til opgave at »undersøge og klarlægge et faktisk begivenhedsforløb«.

Det forudsættes, at kommissionen ikke blot registrerer fakta vedrørende begi-

venhedsforløbet, herunder registrerer forskellige, eventuelt modstridende, forklaringer, men også foretager en bevis vurdering af de konstaterede fakta.

Bevisvurderingen må foretages med den forsigtighed, der må følge af, at beviserne ikke er tilvejebragt ved en kontradiktorisk proces under en almindelig retssag. Dette skal bl.a. ses i sammenhæng med de synspunkter vedrørende »domsvirkning«, der er nævnt i kapitel 2, afsnit 3.1., og i de almindelige bemærkninger til lovudkastet.

En undersøgelseskommissions undersøgelse af fakta vil altid - også uden udtrykkelig tilkendegivelse herom i kommissoriet - være afgrænset af en retlig ramme, der bestemmes af, hvilke retsregler der til sin tid vil kunne blive spørgsmål om at vurdere fakta i forhold til. Der henvises herom til kapitel 2, afsnit 3.3.4.1.

Til stk. 3

I bestemmelsen fastsættes det, at undersøgelseskommissionen - ud over at undersøge og klarlægge et faktisk begivenhedsforløb - også kan få til opgave at komme med forslag til sådanne ændringer af love, administrative bestemmelser eller administrativ praksis, som undersøgelsen kan begrunde.

Som nævnt i kapitel 2, afsnit 3.3.4.3., er danske undersøgelser ved undersøgelsesretter typisk entydigt bagudrettet. Undersøgelserne er koncentreret om at finde ansvarsgrundlag og ansvarlige.

Den foreslåede bestemmelse peger i retning af, at undersøgelserne ved undersøgelseskommissioner - som i andre lande - kan blive mere »systemorienterede«, dvs. sigtende på at identificere systemfejl og formulere forslag til ændringer i procedurer m.v., der kan modvirke, at der i fremtiden opstår problemer som dem, der har givet anledning til undersøgelsen. En vis drejning af dansk undersøgelsespraksis i denne retning vil kunne medvirke til at begrænse de betænkeligheder, der har været anført imod undersøgelsesretternes virksomhed i dag, jf. kapitel 2, afsnit 3.1., og de almindelige bemærkninger til lovudkastet.

Det vil i sagens natur kunne være nødvendigt for en kommission - som led i sin begrundelse for forslag som nævnt i bestemmelsen - at vurdere, om der kan antages at være begået fejl af den pågældende forvaltning uden dermed at

tage stilling til spørgsmålet om enkeltpersoners fejl. Dette svarer til de typiske ombudsmandsundersøgelser som beskrevet i kapitel 5, afsnit 3.

Til stk. 4

Bestemmelsen giver justitsministeren mulighed for at bestemme, at undersøgelseskommissionen har til opgave at foretage retlige vurderinger til belysning af, hvorvidt der foreligger grundlag for at søge embedsmænd draget til ansvar.

Som nævnt i kapitel 2, afsnit 3.3.4.3., er det vanskeligt på forhånd at angive de kriterier, der skal være afgørende for, om undersøgelseskommissionen bør anmodes om at foretage en retlig vurdering af de involverede embedsmænds adfærd.

Der er dog ikke grund til at anmode en undersøgelseskommission om retlige vurderinger, hvis det på forhånd må stå klart, at der ikke er noget reelt spørgsmål om fejl, der kan bære en disciplinærfølgning eller straffesag, f.eks. hvis der er tale om fratrådte embedsmænd, hvor et eventuelt strafansvar er forældet.

Der er heller ikke grund til at anmode en undersøgelseskommission om retlige vurderinger, hvis formålet med at nedsætte undersøgelseskommissionen overvejende er at undersøge og klarlægge et faktisk forløb med henblik på - som omtalt i stk. 3 - at identificere systemfejl og komme med forslag til ændringer, således at sådanne fejl så vidt muligt undgås i fremtiden.

Som det fremgår af bestemmelsens formulering, kan de retlige vurderinger, som en undersøgelseskommission kan anmodes om at foretage, alene vedrøre »embedsmænds« adfærd. Udtrykket »embedsmænd« omfatter også personer, som på undersøgelsens tidspunkt ikke længere er embedsmænd, men som var det på det tidspunkt, undersøgelsen vedrører. For forhenværende embedsmænd kan der ikke rejses spørgsmål om disciplinært ansvar, men der kan rejses spørgsmål om eventuelt strafferetligt ansvar, jf. herved straffelovens §§ 155-157.

Undersøgelseskommissionen kan ikke få til opgave at foretage retlige vurderinger af *ministres* forhold, herunder vurdere, om ministeransvarlighedsloven (eller andre relevante ansvarsregler) må antages at være overtrådt, og endnu

mindre om rigsretstiltale vil være rimeligt begrundet. En undersøgelseskommission kan heller ikke bemyndiges til at tage stilling til det mere begrænsede, generelt formulerede spørgsmål om, hvorvidt der er grundlag for at antage, at en minister har »begået fejl eller forsømmelser«. Om baggrunden herfor henvises til kapitel 2, afsnit 3.3.4.1.

Undersøgelseskommissionens opgave bør for så vidt angår ministre således alene være at undersøge og klarlægge de faktiske omstændigheder, der har relevans for Folketingets egen stillingtagen til spørgsmålet om ministres politiske og/eller retlige ansvar, jf. grundlovens §§ 15-16. I den forbindelse kan subjektive forhold vedrørende ministeren også undersøges og klarlægges, f.eks. hvilken viden ministeren må antages at have haft med hensyn til oplysninger, der blev videregivet til Folketinget.

Undersøgelseskommissionen kan ikke få til opgave at tage stilling til en partsvist, dvs. bedømme, hvilken retsstilling der må antages at tilkomme en privat person i forhold til staten eller omvendt. Der henvises til kapitel 2, afsnit 3.2.

Det er næppe muligt at foretage en klar afgrænsning af de tilfælde, som har karakter af partsvister. Der kan næppe bortses fra, at undersøgelseskommissionen - for at kunne foretage de retlige vurderinger af embedsmænds adfærd, som kommissionen er anmodet om - undertiden indirekte må vurdere den retsstilling, der som følge af embedsmændenes handlemåde må antages at tilkomme private i forhold til staten og omvendt.

Det afgørende er imidlertid, at en undersøgelseskommission ikke må nedsættes med henblik på at tage stilling til en partsvist. En undersøgelseskommission må heller ikke nedsættes for at undersøge og klarlægge et begivenhedsforløb, hvis formålet hermed er at tilvejebringe grundlaget for en efterfølgende stillingtagen til en partsvist.

Formålet med undersøgelseskommissionens virksomhed vil som nævnt være at tilvejebringe et materiale, på hvilket grundlag anklagemyndigheden, disciplinærmyndigheden m.v. afgør, om sagen skal fremmes, navnlig ved, at der rejses tiltale eller disciplinærforfølgning indledes.

En undersøgelseskommission er hverken en domstol eller et anklagende organ. Kommissionens retlige vurderinger, herunder som omtalt ovenfor bevis vurderinger, bør - også under hensyn til, at de ikke hviler på en kontra-

diktorisk 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.

Afgrænsningen af de retlige vurderinger, som undersøgelseskommissionen anmodes om at foretage, skal fremgå af kommissoriet. Kommissoriet skal - ligesom indstillingerne fra undersøgelseskommissionen - formuleres forsigtigt og klart markere undersøgelseskommissionens begrænsede funktion. Der henvises til kapitel 2, afsnit 3.3.3.

Det forudsættes som det typiske, at kommissoriet for undersøgelseskommissionen udformes således, at kommissionen har til opgave at udtale sig om, hvorvidt der må antages at være begået fejl eller forsømmelser, der kan give anledning til, at et retligt ansvar søges gennemført mod de pågældende embedsmænd. Har kommissionen fået et kommissorium af den nævnte karakter, kan kommissionen, selv om den ikke finder, at der foreligger grundlag for at søge strafansvar eller disciplinært ansvar gjort gældende mod en embedsmand, udtale sig om, hvorvidt det kan antages, at der foreligger fejl eller forsømmelser, og i forbindelse hermed at der efter kommissionens opfattelse foreligger grundlag for en tjenstlig tilkendegivelse. Der henvises til kapitel 2, afsnit 3.3.4.1.

Med hensyn til embedsmænd, der er fratrukket deres stillinger i den statslige forvaltning, kan der som nævnt ovenfor ikke rejses spørgsmål om disciplinært ansvar, men spørgsmål om eventuelt strafansvar, hvis dette ikke er forældet. Undersøgelseskommissionens eventuelle vurdering af det strafferetlige spørgsmål må udformes i lyset heraf. Undersøgelseskommissionen bør ikke udtale sig på en sådan måde, at det efterlader det indtryk, at der ville have været grundlag for at søge et disciplinæransvar gennemført, hvis den pågældende fortsat havde været ansat i den statslige forvaltning. Baggrunden for denne begrænsning er, at den pågældende ikke vil have mulighed for at få et sådant belastende udsagn prøvet under en efterfølgende disciplinærsag (tjenestemandssag).

Et mindretal (Eva Smith, Jon Stokholm og Hellen Thorup) finder ikke, at der i lovgivningen bør etableres en ordning, hvorefter der uden for det tjenstemandsretlige system kan tildeles tjenstemænd en offentlig påtale for forsømmelser.

Dette er så meget mere betænkeligt, fordi påtalen tildeles på utilstrækkeligt retligt grundlag, og uden at den pågældende embedsmand har reel mulighed for at rense sig. Der henvises til mindretallets bemærkninger sidst i kapitel 2, afsnit 3.3.4.1., samt til mindretallets alternative lovforslag nedenfor.

Til stk. 5

Som anført i kapitel 2, afsnit 3.1., og i de almindelige bemærkninger til lovudkastet har som en mere generel betænkelighed mod undersøgelsesretsordningen været anført, at undersøgelsesretternes indstillinger - selv om de kun skal vedrøre grundlaget for andre myndigheders eventuelle indledning af disciplinærforfølgning m.v. - i medierne og i det politiske liv bliver tillagt en videregående betydning, en slags »domsvirkning«. Der har også været peget på, at der knytter sig nogle principielle betænkeligheder til, at dommere, når de leder undersøgelsesretter, udfører opgaver, som efter deres art ikke er sædvanlige for domstolene, og at de herved - til skade for tilliden til domstolene - kan blive gjort til aktører i sager, der reelt er afspejlinger af politiske konflikter.

Disse betænkeligheder skal ses på baggrund af, at en undersøgelseskommissions virksomhed markant adskiller sig fra en domstols behandling af en retssag, idet kommissionens behandling er præget af en inkvisitorisk procesform. Kommissionen skal således både tilrettelægge undersøgelsen, indsamle bevismateriale, foretage afhøringer og på grundlag af dette materiale - og udtalelser fra de berørte personer og deres bisiddere, jf. § 23, stk. 4 - foretage vurderinger.

Lovudkastet indeholder flere konkrete forslag til, hvordan grundlaget for denne kritik kan begrænses, jf. kapitel 2, afsnit 3.3.3.-3.3.4., og de almindelige bemærkninger til lovudkastet.

For yderligere at begrænse grundlaget for kritikken fastsættes det i den foreslåede bestemmelse, at en undersøgelseskommission, som har en dommer som medlem, alene må foretage retlige vurderinger efter stk. 4, i det omfang, dommeren ikke finder det retssikkerhedsmæssigt betænkeligt. Om den nærmere baggrund for bestemmelsen henvises til kapitel 2, afsnit 3.3.4.3.

Bestemmelsen gælder ikke for en undersøgelseskommission, der ikke har en dommer som medlem. Dette er naturligvis ikke udtryk for, at en sådan kommission bør foretage rets sikkerhedsmæssigt betænkelige vurderinger. Forskellen skyldes, at de hensyn, som ligger bag bestemmelsen, alene er fuldt ud aktuelle, når en dommer er medlem af kommissionen. En ikke-dommerledet undersøgelseskommissions retlige vurderinger bør endvidere på samme måde som den dommerlede kommissions retlige vurderinger formuleres forsigtigt og markere kommissionens begrænsede funktion, jf. bemærkningerne til stk. 4. Dommerens beslutning skal ske på grundlag af en vurdering af de eventuelle problemer vedrørende de involverede embedsmænds retssikkerhed. F.eks. kan den inkvisitoriske procesform føre til, at dommeren efter en konkret vurdering mener, at det vil være uforsvarligt at udtale sig - selv i forsigtige vendinger - om retlige spørgsmål, fordi dommeren finder, at der er risiko for, at procesformen har haft en indflydelse på bevisvurderingen eller på fremlæggelsen af de retlige spørgsmål, og at denne indflydelse kan gøre det retssikkerhedsmæssigt betænkeligt, at den dommer, der har stået for undersøgelsen, også skal foretage den retlige vurdering. Det vil selvsagt også være muligt for en bisidder at rejse dette spørgsmål, hvis bisidderen mener, at der er anledning til det. Dommerens beslutning kan også gå ud på, at der foretages en retlig vurdering, men at den er begrænset i forhold til, hvad kommissionen er blevet anmodet om. Man kan også forestille sig, at dommeren finder, at der i forhold til nogle af de berørte embedsmænd kan foretages retlige vurderinger i videre omfang end i forhold til andre embedsmænd.

Som det fremgår af bestemmelsen, er det alene dommeren, som tager stilling til, om det er rets sikkerhedsmæssigt betænkeligt at foretage retlige vurderinger. De andre medlemmer af kommissionen må derfor rette sig efter dommerens beslutning, selv om de ikke selv finder det uforsvarligt at foretage retlige vurderinger.

Hvis flere dommere undtagelsesvis deltager i undersøgelsen, forudsætter bestemmelsen, at de alle er enige om, at der bør foretages retlige vurderinger. Finder blot en af dommerne, at sådanne vurderinger ikke bør foretages, skal de øvrige dommere rette sig efter det.

Det er ikke fastsat i bestemmelsen, hvornår dommerens beslutning om, hvorvidt det er forsvarligt at foretage retlige vurderinger, skal træffes. Det forudsættes, at beslutningen normalt træffes efter bevisførelsen. Først på dette tidspunkt vil dommeren normalt have det fulde grundlag for at vurdere, om det er

retssikkerhedsmæssigt betænkeligt at foretage retlige vurderinger af de involverede embedsmænds adfærd.

Der er imidlertid ikke noget til hinder for, at beslutningen træffes på et tidligere tidspunkt. Beslutningen bør i givet fald så hurtigt som muligt meddeles de berørte embedsmænd og justitsministeren. Dommeren kan omgøre sin beslutning. Dette gælder dog kun, hvis den nye beslutning går ud på, at det er retssikkerhedsmæssigt betænkeligt at foretage retlige vurderinger.

Justitsministeren bør i kommissoriet udtrykkeligt anføre, at hans anmodning om, at den pågældende undersøgelseskommission, som har en dommer som medlem, foretager retlige vurderinger af embedsmænds adfærd, kun gælder i det omfang, dommeren ikke finder det retssikkerhedsmæssigt betænkeligt.

Hvis en dommerledet undersøgelseskommission ikke har foretaget de retlige vurderinger, som justitsministeren har anmodet om, må vedkommende minister som udgangspunkt træffe sin afgørelse om disciplinærfølgning på grundlag af sædvanlig ministeriel behandling.

Der kan dog være et væsentligt behov for, at der - på grundlag af undersøgelseskommissionens beretning - indhentes ekstern, uafhængig juridisk rådgivning, inden der tages stilling til, om et retligt ansvar bør søges gennemført over for de involverede embedsmænd. Det må konkret afgøres, om den eksterne juridiske rådgivning skal gives af én person eller en flerhed af personer, f.eks. 3 personer. De eksterne rådgivere vil kunne være advokater eller andre jurister, herunder f.eks. universitetsjurister.

Til kapitel 4

Tilrettelæggelse af undersøgelsen m.v.

Til § 5

Til stk. 1

I bestemmelsen fastsættes det, at undersøgelseskommissionen efter samråd med udspørgeren afgør, hvordan undersøgelsen tilrettelægges.

Undersøgelseskommissionen træffer bl.a. beslutning om, hvilket materiale der har betydning for undersøgelsen og derfor bør indhentes, hvilke personer der skal anmodes om at afgive forklaring for kommissionen, og hvilke myndigheder/personer der skal anmodes om skriftligt at besvare spørgsmål m.v. Det er endvidere kommissionen, der afgør, hvornår de enkelte undersøgelseskridt skal tages, f.eks. på hvilket tidspunkt af undersøgelsen afhøringer skal foregå.

Ved sin tilrettelæggelse af undersøgelsen (som ved udarbejdelse af beretning og indstilling) skal kommissionen tage hensyn til, at den - på samme måde som udspørgeren - skal anvende objektivitetsprincippet. Herom henvises til bemærkningerne til § 1, stk. 3.

Til stk. 2

I bestemmelsen fastsættes det udtrykkeligt, at undersøgelseskommissionens formand - når kommissionen består af flere medlemmer - leder kommissionens møder. Med udtrykket »møder« sigtes til »eksterne« møder, dvs. de møder, hvor der foretages afhøringer eller andre »retshandlinger«.

Det forudsættes imidlertid, at formanden - i sagens natur - også leder kommissionens »interne« møder, herunder rådslagninger.

Til § 6

Bestemmelsen giver udtrykkelig hjemmel til, at undersøgelseskommissionen kan anmode særligt sagkyndige om en udtalelse eller anden bistand til brug for undersøgelsen.

Normalt vil der ikke være behov herfor, idet undersøgelseskommissionens medlemmer - ud over juridisk uddannelse - kan have anden sagkundskab. Hertil kommer, at undersøgelseskommissionens sekretariat kan bestå af personer med særlig sagkundskab.

Det kan dog forekomme, at undersøgelseskommissionen får behov for ekstern bistand fra sagkyndige. Det vil da typisk dreje sig om personer med en speciel teknisk præget indsigt. Helt udelukket kan det dog ikke være, at der kan opstå behov for sagkyndige jurister med specialviden inden for et retsområde, som undersøgelsen omfatter.

Undersøgelseskommissionen skal sikre sig, at den sagkyndige, som den anmoder om bistand, opfylder de habilitetskrav, der er fastsat i § 3.

Til § 7

I bestemmelsen fastsættes det, at undersøgelseskommissionen skal føre en protokol over møderne i kommissionen. Med udtrykket »møderne« sigtes til kommissionens eksterne møder. Protokollen skal således ikke indeholde oplysninger om kommissionens interne møder, herunder rådslagninger.

Protokollen skal indeholde oplysninger om følgende forhold:

- tiden og stedet for eksterne møder i undersøgelseskommissionen;
- navnene på deltagerne i møderne;
- kort fremstilling af mødets forløb;
- hovedindholdet af afgivne forklaringer, jf. retsplejelovens § 186;
- mundtlig orientering efter § 23.

Til kapitel 5

Vidnepligt og anden oplysningspligt ved en undersøgelse med dommerdeltagelse

Til § 8

Med hensyn til sagens oplysning er der grund til at sondre mellem undersøgelser med deltagelse af en dommer og andre undersøgelser. Dette hænger sammen med, at anvendelse af sanktioner (vidnetvang m.v.) som middel til at oplyse sagen er beføjelser, som alene bør tilkomme dommere. Der henvises til kapitel 2, afsnit 3.5.3.

I overensstemmelse hermed fastsættes det i bestemmelsen, at reglerne i kapitlet angår spørgsmålet om vidnepligt og anden oplysningspligt ved en undersøgelseskommission, der har mindst én dommer som medlem.

Regler om vidnepligt m.v. med hensyn til en undersøgelseskommission uden dommerdeltagelse er fastsat i kapitel 6.

Til §9

Til stk. 1

For at sikre, at undersøgelseskommissionen kan få alle relevante oplysninger frem, er det fastsat i bestemmelsen, at enhver har pligt til at udlevere materiale til undersøgelseskommissionen, når kommissionen anmoder om det.

Det forudsættes, at kommissionen alene fremsætter anmodning om udlevering af materiale, hvis kommissionen finder, at det har betydning for undersøgelsen.

Undersøgelseskommissionen behøver ikke at specificere det materiale, der kræves udleveret. Kommissionen kan på samme måde som en undersøgelsesret ved undersøgelsens start anmode myndigheder, virksomheder eller personer om at udlevere alt relevant materiale til kommissionen. Hvis kommissionen bliver bekendt med, at der eksisterer materiale, som ikke er modtaget i henhold til den indledende udleveringsbegæring, vil kommissionen specifikt kunne anmode at få udleveret det pågældende materiale.

Udtrykket »materiale« skal forstås i meget vid betydning. Det omfatter ikke blot skrifter, herunder tegninger, kort og fotografier, men også materiale, der træder i stedet herfor, f.eks. prøver, modeller, lydbånd, film, videooptagelser og lignende.

Bestemmelsen omfatter alt foreliggende materiale, herunder interne dokumenter, håndskrevne notater m.v. Bestemmelsen omfatter også personlige eller private papirer som f.eks. dagbøger eller lignende.

Pligten til at udlevere materiale gælder, selv om materialet er fortroligt. Udleveringspligten fortrænger således modstående forskrifter om tavshedspligt, jf. stk. 3. Derimod gælder udleveringspligten ikke i det omfang, der efter lovudkastets § 12 ikke vil være pligt til at afgive vidneforklaring om indholdet af materialet.

Efter lovudkastets § 12, stk. 1, gælder pligten til at afgive forklaring som vidne ikke for en minister, herunder en forhenværende minister, i det omfang, der må antages at foreligge mulighed for strafansvar i anledning af de forhold, som undersøgelsen omfatter. Vidnepligten gælder heller ikke for en embeds-

mand, herunder en forhenværende embedsmand, i det omfang, der må antages at foreligge mulighed for strafansvar eller disciplinæransvar i anledning af de nævnte forhold. Vidnepligten gælder som udgangspunkt heller ikke for den pågældende ministers eller embedsmands nærmeste, men kommissionen kan pålægge den pågældende at afgive vidneforklaring, jf. § 12, stk. 2. Vidnepligten gælder i øvrigt med de undtagelser, der er fastsat i retsplejelovens kapitel 18. Dog finder retsplejelovens § 169 og § 170, stk. 3, ikke anvendelse, jf. § 12, stk. 3.

En begæring om udlevering af dokumenter, som er udarbejdet af ministeren eller embedsmændene / *embeds medfør*, og som således ikke tilhører de pågældende, kan ikke afslås under henvisning til, at dokumenterne indeholder oplysninger, hvorom ministeren eller embedsmændene ikke vil kunne forpligtes til at afgive vidneforklaring.

Det forudsættes, at undersøgelseskommissionen i sin anmodning om udlevering af materiale gør den pågældende bekendt med bestemmelsen i stk. 1, herunder med, at udleveringspligten gælder med de begrænsninger, der er fastsat i bestemmelsen. Kommissionen skal i den forbindelse ikke tage stilling til, om den pågældende er omfattet af undtagelserne til udleveringspligten.

Hvis offentligt ansatte undlader at opfylde pligten til at udlevere foreliggende materiale til kommissionen, vil der være tale om en tjenesteforsømmelse, der vil kunne medføre disciplinært ansvar og i grove tilfælde strafansvar. For ministres vedkommende vil en sådan pligttilsidesættelse efter omstændighederne kunne indebære en overtrædelse af ministeransvarlighedslovens § 5.

I øvrigt vil manglende udlevering af materiale kunne medføre, at undersøgelseskommissionen træffer beslutning om at anvende de tvangsmidler, der er fastsat i retsplejelovens § 178, jf. lovudkastets § 10. Der henvises til bemærkningerne til denne bestemmelse.

Det forudsættes endvidere, at undersøgelseskommissionen ved en umiddelbar fogedforretning efter retsplejelovens kapitel 55 kan komme i besiddelse af materiale, der i strid med udleveringspligten ikke er afleveret til kommissionen. Adgangen til at anvende de tvangsmidler, der er fastsat i § 10, forudsættes således ikke at være til hinder herfor.

Til stk. 2

Ved bestemmelsen etableres en ordning, hvorefter undersøgelseskommissionen kan stille skriftlige spørgsmål til og anmode om redegørelser fra dem, der kan oplyse sagen. Kommissionen vil kunne fastsætte en frist for besvarelse af kommissionens forespørgsler.

Der er pligt til at besvare de stillede spørgsmål m.v. Pligten fortrænger modstående forskrifter om tavshedspligt, jf. stk. 3, men er underkastet de samme undtagelser som vidnepligten, jf. § 12.

Det forudsættes, at undersøgelseskommissionen i sin anmodning om at besvare spørgsmål m.v. gør den pågældende bekendt med bestemmelsen i stk. 2, herunder med begrænsningerne i pligten til at besvare spørgsmål m.v. Kommissionen skal i den forbindelse ikke tage stilling til, om den pågældende er omfattet af disse begrænsninger.

Undlader man at svare på en fyldestgørende måde, vil kommissionen kunne anmode den pågældende om at afgive forklaring som vidne. For offentligt ansatte gælder desuden, at undladelse af at svare på en fyldestgørende måde vil kunne medføre disciplinært ansvar og i grove tilfælde strafansvar.

Den, der afgiver urigtige oplysninger til undersøgelseskommissionen, vil efter omstændighederne kunne straffes efter straffelovens § 162. Efter denne bestemmelse straffes den, som for eller til en offentlig myndighed med forsæt afgiver urigtig erklæring om forhold, angående hvilke han er pligtig at afgive forklaring, med bøde, hæfte eller fængsel indtil 4 måneder. Bestemmelsen gælder både private og offentligt ansatte.

Til stk. 3

Den foreslåede bestemmelse regulerer forholdet mellem udleverings- og oplysningspligten i stk. 1-2 og forskrifter om tavshedspligt. Bestemmelsen indebærer, at pligterne i stk. 1 og 2 fortrænger modstående tavshedspligtsforskrifter. Dette gælder, uanset om der er tale om almindelige eller særlige tavshedspligtsforskrifter.

Den almindelige tavshedspligt, der efter straffelovens § 152 og forvaltningslovens § 27 gælder for offentligt ansatte, herunder ansatte i ministerier m.v., vil

således ikke være til hinder for, at udleverings- og oplysningspligten opfyldes. Tilsvarende er særlige tavspligtsforskrifter som f.eks. bank- og sparekasselovens § 50 b ikke til hinder for, at udleverings- og oplysningspligten opfyldes.

Heller ikke f.eks. selskabslovgivningens tavshedspligtsforskrifter vil kunne påberåbes som begrundelse for ikke at opfylde udleverings- og oplysningspligten efter stk. 1 og 2.

Til § 10

Bestemmelsen hjemler mulighed for anvendelse af tvangsmidler over for den, der ikke opfylder udleveringspligten i § 9, stk. 1.

De tvangsmidler, som er fastsat i retsplejelovens § 178, stk. 1, kan finde anvendelse. I denne forbindelse vil tvangsmidlerne i retsplejelovens § 178, stk. 2, nr. 1 (bøde), nr. 4 (løbende bøde) og nr. 5 (forvaring) navnlig være relevante.

Følgende betingelser skal være opfyldt, inden undersøgelseskommissionen kan træffe beslutning om anvendelse af tvangsmidler:

- (1) Undersøgelseskommissionen må have konstateret, at udleveringspligten i § 9, stk. 1, ikke er opfyldt.
- (2) Kommissionen må have givet den pågældende et skriftligt pålæg om udlevering af materiale. Kommissionen må have sikkerhed for, at pålægget er kommet frem til den pågældende, f.eks. ved, at pålægget er sendt med anbefalet brev.
- (3) Kommissionen må i pålægget have gjort den pågældende bekendt med, at der er udleveringspligt, og med, at kommissionen uden yderligere varsel vil kunne træffe beslutning om anvendelse af tvangsmidler efter retsplejelovens § 178, stk. 1, hvis udleveringspligten ikke overholdes inden for den frist, som kommissionen har fastsat i pålægget.

De processuelle regler, der er fastsat i retsplejelovens § 178, stk. 2, finder tilsvarende anvendelse, dog med de modifikationer, der følger af forholdets natur. Dette indebærer navnlig følgende:

Undersøgelseskommissionens afgørelse skal være begrundet, men den skal

ikke træffes ved kendelse, idet undersøgelseskommissionen ikke er en domstol. Afgørelsen kan omgøres.

Da undersøgelseskommissionen ikke er en domstol, forudsættes det, at den pågældende person kan anmode om omgørelse også senere end 14 dage efter, at afgørelse om anvendelse af bøde er meddelt den pågældende, cf. herved retsplejelovens § 178, stk. 2, 4. pkt.

I øvrigt kan den pågældende indbringe afgørelsen for Østre Landsret efter bestemmelsen i lovudkastets § 28, stk. 1.

Som tidligere nævnt forudsættes det, at bestemmelsen i § 10 ikke er til hinder for, at undersøgelseskommissionen ved en umiddelbar fogedforretning efter retsplejelovens kapitel 55 kommer i besiddelse af materiale, der i strid med udleveringspligten ikke er afleveret til kommissionen.

Til § 11

I bestemmelsen fastsættes det, at enhver har pligt til at afgive forklaring for undersøgelseskommissionen som vidne.

Vidnepligten gælder med de begrænsninger, der er fastsat i lovudkastets § 12.

Til § 12

Til stk. 1

Som nævnt i kapitel 2, afsnit 2.8., er de personer, som kunne risikere et disciplinært eller strafferetligt ansvar i anledning af de forhold, undersøgelsen ved undersøgelsesretten omfattede, i praksis blevet afhørt med en tilkendegivelse om, at de ikke havde pligt til at udtale sig, og at forklaring blev afgivet uden sædvanligt vidneansvar, jf. herom bemærkningerne til § 14.

I overensstemmelse hermed indebærer bestemmelsen i stk. 1, at pligten til at afgive forklaring som vidne ikke gælder for en nuværende eller forhenværende minister i det omfang, der må antages at foreligge mulighed for strafansvar i anledning af de forhold, undersøgelsen omfatter. Dette gælder, selv om undersøgelseskommissionen ikke kan anmodes om at foretage retlige vurderinger af ministres forhold, jf. § 4, stk. 4, og bemærkningerne hertil.

Tilsvarende gælder pligten til at afgive vidneforklaring ikke i det omfang, en embedsmand kan risikere strafansvar eller disciplinæransvar i anledning af de forhold, undersøgelsen omfatter. Bestemmelsen gælder, selv om undersøgelseskommissionen ikke er blevet anmodet om at foretage retlige vurderinger, jf. § 4, stk. 4, eller selv om kommissionen finder det retssikkerhedsmæssigt betænkeligt at foretage sådanne vurderinger, jf. § 4, stk. 5.

Den foreslåede bestemmelse skal forstås således, at der ikke er pligt til at afgive forklaring for en *tjenestemandsansat* embedsmand, hvis den pågældende risikerer strafansvar eller formelt disciplinæransvar efter tjenestemandslovens § 24, dvs. en formel irettesættelse eller advarsel, en bøde, overførelse til andet arbejde, andet arbejdssted eller stilling, degradation og afsked. For en embedsmand, der *ikke* er *tjenestemandsansat*, er der ligeledes ikke pligt til at afgive forklaring, hvis den pågældende risikerer strafansvar eller disciplinære sanktioner, der modsvarer de nævnte vedrørende tjenestemandsansat personale. En risiko for, at et forhold uden for det disciplinære område kan give anledning til en tjenstlig tilkendegivelse fra ledelsen, forudsættes ikke at medføre, at pligten til at afgive vidneforklaring bortfalder.

Bestemmelsen omfatter også forhenværende embedsmænd i det omfang, de pågældende kan risikere strafansvar i anledning af de forhold, undersøgelsen omfatter.

I det omfang, ministeren eller embedsmanden anmodes om at afgive forklaring vedrørende forhold, som den pågældende ikke kan risikere et retligt ansvar af den nævnte karakter for, er den pågældende ikke omfattet af vidneundtagelsesreglen i stk. 1. Det gælder f.eks., hvis det ligger klart, at de forhold, som den pågældende skal afgive forklaring om, ikke har nogen betydning for spørgsmålet om den pågældendes strafansvar eller - for embedsmænds vedkommende - disciplinæransvar. Hvis f.eks. disciplinær- eller straffesagen mod den pågældende er afsluttet, og hvis der ikke kan rejses spørgsmål om genoptagelse af sagen i anledning af de forhold, undersøgelsen omfatter, vil den pågældende ikke være omfattet af vidneundtagelsesreglen i stk. 1.

Til stk. 2

I bestemmelsen præciseres det, at de nærmeste til den minister eller embedsmand, der er omfattet af vidneundtagelsesbestemmelsen i stk. 1, som udgangspunkt heller ikke har pligt til at afgive vidneforklaring. Udtrykket »nærmeste« omfatter samme personkreds som retsplejelovens § 171, stk. 1.

Undersøgelseskommissionen kan pålægge de pågældende at afgive vidneforklaring, jf. stk. 2, 2. pkt. Dette kan ske, 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. De betingelser, hvorunder der gives pålæg om vidneforklaring, svarer til retsplejelovens § 171, stk. 3.

Til stk. 3

Bestemmelsen fastsætter, at vidnepligten efter § 11 i øvrigt gælder med de undtagelser, der er fastsat i retsplejelovens kapitel 18. Dog finder retsplejelovens § 169 og § 170, stk. 3, ikke anvendelse.

Bestemmelsen indebærer bl.a., at vidnepligten gælder med de undtagelser eller begrænsninger, der er fastsat i retsplejelovens § 170, stk. 1-2 og 4, § 171, stk. 2-3, og § 172.

Retsplejelovens § 170, stk. 1-2, og 4, vedrører vidneudelukkelsesgrunde for præster, læger, forsvarere og advokater. Bestemmelsen i retsplejelovens § 171, stk. 1, hvorefter »en parts nærmeste ikke har pligt til at afgive forklaring som vidne« er afløst af lovudkastets § 12, stk. 2, og er derfor ikke relevant. Retsplejelovens § 171, stk. 2, fritager for vidnepligt i en række tilfælde, hvor fastholdelse af pligten til at afgive fuldstændig og sandfærdig forklaring ville kunne påføre vidnet eller hans nærmeste skade og kaste vidnet ud i en alvorlig samvittighedskonflikt. Vidnepligt kan pålægges efter retsplejelovens § 171, stk. 3. Bestemmelsen i § 172 vedrører spørgsmålet om vidnefritagelse for pressen, radio og fjernsyn.

Det forhold, at retsplejelovens § 169 (tavshedspligt begrundet i det offentlige interesse) ikke gælder, betyder bl.a., at en embedsmand ikke skal have samtykke fra vedkommende minister for at afgive vidneforklaring. En minister kan heller ikke nægte at afgive forklaring under henvisning til retsplejelovens § 169.

Det forhold, at retsplejelovens § 170, stk. 3, ikke gælder, betyder, at en person ikke vil kunne undtages fra vidnepligt med den begrundelse, at forklaringen vedrører forhold, med hensyn til hvilke personen i medfør af lovgivningen har tavshedspligt (begrundet i private interesser).

Til § 13

Bestemmelsen indebærer, at reglerne i retsplejelovens kapitel 18 finder tilsvarende anvendelse på afgivelse af forklaring m.v. Der sigtes hermed ikke til vidneudelukkelses- og vidnefritagelsesreglerne i retsplejelovens kapitel 18. Spørgsmålet om disse reglers anvendelse er reguleret i § 12. Der sigtes derimod til de øvrige regler om afgivelse af forklaring m.v. i retsplejelovens kapitel 18. Disse regler gælder med de modifikationer, der følger af forholdets natur.

Herom kan navnlig anføres følgende:

Undersøgelseskommissionen vejleder, hvis omstændighederne giver grund til det, vidnet om indholdet af bestemmelserne i lovudkastets § 12, jf. retsplejelovens § 173, stk. 1.

Afgives forklaring i tilfælde, hvor en vidneudelukkelses- eller vidnefritagelsesgrund kan finde anvendelse, påser undersøgelseskommissionen, at der tages særligt hensyn til vidnet eller den, der har krav på hemmeligholdelse, jf. retsplejelovens § 173, stk. 2.

Undersøgelseskommissionen indkalder en person til at afgive forklaring som vidne. Indkaldelsen forkyndes for den pågældende, og kommissionen kan pålægge vidnet at møde straks, jf. retsplejelovens § 175.

Undersøgelseskommissionen kan pålægge enhver, som er til stede i et møde i kommissionen eller i umiddelbar nærhed af mødestedet, straks at afgive vidneforklaring, og tilstedeværende vidner kan pålægges at møde til ny tid, jf. retsplejelovens § 176.

Vidnet skal forblive på det sted, hvor undersøgelseskommissionen holder møde, indtil mødet er afsluttet, medmindre undersøgelseskommissionen træffer anden bestemmelse, jf. retsplejelovens § 177.

Undersøgelseskommissionen kan anvende de tvangsmidler, der er fastsat i retsplejelovens § 178.

Et vidne kan ikke undlade at give møde for undersøgelseskommissionen, fordi vidnet mener sig berettiget til at nægte at afgive forklaring, jf. retsplejelovens § 179.

Vidnet skal om nødvendigt opfriske sin viden om sagen, inden der gives møde i undersøgelseskommissionen, jf. nærmere retsplejelovens § 180.

Inden vidnet afhøres, sikrer undersøgelseskommissionen sig vidnets identitet, og at intet er til hinder for vidneforklaringens afgivelse. Undersøgelseskommissionen pålægger derefter i givet fald vidnet at tale sandhed og gør vidnet bekendt med strafansvaret for afgivelse af falsk forklaring, jf. retsplejelovens § 181.

Hvert vidne afhøres for sig, jf. retsplejelovens § 182, 1. pkt. Vidnet afhøres af undersøgelseskommissionens medlemmer eller af den person, der er udpeget hertil, jf. lovudkastets § 1, stk. 3. Bisidderne må stille spørgsmål til vidnet, jf. lovudkastets § 22, stk. 5.

Afhøringen skal ske på en sådan måde, at den er egnet til at fremkalde en tydelig og sandfærdig forklaring, jf. retsplejelovens § 184, stk. 1. Vidnet skal så vidt muligt have adgang til at udtale sig i sammenhæng. Det bør fremgå af forklaringen, om den støtter sig på vidnets egen iagttagelse, jf. retsplejelovens § 184, stk. 2. Undersøgelseskommissionen afgør, om vidnet under afhøringen må benytte medbragte notater eller andre hjælpemidler, jf. retsplejelovens § 184, stk. 3.

Vidneforklaringen optages i protokollen, jf. nærmere retsplejelovens § 186.

Der udbetales godtgørelse til vidnet efter de regler, som justitsministeren har fastsat, jf. herved retsplejelovens § 188. Efter disse regler udbetales der ikke vidnegodtgørelse til offentligt ansatte, når de som led i deres tjenstlige arbejde afgiver vidneforklaring. Det forudsættes derfor, at der ikke udbetales vidnegodtgørelse til de embedsmænd, der som led i deres tjeneste afgiver forklaring for undersøgelseskommissionen. Det forudsættes endvidere, at der ikke udbetales vidnegodtgørelse til de embedsmænd, der er omfattet af lovudkastets § 12, stk. 1.

Undersøgelseskommissionens afgørelser træffes ikke ved kendelse, idet kommissionen ikke er en domstol. Men afgørelserne skal være ledsaget af grunde i det omfang, det følger af de bestemmelser i retsplejeloven, som der er henvist til, jf. herved retsplejelovens § 187. Afgørelserne kan indbringes for Østre Landsret efter lovudkastets § 28, stk. 1.

Til § 14

I straffelovens §§ 158-160 er der fastsat nærmere regler om straf for den person, der afgiver falsk forklaring for retten.

Undersøgelseskommissionen er ikke en domstol. Straffelovens §§ 158-160 kan derfor ikke finde direkte anvendelse på den, der afgiver falsk forklaring for undersøgelseskommissionen. Det er nødvendigt at tilvejebringe udtrykkelig hjemmel hertil.

På denne baggrund fastsættes det i § 14, at straffelovens §§ 158-160 finder tilsvarende anvendelse på den, der afgiver falsk forklaring for undersøgelseskommissionen.

Det forudsættes i den forbindelse, at den minister eller embedsmand, der er omfattet af lovudkastets § 12, stk. 1, ikke kan straffes for afgivelse af falsk forklaring for undersøgelseskommissionen. Den pågældende må for så vidt ligestilles med en »sigtet«, jf. straffelovens § 159, stk. 1.

Tilsvarende kan personer, der er omfattet af lovudkastets § 12, stk. 3, jf. retsplejelovens § 170, stk. 1, ikke straffes for falsk forklaring, jf. straffelovens § 159, stk. 1. Hvis den person, i hvis interesse der er tavshedspligt, har frafaldet sit ønske om hemmeligholdelse, eller hvis undersøgelseskommissionen har truffet bestemmelse om afgivelse af forklaring, jf. retsplejelovens § 170, stk. 2, er betingelsen for straffrihed ikke til stede.

Afgives falsk forklaring af den pågældende ministers eller embedsmands nærmeste, jf. lovudkastets § 12, stk. 2, kan straffen nedsættes og i øvrigt under formildende omstændigheder bortfalde, jf. straffelovens § 159, stk. 2. Det samme gælder for andre, der er omfattet af en vidnefritagelsesgrund, jf. lovudkastets § 12, stk. 3, sammenholdt med retsplejelovens §§ 171-172.

Til kapitel 6

Vidnepligt og anden oplysningspligt ved en undersøgelse uden dommerdeltagelse

Til § 15

I bestemmelsen fastsættes det udtrykkeligt, at reglerne i kapitlet gælder for en undersøgelseskommission, som ikke har en dommer som medlem. Om baggrunden herfor henvises til bemærkningerne til § 8.

Til § 16

Bestemmelsen fastsætter, at reglerne i § 9 om udlevering af materiale og om pligten til skriftligt at besvare spørgsmål og udarbejde redegørelser finder tilsvarende anvendelse. Der henvises til bemærkningerne til § 9.

Til § 17

Den undersøgelseskommission, som reglerne i dette kapitel vedrører, har som nævnt ingen dommer som medlem. Kommissionen bør derfor ikke selv kunne anvende tvangsmidler over for den, der ikke vil udlevere materiale efter lovudkastets § 16, jf. § 9, stk. 1, idet sådanne beføjelser bør forbeholdes dommere. Undersøgelseskommissionen kan dog have behov for, at der gives pålæg om udlevering af materiale.

Bestemmelsen i *stk. 1* hjemler derfor mulighed for, at Københavns Byret efter anmodning fra undersøgelseskommissionen ved kendelse kan pålægge en person m.v. at udlevere materiale, der er omfattet af udleveringspligten i § 9, stk. 1.

Hvis et pålæg ikke efterkommes, giver bestemmelsen i *stk. 2* hjemmel til, at Københavns Byret kan anvende de tvangsmidler, der er fastsat i retsplejelovens § 178, jf. herved bemærkningerne ovenfor til § 10.

Det forudsættes, at undersøgelseskommissionen om nødvendigt ved en umiddelbar fagedforretning efter retsplejelovens kapitel 55 kan komme i besiddelse af materiale, som i strid med udleveringspligten ikke er afleveret til kommissionen, jf. bemærkningerne til § 9, stk. 1, og § 10.

Til § 18

Til stk. 1

Bestemmelsen fastsætter, at undersøgelseskommissionen kan opfordre en person til frivilligt at afgive forklaring for kommissionen.

Den pågældende person kan således ikke tvinges til at afgive forklaring, heller ikke ved en tjenestebefaling fra en minister eller styrelseschef. Forklaring afgives uden sædvanligt strafansvar for falsk forklaring. Disciplinært ansvar for falsk forklaring kan dog komme på tale, medmindre den pågældende hører til den personkreds, der er omfattet af § 12, stk. 1.

Til stk. 2

Efter bestemmelsen afgives den frivillige forklaring så vidt muligt efter retsplejelovens kapitel 18.

Der er i sagens natur en række bestemmelser i retsplejelovens kapitel 18, jf. bemærkningerne ovenfor til § 13, som ikke er relevante, da forklaring afgives på frivilligt grundlag.

De bestemmelser i retsplejelovens kapitel 18, som navnlig vil have praktisk betydning, er §§ 173 (vejledning om vidneudelukkelses- og vidnefritagelsesgrunde), § 182, 1. pkt. (hvert vidne afhøres for sig), 184 (hvordan afhøringen skal foregå), og § 186 (protokollering af vidneforklaring). Det forudsættes endvidere, at kommissionen gør en embedsmand bekendt med, at den pågældende efter omstændighederne kan ifalde et disciplinært ansvar for afgivelse af falsk forklaring, jf. herved retsplejelovens § 181.

Til § 19

Til stk. 1

Hvis undersøgelseskommissionen finder, at der kan være behov for, at en person afgiver forklaring som vidne, kan kommissionen efter bestemmelsen anmode Københavns Byret om at indkalde den pågældende til at afgive forklaring for retten som vidne.

Til stk. 2

I bestemmelsen fastsættes det, at der er vidnepligt, jf. § 11, men at vidnepligten gælder med de undtagelser, der er fastsat i lovudkastets § 12. Der henvises herom til bemærkningerne til § 12.

Til § 20

Til stk. 1

Det fastsættes i bestemmelsen, at reglerne i retsplejelovens kapitel 18 finder tilsvarende anvendelse på afgivelse af forklaring m.v. ved Københavns Byret.

Retten afgør, om de personer, der indkaldes, er forpligtet til at afgive forklaring, og om forklaring afgives under strafansvar.

Spørgsmålet om, hvorvidt der er vidnepligt, afgøres efter bestemmelsen i § 19, stk. 2, sammenholdt med §§ 11-12. Over for modvillige vidner kan retten anvende de almindelige tvangsmidler, jf. retsplejelovens § 178.

Retten vejleder, hvis omstændighederne giver grund til det, vidnerne om indholdet af reglerne om vidneudelukkelse og vidnefritagelse, jf. retsplejelovens § 173, stk. 1. Inden vidnet afhøres, sikrer retten sig, at der ikke er noget til hinder for vidneforklaringens afgivelse. Retten pålægger derefter vidnet at tale sandhed og gør vidnet bekendt med strafansvaret for afgivelse af falsk forklaring, jf. retsplejelovens § 181.

Afhøringerne foretages af undersøgelseskommissionens medlemmer eller af den person, der udpeges efter lovudkastets § 1, stk. 3. Bisidderen kan foretage en uddybende afhøring, jf. lovudkastets § 22, stk. 5. Hovedindholdet af forklaringen optages i retsbogen, jf. retsplejelovens § 186, stk. 2.

Den, der afgiver falsk forklaring for retten, kan straffes efter straffelovens §§ 158-160. Der henvises til bemærkningerne til § 14.

Til kapitel 7

De berørte personers retsstilling

Til § 21

Til stk. 1

I bestemmelsen fastsættes det, at den minister eller embedsmænd, hvis forhold undersøges af undersøgelseskommissionen, har ret til en bisidder efter eget valg. Dette gælder også forhenværende ministre eller embedsmænd, hvis forhold undersøges af undersøgelseskommissionen.

Retten til at vælge en bisidder gælder, selv om undersøgelseskommissionen ikke kan foretage politiske eller retlige vurderinger af ministres forhold, jf. herved § 4, stk. 4, og bemærkningerne hertil. Reglerne gælder endvidere, selv om undersøgelseskommissionen ikke er blevet anmodet om at foretage retlige vurderinger af embedsmænds adfærd, jf. § 4, stk. 4, eller kommissionen finder det retssikkerhedsmæssigt betænkeligt at foretage sådanne vurderinger, jf. § 4, stk. 5.

Retten til bisidder efter eget valg gælder bl.a. for den minister, som i anledning af de forhold, undersøgelsen omfatter, kan risikere et politisk ansvar (f.eks. næse, kritik eller mistillid) eller et retligt ansvar. 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 må det som hidtil antages, at deres faglige organisation i praksis vil stille en bisidder til rådighed, jf. kapitel 2, afsnit 2.10.

Den valgte bisidder vil normalt være advokat. Men der opstilles ikke noget krav herom.

Bestemmelsen er naturligvis ikke til hinder for, at andre personer end de ministre og embedsmænd, der er omfattet af bestemmelsen, modtager rådgivning i forbindelse med en kommissions undersøgelse. De pågældende personer og deres rådgivere vil imidlertid ikke have de rettigheder m.v., som er fastsat i §§ 22-24. Det forudsættes dog, at justitsministeren efter omstændighederne kan

bestemme, at statskassen betaler salær og godtgørelse til rådgiveren efter bestemmelsen i § 24, stk. 1. Der bør forinden indhentes en udtalelse fra kommissionen herom. Det forudsættes endvidere, at kommissionen normalt tillader, at en rådgiver kan overvære afhøringen af sin klient, selv om afhøringen foretages for lukkede døre.

Til stk. 2

Hvis den pågældende minister eller embedsmand ikke har valgt en bisidder, kan undersøgelseskommissionen beskikke en bisidder for den pågældende, hvis der anmodes herom.

I særlige situationer, hvor der er et klart behov for, at den pågældende ministers eller embedsmands interesser varetages af en bisidder, vil kommissionen kunne beskikke en bisidder for den pågældende, selv om den pågældende ikke anmoder om det.

Den beskikkede bisidder vil typisk være advokat.

Til stk. 3

Efter bestemmelsen kan kommissionen på ethvert tidspunkt bestemme, at en valgt bisidder, herunder en bisidder, som den pågældende embedsmands faglige organisation har stillet til rådighed, ikke må fungere som sådan. Kommissionen kan endvidere på ethvert tidspunkt tilbagekalde en beskikkelse af en bisidder. I begge tilfælde gælder det, at beslutningen kun kan træffes, hvis afgørende hensyn til den pågældende minister eller embedsmand eller til undersøgelsens gennemførelse taler for det.

I vurderingen af, om en beslutning af den nævnte karakter bør træffes, kan der søges vejledning i de betingelser, der efter retsplejelovens § 733, stk. 2 (jf. § 730, stk. 3), skal være opfyldt for, at retten kan nægte at beskikke en advokat, som sigtede ønsker, eller afvise en valgt forsvarer. Dette kan ske, hvis advokatens medvirken »ud fra retsplejemæssige hensyn til sagens behørig fremme, herunder navnlig hensynet til medsigtedes tarv, ikke kan anses for forsvarlig, eller der er påviselig risiko for, at advokaten vil hindre eller modvirke sagens opklaring.«

Til § 22

Til stk. 1

I bestemmelsen fastsættes det, at bisidderen har ret til at overvære møderne i undersøgelseskommissionen og i retten.

Udtrykket »møderne i undersøgelseskommissionen« omfatter ikke kommissionens interne møder, herunder rådslagninger, men de »eksterne« møder, hvis parallelitet i retsplejen er retsmøderne.

Bisidderens ret til at overvære møderne i kommissionen og i retten er ubetinget.

Udviser bisidderen en adfærd, der afgørende skader undersøgelsens gennemførelse, kan kommissionen træffe bestemmelse om, at den pågældende ikke må fungere som bisidder eller tilbagekalde en beskikkelse som bisidder, jf. § 21, stk. 3. I givet fald vil den pågældende person ikke længere være bisidder, og den pågældende vil derfor kunne nægtes adgang til møderne i undersøgelseskommissionen og i retten.

Til stk. 2

Bestemmelsen giver bisidderen ret til at få kopi af det materiale, der indgår i undersøgelsen. Retten hertil er ubetinget.

Udtrykket »indgår i undersøgelsen« skal forstås således, at det ikke omfatter undersøgelseskommissionens interne materiale, dvs. materiale, som kommissionen har udarbejdet til intern brug. Som eksempel kan nævnes udkast til beslutninger eller beretning, brevveksling mellem kommissionens medlemmer eller mellem kommissionens medlemmer og medhjælpere, herunder den person, der udpeges efter § 1, stk. 3.

Til stk. 3

Bisidderen må ikke uden undersøgelseskommissionens samtykke udlevere (herunder i kopi) det materiale, som bisidderen har modtaget efter stk. 2, til sin klient. Bestemmelsen svarer til retsplejelovens § 745, stk. 1.

Bisidderen har derimod som udgangspunkt ret til at gøre klienten bekendt med indholdet af materialet, hvis bisidderen finder det relevant for varetagelsen af klientens tarv. Dette kan f.eks. ske på den måde, at klienten får adgang til at læse det relevante materiale på bisidderens kontor. Bisidderen vil endvidere kunne gøre sin klient bekendt med, hvad der er foregået under møder i undersøgelseskommissionen eller i retten. Der kan dog være tilfælde, hvor det af hensyn til undersøgelsens gennemførelse er nødvendigt, at bisidderen - eventuelt midlertidigt - ikke gør klienten bekendt med de nævnte oplysninger. Det fastsættes derfor i bestemmelsen, at undersøgelseskommissionen kan give bisidderen et pålæg om ikke at gøre klienten bekendt med de nævnte oplysninger.

Til stk. 4

I bestemmelsen fastsættes det udtrykkeligt, at bisidderen kan anmode undersøgelseskommissionen om at foranstalte bevisførelse. Bisidderen kan f.eks. anmode kommissionen om at indkalde bestemte personer til at afgive forklaring eller om at indhente nærmere angivet materiale.

Kommissionen træffer selv beslutning om, hvorvidt den ønskede bevisførelse er af betydning for undersøgelsen, jf. herved princippet i retsplejelovens § 341, og dermed om, hvorvidt bisidderens anmodning skal imødekommes.

Til stk. 5

Det fastsættes udtrykkeligt i bestemmelsen, at bisidderen har ret til at foretage en uddybende afhøring af de personer, der har afgivet forklaring.

Bestemmelsen forudsætter den ordning, at afhøringen som udgangspunkt foretages af udspørgeren, jf. § 1, stk. 3. Når udspørgeren er færdig med sin afhøring, kan bisidderen foretage en uddybende afhøring af den person, der har afgivet forklaring.

Det forudsættes, at undersøgelseskommissionen eller Københavns Byret efter kommissionens begæring kan afskære bisidderen fra at stille spørgsmål til den person, der har afgivet forklaring, hvis spørgsmålene ikke har betydning for undersøgelsen, jf. herved princippet i retsplejelovens § 341.

Til § 23

Til stk. 1

I bestemmelsen fastsættes det, at undersøgelseskommissionen inden afhøringen skal orientere den berørte minister eller embedsmand og den pågældendes bisidder om de forhold af faktisk og eventuelt retlig karakter, som undersøgelsen vedrørende den pågældende omfatter.

Forpligtelsen til at orientere om de nævnte forhold gælder, uanset om undersøgelseskommissionen alene har fået til opgave at undersøge og klarlægge et faktisk begivenhedsforløb. I så fald skal orienteringen alene vedrøre de faktiske forhold, som undersøgelsen vedrørende den pågældende minister eller embedsmand omfatter.

Undersøgelseskommissionen afgør selv, om orienteringen skal ske mundtligt eller skriftligt. Hvis den sker mundtligt, bør det anføres i protokollen, hvad den går ud på, jf. bemærkningerne til § 7.

Orienteringen behøver ikke være særligt detaljeret. Men den skal give den pågældende minister eller embedsmand et billede af, hvilke faktiske og eventuelt retlige forhold vedrørende den pågældende, undersøgelsen omfatter.

Det er angivet i bestemmelsen, at orienteringen skal gives inden afhøringen, dvs. inden den pågældende afhøres første gang. Det forudsættes, at orienteringen gives så hurtigt som muligt, efter at undersøgelsen er iværksat. Den kan således gives på et tidspunkt, hvor den pågældende endnu ikke er indkaldt til at afgive forklaring.

Til stk. 2

Undersøgelseskommissionen har efter den foreslåede bestemmelse pligt til - hvis der i løbet af undersøgelsen sker væsentlige ændringer i forhold til den orientering, der er givet efter stk. 1 - at orientere den pågældende minister eller embedsmand og bisidderen om de forhold af faktisk og eventuelt retlig karakter, som undersøgelsen vedrørende den pågældende omfatter.

Til stk. 3

Det fastsættes i bestemmelsen, at undersøgelseskommissionen efter bevisførelsen skal orientere den pågældende minister eller embedsmand og den pågældendes bisidder om de faktiske og eventuelt retlige forhold vedrørende den pågældende, som kommissionen overvejer at give udtryk for i sin beretning.

Med udtrykket »efter bevisførelsen« tænkes på perioden efter, at undersøgelseskommissionen har afsluttet afhøringerne og indsamlingen af materiale.

Orienteringen behøver ikke være skriftlig. Orienteringen på dette sene tidspunkt skal angive den bevis vurdering, som undersøgelseskommissionen overvejer at lægge til grund vedrørende den berørte minister eller embedsmands adfærd, og - hvis det er relevant - de punkter, der eventuelt vil blive gjort til genstand for kritik i beretningen. Der henvises til kapitel 2, afsnit 3.4.3. Orienteringen skal kunne danne grundlaget for den udtalelse, der kan afgives efter stk. 4.

Til stk. 4

Bestemmelsen fastsætter, at den pågældende minister eller embedsmand og den pågældendes bisidder ved undersøgelsens afslutning - bl.a. på grundlag af den orientering, der er fastsat i stk. 3 - har ret til at komme med en skriftlig udtalelse om de faktiske og eventuelt retlige spørgsmål, som undersøgelsen vedrørende den pågældende rejser.

Undersøgelseskommissionen kan fastsætte en frist for afgivelse af udtalelsen. Fristen skal give bisidderen rimelig tid til at forberede sit indlæg.

Den berørte minister eller embedsmand og den pågældendes bisidder har ikke krav på, at undersøgelseskommissionen iværksætter en høring over indlæg, der er modtaget fra andre berørte ministre/embedsmænd og deres bisiddere. Hvis undersøgelseskommissionen finder det hensigtsmæssigt, kan den beslutte at iværksætte en sådan høringsprocedure.

Til § 24

Til stk. 1

Efter bestemmelsen er det justitsministeren, der skal fastsætte salær og godtgørelse til bisidderen. Beløbet afholdes af statskassen.

Fastsættelsen skal ske efter de takster, der gælder for salær og godtgøres til forsvarere i straffesager. Undersøgelseskommissionen skal afgive en indstilling til justitsministeren herom. Det forudsættes, at justitsministeren i almindelighed følger undersøgelseskommissionens indstilling.

Til stk. 2

I bestemmelsen fastsættes det, at den beskikkede bisidder ikke må modtage salær og godtgørelse ud over det beløb, der er fastsat i stk. 1.

Den valgte bisidder kan derimod aftale med sin klient eller dennes organisation, at den pågældende skal have et salær ud over det ovennævnte beløb. Dette svarer til den gældende retstilstand, jf. kapitel 2, afsnit 2.10.

Til kapitel 8

Tavshedspligt

Til § 25

Til stk. 1

Hensynet til undersøgelsens gennemførelse er givet forrang i forhold til bestemmelser om tavshedspligt. Det gælder både med hensyn til udlevering af materiale og med hensyn til afgivelse af forklaring som vidne.

Det må derfor sikres, at de tavshedsbelagte oplysninger, som undersøgelseskommissionen får kendskab til under sin virksomhed, behandles fortroligt.

Det foreslås i bestemmelsen, at medlemmerne af undersøgelseskommissionen og andre personer, der deltager i undersøgelsen, under ansvar efter straffelo-

vens §§ 152-152 e har tavshedspligt med hensyn til de oplysninger, som de under deres virksomhed får kendskab til.

Det forudsættes, at undersøgelseskommissionen kan udlevere kopi af udkast til protokoltilførsel til den, der har afgivet forklaring for kommissionen, for at sikre sig, at forklaringen bliver korrekt gengivet i protokollen. Undersøgelseskommissionen må desuden give den pågældende en kopi af den endelige tilførsel til protokollen. En sådan udlevering vil ikke være i strid med kommissionens tavshedspligt.

Udtrykket »andre personer, der deltager i undersøgelsen«, omfatter den person, der skal udpeges efter § 1, stk. 3, og undersøgelseskommissionens medhjælper i øvrigt, jf. § 1, stk. 4. Endvidere omfattes de sagkyndige personer, der efter § 6 er anmodet om en udtalelse eller anden bistand.

Den dommer, der beklæder retten i Københavns Byret, er ikke omfattet af udtrykket »andre personer, der deltager i undersøgelsen«. Dommeren er i forvejen omfattet af tavshedspligten efter straffelovens §§ 152-152 e.

Det forudsættes som for undersøgelseskommissionens vedkommende, at retten kan udlevere kopi af udkast til retsbogen til den, der har afgivet forklaring, for at sikre sig, at forklaringen bliver korrekt gengivet i retsbogen. Retten må desuden give den pågældende en kopi af den endelige tilførsel til retsbogen. En sådan udlevering vil ikke være i strid med rettens tavshedspligt.

Til stk. 2

I bestemmelsen fastsættes det udtrykkeligt, at tavshedspligten i stk. 1 også gælder for bisidderen.

Tavshedspligten er ikke 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, hvis det er relevant for bisidderens varetagelse af klientens tarv. Har bisidderen imidlertid fået et pålæg om ikke at gøre klienten bekendt med de nævnte oplysninger, jf. § 22, stk. 3, vil det være i strid med tavshedspligten, hvis bisidderen alligevel gør klienten bekendt hermed. Det samme gælder, hvis bisidderen - i strid med § 22, stk. 3 - udleverer materiale til klienten.

Til § 26

Efter de regler, der fremgår af lovudkastet, kan kommissionen stille henholdsvis skriftlige og mundtlige spørgsmål til de involverede.

For at kunne opnå en fyldestgørende besvarelse af de stillede spørgsmål, som undersøgelseskommissionen stiller, kan det være nødvendigt at gøre den, der anmodes om at besvare spørgsmålene, bekendt med materiale, som indgår i undersøgelsen.

Bestemmelsen giver derfor kommissionen adgang til - uanset tavshedspligten i § 25, stk. 1 - at udlevere materiale til de involverede, hvis det er af betydning for at besvare de spørgsmål, som kommissionen stiller.

Til stk. 2

For at sikre, at det materiale, som kommissionen udleverer efter stk. 1, ikke gøres frit tilgængeligt, foreslås en særlig bestemmelse om tavshedspligt med hensyn til det pågældende materiale.

Til kapitel 9

Undersøgelseskommissionens beslutninger og kære til Østre Landsret

Til § 27

Til stk. 1

Bestemmelsen omfatter de tilfælde, hvor undersøgelseskommissionen består af flere medlemmer. Det fastsættes, at kommissionen i så fald træffer beslutning ved stemmeflerhed. Dette gælder dog ikke den beslutning, der træffes efter § 4, stk. 5. Der henvises til bemærkningerne til denne bestemmelse.

Til stk. 2

Det foreslås i bestemmelsen, at formandens stemme ved stemmelighed er afgørende.

Til § 28

Til stk. 1

Undersøgelseskommissionen vil i løbet af undersøgelsen kunne komme til at træffe en række processuelle beslutninger. Der bør være adgang til domstolsprøvelse af disse beslutninger. Det bemærkes herved, at en undersøgelsesrets afgørelser efter retsplejelovens § 21 a, stk. 4, kan påkæres umiddelbart til Højesteret.

På denne baggrund foreslås det, at undersøgelseskommissionens beslutninger skal kunne indbringes for Østre Landsret.

Indbringelsen kan ske af enhver, der har retlig interesse heri. Fristen er 14 dage efter, at beslutningen er meddelt den pågældende, dvs. er kommet frem til den pågældende. Indbringelsen sker ved, at der indgives et kæreskrift til undersøgelseskommissionen.

For behandlingen i Østre Landsret gælder i øvrigt reglerne om kæremål i borgerlige sager, jf. retsplejelovens kapitel 37. Disse regler indebærer bl.a. følgende:

Landsrettens afgørelse kan ikke kæres, jf. retsplejelovens § 392, stk. 1, nr. 1. Procesbevillingsnævnet kan dog give kæretilladelse, jf. retsplejelovens § 392, stk. 2.

Kære har ikke opsættende virkning, medmindre undersøgelseskommissionen eller landsretten træffer bestemmelse herom, jf. retsplejelovens § 395.

Medmindre undersøgelseskommissionen omgør sin afgørelse, sender den inden en uge efter modtagelsen af kæreskriftet - kæreskriftet, kopi af den påkærede afgørelse og bilag af betydning for kæresagen til landsretten, jf. retsplejelovens § 396, stk. 1. Kommissionen kan vedlægge erklæring om kæren, jf. retsplejelovens § 396, stk. 2.

Landsrettens afgørelse træffes ved kendelse, jf. retsplejelovens § 398, stk. 1.

Det forudsættes, at undersøgelseskommissionens beslutninger ikke kan kæres, når kommissionen har afgivet sin beretning, og at kæremål, der ikke er afgjort på dette tidspunkt, ophæves. Det skyldes, at kommissionens virksomhed er

ophørt ved afgivelsen af beretning, og at kommissionen derfor ikke længere har nogen kompetence efter reglerne i lovudkastet, sml. herved Højesterets kendelse med hensyn til Kommissionsdomstolen vedrørende udbudsmaterialet i Storbæltforbindelsen i UfR 1992, side 375 f (omtalt i kapitel 2, afsnit 2.11.2.).

Til stk. 2

Nogle af undersøgelseskommissionens beslutninger vil resultere i en behandling ved Københavns Byret. Det gælder for beslutningen om at anmode Københavns Byret om at give pålæg om udlevering af materiale, jf. § 17, og om at indkalde en person til at afgive forklaring for retten, jf. § 19.

Det foreslås derfor, at de nævnte beslutninger ikke skal være omfattet af kære-adgangen efter stk. 1.

Til kapitel 10

Offentlighed og afgivelse af beretning m.v.

Til § 29

Til stk. 1

Undersøgelseskommissionen er ikke en domstol. Undersøgelseskommissionen er heller ikke en almindelig offentlig myndighed, der skal udføre forvaltningsretlige opgaver. Den skal alene udføre de opgaver, som fremgår af det kommissorium, som efter reglerne i dette lovudkast fastsættes af justitsministeren ved kommissionens nedsættelse. Der er derfor ikke behov for, at kommissionen omfattes af den forvaltningsretlige lovgivning.

I overensstemmelse hermed foreslås det i bestemmelsen, at lov om offentlighed i forvaltningen, forvaltningsloven, lov om offentlige myndigheders registre og ombudsmandsloven ikke gælder for den virksomhed, der udøves af kommissionen.

Til stk. 2

Bestemmelsen indebærer, at møderne i undersøgelseskommissionen skal fore-

gå for lukkede døre. Der tænkes hermed på kommissionens eksterne møder. I sagens natur er der ikke adgang for offentligheden til kommissionens interne møder, f.eks. rådslagninger. Om baggrunden for bestemmelsen henvises til kapitel 2, afsnit 3.5.4.1.

Som det fremgår heraf, er der bl.a. lagt vægt på hensynet til undersøgelsens effektivitet. Undersøgelseskommissioner er ikke domstole. Deres virksomhed kan bedst sammenlignes med den, som politiet udfører. Politiets efterforskning sker ikke i fuld offentlighed, idet dette på afgørende måde vil svække efterforskningens effektivitet. For sager, der verserer for domstolene, gælder såvel i straffesager som i civile sager den regel, at et vidne, der skal afgive forklaring, ikke må påhøre et andet vidnes forklaring. Åbne døre vil begrænse undersøgelseskommissionens mulighed for at gennemføre en efterforskning, der giver en korrekt afdækning af et hændelsesforløb.

Hensynet til de personer, som undersøgelsen retter sig imod, taler endvidere med betydelig vægt for, at undersøgelsen gennemføres for lukkede døre. Undersøgelsesprocessen er ikke en partsproces med en ligestillet repræsentation. En offentlig gengivelse af afhøringernes forløb vil derfor kunne give et misvisende og for de afhørte skadeligt billede.

Det må i øvrigt tages i betragtning, at det - for at forbedre de berørte embedsmænds retsstilling - bl.a. er foreslået, at de senest inden den første afhøring skal gøres bekendt med en »sigtelse« (orienteres om de forhold af faktisk eller eventuelt retlig karakter, som undersøgelsen vedrørende den pågældende omfatter), jf. § 23. Det, der er tænkt som en retsgaranti, vil således i en proces med åbne døre kunne få den modsatte virkning.

Undersøgelsens arbejde vil desuden ofte danne grundlag for en afgørelse af, om tjenestemandundersøgelser skal indledes. Gennemførelse af undersøgelseskommissionens arbejde for lukkede døre vil være i overensstemmelse med det lovfæstede princip, at tjenestemandundersøgelser som hovedregel ikke er offentlige, jf. tjenestemandslovens § 21, stk. 7.

De hensyn, der kan anføres til støtte for, at møderne i kommissionen bliver offentlige, kan i øvrigt i betydeligt omfang tilgodeses ved, at de gældende regler om afgivelse og offentliggørelse af beretning opretholdes. Undersøgelseskommissionens arbejde vil herefter blive afsluttet med en beretning, og denne beretning vil normalt blive offentliggjort. Offentligheden vil således, når

undersøgelsen er afsluttet, kunne få kendskab til de undersøgte forhold, undersøgelsens forløb og resultat, jf. § 32.

Til § 30

Til stk. 1

I tilknytning til bestemmelsen i § 29, stk. 2, fastsættes det i denne bestemmelse, at møder i retten, herunder afhøringer, ikke er offentlige.

Udtrykket »retten« omfatter ikke alene Københavns Byret, men også Østre Landsret og Højesteret, hvis disse retter skal tage stilling til et processuelt spørgsmål, f.eks. ved kære af en beslutning, Københavns Byret har truffet, eller ved, at en beslutning, der er truffet af undersøgelseskommissionen, indbringes for retten, jf. lovudkastets § 28, stk. 1.

Til stk. 2

I forlængelse af det, som er fastat i stk. 1, fastsættes det i denne bestemmelse, at der ikke er adgang til aktindsigt i rettens materiale efter retsplejelovens § 41. Dette gælder dog kun, indtil undersøgelseskommissionen har afgivet sin beretning. Udtrykket »retten« skal fortolkes som i stk. 1.

Det forudsættes, at undersøgelseskommissionen i sagens natur modtager kopi af alt det materiale, der fremlægges i Københavns Byret i forbindelse med afhøringer, og af retsbogen vedrørende afhøringerne og andre retshandlinger. En sådan udlevering vil ikke være i strid med bestemmelsen eller med rettens tavshedspligt.

Til § 31

Efter den gældende retstilstand kan det give anledning til tvivl, om det materiale, der indgår i en undersøgelse ved en undersøgelsesret, af hensyn til undersøgelsens gennemførelse kan undtages fra aktindsigt efter offentlighedsloven. Der henvises til kapitel 2, afsnit 2.11.3.

For at fjerne denne tvivl fastsættes det udtrykkeligt i bestemmelsen, at der ikke uden samtykke fra undersøgelseskommissionen må gives aktindsigt i materiale, der indgår i undersøgelsen. Undersøgelseskommissionen kan ikke ud fra et

frit skøn nægte at give samtykke til udlevering af materialet. Kommissionen må vurdere, om udlevering af materialet vil være skadelig for kommissionens gennemførelse af sin undersøgelse.

Spørgsmålet om aktindsigt, når undersøgelseskommissionen har afgivet sin beretning, i de dokumenter, som myndighederne i kopi har udleveret til undersøgelseskommissionen eller fået tilbage, skal som hidtil afgøres efter reglerne i offentlighedsloven. Det forudsættes, at internt materiale, der er udleveret til undersøgelseskommissionen, ikke som følge heraf har mistet sit interne karakter, sml. kapitel 2, afsnit 2.11.3.

Til § 32

Til stk. 1

I bestemmelsen fastsættes det, at undersøgelseskommissionen skal afgive en beretning om resultatet af sin undersøgelse. Bestemmelsen svarer til retsplejelovens § 21 a, stk. 5, 1. pkt.

Indholdet og formen af beretningen afgøres af undersøgelseskommissionen. Det forudsættes, at en kopi af kommissionens protokol og eventuel retsbog optages som bilag til beretningen. Det forudsættes endvidere, at eventuelle udtalelser efter § 23, stk. 4, optrykkes som bilag til beretningen.

Den tavshedspligt, der gælder for undersøgelseskommissionen, jf. § 25, er ikke til hinder for, at alle relevante, herunder særligt fortrolige, oplysninger gengives i beretningen. Dette gælder, selv om beretningen normalt vil blive offentliggjort, jf. stk. 2.

Til stk. 2

I bestemmelsen fastsættes det, at justitsministeren offentliggør beretningen, medmindre ganske særlige grunde taler herimod. Bestemmelsen svarer til retsplejelovens § 21 a, stk. 5, 2. pkt. Beretningen vil herefter blive offentliggjort bortset fra helt særlige tilfælde, hvor tungtvejende hensyn navnlig til statens sikkerhed eller hensynet til fremmede magter gør sig gældende. Der henvises til kapitel 2, afsnit 2.12.

Da kommissionens protokol og eventuel retsbog optages som bilag til beret-

ningen, indebærer bestemmelsen, at protokollen og retsbogen også vil blive offentliggjort, medmindre ganske særlige grunde taler herimod.

Til kapitel 11

Ikrafttræden m.v.

Til § 33

Til stk. 1

Bestemmelsen indeholder ikrafttrædelsestidspunktet for reglerne i lovudkastet.

Forhold, der har fundet sted, før reglerne i lovudkastet er trådt i kraft, kan også undersøges af en undersøgelseskommission.

Til stk. 2

Det fastsættes i bestemmelsen, at en undersøgelse af forhold i den statslige forvaltning ikke må foretages efter reglerne i retsplejelovens §§ 21 og 21 a, når reglerne i lovudkastet er trådt i kraft. Sådanne undersøgelser skal foretages efter reglerne i lovudkastet.

Bestemmelsen tager ikke sigte på de tilfælde, hvor der i en særlov henvises til, at en undersøgelse af bl.a. forhold i den statslige forvaltning skal foretages efter reglerne i retsplejelovens §§ 21-21 a. Dette gælder f.eks. med hensyn til søulykker efter sølovens afsnit 5.

Til § 34

Som nævnt i kapitel 2, afsnit 3.1., og de almindelige bemærkninger til lovudkastet har der som en mere generel betænkelighed mod den nuværende undersøgelsesretsordning været anført, at undersøgelsesretternes indstillinger - selv om de kun skal vedrøre grundlaget for andre myndigheders eventuelle indledning af disciplinærforfølgning m.v. - i medierne og i det politiske liv sidestilles med domme. Der har også været peget på, at der knytter sig nogle principielle betænkeligheder til, at dommere, når de leder undersøgelsesretter, ud-

fører opgaver, som efter deres art ikke er sædvanlige for domstolene, og at de herved - til skade for tilliden til domstolene - kan blive gjort til aktører i sager, der reelt er afspejlinger af politiske konflikter.

Lovudkastet indeholder en række forslag, som skønnes væsentligt at kunne begrænse grundlaget for den nævnte kritik, jf. nærmere herom i de almindelige bemærkninger til lovudkastet og kapitel 2, afsnit 3.3.3.-3.3.4. Men det er naturligvis ikke muligt med sikkerhed at forudsige, hvorledes de foreslåede regler vil virke i praksis. Følgende spørgsmål kan navnlig fremhæves:

Hvordan vil de overvejende processuelt orienterede forslag, der er angivet i kapitel 2, afsnit 3.3.3., fungere? Hvordan vil regeringen administrere den begrænsede adgang til at anmode dommerledede undersøgelseskommissioner om en retlig vurdering? Hvordan vil dommerne vurdere deres her foreslåede funktion i undersøgelseskommissionen? I hvilket omfang vil der vise sig behov for efterfølgende eksternt juridisk rådgivning?

Reglerne i lovudkastet bør derfor vurderes på ny inden for en overskuelig fremtid, således at der kan tages stilling til, om der er behov for justeringer. Det forudsættes, at forslag til revision af reglerne i lovudkastet skal fremsættes senest 5 år efter ikrafttrædelsestidspunktet.

Man vil til den tid på grundlag af praktiske erfaringer bl.a. bedre kunne bedømme, om ordningen er betænkelig ud fra retssikkerhedsmæssige synspunkter, og om dommeres deltagelse i undersøgelseskommissioner har påvirket opfattelsen af domstolenes integritet på en sådan måde, at ordningen bør søges ændret.

Eva Smiths, Jon Stokholms og Hellen Thorups mindretalsforslag m.v.:

Det nævnte mindretal **foreslår** følgende ændringer i lovudkastet:

7. § 2, stk. 5, udgår.

2. § 4, stk. 4, affattes således:

»Undersøgelseskommissionen kan i øvrigt undtagelsesvis få til opgave at foretage retlige vurderinger til belysning af, hvorvidt der foreligger grundlag for at rejse tjenestemandssag eller straffesag over for embedsmænd. Undersøgelses-

kommissionen kan ikke herudover få til opgave at udtale sig om embedsmænds ansvar.«

3. 4, stk. 5, udgår.

Det nævnte mindretal **anbefaler** følgende ændringer i lovudkastet:

4. § 2, stk. 4, og kapitel 5 udgår.

Det nævnte mindretals bemærkninger:

Til nr. 1

§ 2, stk. 5, udgår, fordi en kommission på 3 personer må antages at give afgørelsen en uønsket autoritet, der vil forhøje doms virkningen.

Til nr. 2

Retlige vurderinger bør have undtagelsens karakter p.g.a. de principielle betænkeligheder ved at lade samme person foretage undersøgelse af de faktiske forhold og den retlige vurdering, jf. nærmere kapitel 2, afsnit 3.3.4.6.6.

At undersøgelseskommissionen kun kan udtale sig om et muligt tjenestemandsansvar og strafferetligt ansvar betyder, at undersøgelseskommissionen aldrig kan foretage endelige ansvarsvurderinger.

Undersøgelseskommissioner er et utilstrækkeligt fundament for endelige vurderinger. Disse bør derfor altid foretages af andre myndigheder.

Der er endvidere ikke i tjenestemandsløven hjemmel til - og bør ej heller være det - at en embedsmand kan tildeles en offentlig irettesættelse uden mulighed for at rense sig. Se også mindretallets bemærkninger i kapitel 2, afsnit 3.3.4.1.

Til nr. 3

§ 4, stk. 5, udgår p.g.a. de alvorlige principielle betænkeligheder ved at lade en dommer foretage retlige vurderinger på utilstrækkeligt grundlag, jf. nærmere kapitel 2, afsnit 3.3.4.6.1.

Til nr. 4

Mindretallet anbefaler, at § 2, stk. 4, udgår.

Efter mindretallets opfattelse er der ikke sagligt belæg for at anvende dommere til udredning af faktiske hændelsesforløb. Dommere kan ikke antages at være bedre egnede end andre jurister som advokater, universitetsjurister eller statsadvokater, hvortil kommer, at der er risiko for, at domstolenes omdømme kan lide skade.

Som en konsekvens af, at det anbefales, at dommere ikke bør medvirke, foreslår mindretallet endvidere, at kapitel 5 udgår.

KAPITEL 4

Parlamentariske kommissioner og folketingsudvalg

1. Indledning

Ifølge kommissoriet skal udvalget bl.a. redegøre for anvendelsen af parlamentariske kommissioner og undersøgelser foretaget af folketingsudvalg, samt overveje nye alternativer, f.eks. offentlige høringer i parlamentet.

I dette kapitel redegør udvalget for anvendelsen af parlamentariske kommissioner og folketingsudvalg. Udvalget overvejer endvidere, hvilke opgaver parlamentariske kommissioner og folketingsudvalg bør beskæftige sig med fremover.

Spørgsmålet om anvendelse af undersøgelsesretter er behandlet i kapitel 2-3. Spørgsmålet om anvendelse af andre undersøgelsessystemer er behandlet i kapitel 5.

2. Parlamentariske kommissioner

2.1. Nedsættelse og sammensætning af en parlamentarisk kommission

I grundlovens § 51 er der fastsat følgende regler om parlamentariske kommissioner:

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

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

Beslutning om nedsættelse af en parlamentarisk kommission træffes af Folketinget alene.

Parlamentariske kommissioner sammensættes af folketingsmedlemmer, der vælges af Folketinget efter forholdstal, jf. grundlovens § 52. Folketinget bestemmer selv, hvor mange medlemmer kommissionen skal have.

F.eks. bestod den parlamentariske kommission vedrørende besættelsestiden, der blev nedsat i juni 1945, se nærmere afsnit 2.2. nedenfor, af 23 medlemmer. Ved kommissionens fornyelse i december 1945 blev antallet af kommissionsmedlemmer fastsat til 24.

Hvis et kommissionsmedlem ophører med at være folketingsmedlem, må den pågældende udtræde af den parlamentariske kommission. En parlamentarisk kommission bortfalder ved nyvalg til Folketinget, men kan mellem nyvalg fortsætte igennem flere folketingsår.

2.2. En parlamentarisk kommissions opgaver

En parlamentarisk kommissions opgave består - som anført - i at undersøge »almenvigtige sager«. Hvad der ligger heri, er ikke nærmere beskrevet i grundloven.

En bestemmelse om parlamentariske kommissioner svarende til grundlovens § 51 fandtes allerede i grundloven af 1849. Denne grundlovs § 50 havde følgende ordlyd:

»Ethvert af Thingene kan til at undersøge almeenvigtige Gjenstande nedsætte Commissioner af sine Medlemmer. Disse ere berettigede til saavel af offentlige Myndigheder, som af private Borgere at fordrø Oplysninger meddeelte mundtlig eller skriftlig.«

Bestemmelsen tog navnlig sigte på kommissioner, der skulle virke som led i tingenes forberedelse af forslag om love og andre regeringsforanstaltninger. De tre første parlamentariske kommissioner, der blev nedsat, vedrørte i overensstemmelse hermed udredning af lovgivnings- og administrationsspørgsmål.

I samlingen 1870-71 vedtog Folketinget at nedsætte en parlamentarisk kommission til undersøgelse af lovgivningsmagts og de bevilgende myndigheders stilling til Vallø- og Vemmetofte Stiftelserne. I januar 1885 nedsatte Folketinget en parlamentarisk kommission om udgifterne til et kirkeligt råd af bisperne og om reglerne for salg af præstegårdsjord. I samlingen 1899-1900 besluttede Folketinget at nedsætte en parlamentarisk kommission til at stille forslag om »en retfærdig omordning af vore beskatningsforhold«. Se nærmere P. Munch, Den danske Rigsdag 1849-1949, side 238 ff.

Anvendelsen af de parlamentariske kommissioner var ikke ved forarbejderne til bestemmelsen begrænset til lovforberedelse m.v. 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. Der har dog ikke været nedsat parlamentariske kommissioner efter den gældende grundlov fra 1953.

I 1918 nedsatte Landstinget en parlamentarisk kommission til at undersøge de forhold, der stod i forbindelse med en skarp modsætning mellem stats- og justitsminister Zahle og amtmand Rytter på Færøerne samt to andre færøske embedsmænd. En række embedsmænd og politikere samt stats- og justitsminister Zahle og udenrigsminister Scavenius blev i den forbindelse afhørt. I den parlamentariske kommissions betænkning vendte kommissionens flertal sig skarpt imod Zahle, idet flertallet fandt, at han som justitsminister ved besvarelse af en forespørgsel i Landstinget ikke havde levet op til sin konstitutionelle pligt til at lægge sin viden åbent frem, men i stedet havde fortiet visse oplysninger. På grundlag af betænkningen vedtog Landstinget i foråret 1920 en dagsorden, der udtalte mistillid til Zahle.

Den seneste parlamentariske kommission (med senere fornyelser) blev nedsat af Folketinget i juni 1945. Folketingets beslutning om at nedsætte denne kommission havde følgende indhold:

»Der nedsættes en Kommission i henhold til Grundlovens § 45 med det Hverv:

1. at undersøge samtlige politiske og militære Forhold, som kan tjene til Bedømmelse af, hvorvidt der er Grundlag for at gøre Ansvar gældende over for Ministre eller andre særlig ansvarlige i Forbindelse med Danmarks Besættelse af tyske Tropper den 9. april 1940.
2. at undersøge samtlige Forhold, hvis Klarlæggelse af Kommissionen anses for nødvendig til Bedømmelse af, hvorvidt der er Grundlag for at drage Ministre til Ansvar i Anledning af deres Embedsvirksomhed under den tyske Besættelse.
3. at afgive Betænkning til Folketinget angaaende de foretagne Undersøgelser, ledsaget af Indstilling om, hvorvidt der efter Resultatet af Undersøgelserne af Tinget bør rejses Sag for Rigsretten i henhold til Grundlovens § 67.
4. Medlemmernes Antal fastsættes til 23.
5. Over Møder, hvori mundtlige Oplysninger og Forklaringer afgives til Kommissionen, optages stenografisk Referat.
6. Tingets Formand bemyndiges til at iværksætte det fornødne til denne Beslutnings Udførelse.«

Det fremgår af kommissionens betænkning fra 1945, at den i første række har beskæftiget sig med 1. punkt i kommissoriet, dvs. begivenhederne omkring den 9. april 1940.

Det fremgår endvidere af betænkningen, at kommissionen på daværende tidspunkt (1945) fandt at burde undlade at udarbejde en indstilling om, hvorvidt der burde rejses rigsretssag. Kommissionen anførte herom bl.a. følgende:

»...Selv om det foreliggende Materiale for saa vidt efter Kommissionens Opfattelse kan danne Grundlag for en Indstilling, har man dog maattet nære Betænkelighed ved for nærværende at foretage den hertil fornødne Bedømmelse, idet den Mulighed ikke kan udelukkes, at der senere kan komme saadanne nye Momenter frem, at det Billede, man nu har kunnet danne sig, senere vilde blive forrykket. Hele Spørgsmaalet om et eventuelt Ansvar i Forbindelse med Begivenhederne den 9. April 1940 kan nemlig ikke ses som et Anliggende, der kan vurderes alene ud fra en dansk Dokumentation. Besættelsen var et Led i en Krigsforbrydelse, og den

Retsfølgning, der nu er i Gang mod Krigsforbrydere ..., vil eventuelt kunne kaste nyt Lys ogsaa over Begivenhederne om den 9. April og den Stilling, danske ansvarlige da indtog.

Hertil kommer, at der ogsaa, hvad angaar Kommissoriets Punkt 2 (Ministres Embedsførelse under Besættelsen), vil kunne komme Forhold frem, som kan have Betydning for den endelige Vurdering.«

Ved Folketingets opløsning i oktober 1945 betragtedes kommissionen som ophørt. En ny kommission blev nedsat med den opgave at fortsætte undersøgelserne. Denne kommissions kommissorium omfattede ikke afgivelse af indstilling om, hvorvidt der burde rejses tiltale ved Rigsretten. Kommissionen skulle alene afgive »beretning« til Folketinget om sine undersøgelser.

I forbindelse med kommissionens arbejde blev der nu nedsat en kommissionsdomstol, der kunne foretage de undersøgelser og afhøringer, som kommissionen fandt nødvendige.

Selv om der ikke har været nedsat parlamentariske kommissioner efter den gældende grundlov fra 1953, må det på baggrund af forarbejderne til bestemmelsen i grundlovens § 51 og hidtidig praksis konkluderes, at der ikke er nogen retlige grænser for, hvilke sager i den statslige forvaltning en parlamentarisk kommission kan pålægges at undersøge, når blot sagen kan karakteriseres som »almenvigtig«.

De opgaver, som en parlamentarisk kommission kan pålægges at udføre, er endvidere ikke retligt begrænset til undersøgelse og klarlæggelse af et faktisk begivenhedsforløb. En parlamentarisk kommission kan også pålægges at gennemføre en vurdering af, om der er grundlag for at antage, at der er handlet retsstridigt/ulovligt af personer inden for den statslige forvaltning, herunder ministre. Kommissionen kan i den forbindelse pålægges at fremkomme med indstilling om, hvorvidt der er grundlag for at søge et retligt ansvar gjort gældende mod de pågældende.

2.3. Sagsoplysningen

Efter grundlovens § 51 er parlamentariske kommissioner »berettigede til at fordre skriftlige eller mundtlige oplysninger såvel af private borgere som af offentlige myndigheder«.

Bestemmelsen medfører ikke alene en ret for en parlamentarisk kommission til at anmode om mundtlige eller skriftlige oplysninger, men også en forpligtelse for private borgere og offentlige myndigheder til at meddele skriftlige eller mundtlige oplysninger til kommissionen, når kommissionen anmoder om det.

Det må antages, at pligten til at meddele skriftlige oplysninger ikke blot indebærer en pligt til skriftligt at besvare spørgsmål fra kommissionen, men også en pligt til at stille allerede foreliggende skriftligt materiale til rådighed for kommissionen.

Den kommission, der blev nedsat i juni 1945 vedrørende besættelsestiden, anførte i sin betænkning, at man - til belysning af begivenhederne omkring den 9. april 1940 og for straks at tilvejebringe det nødvendige arbejdsgrundlag - *med hjemmel i grundlovens § 45* (nu § 51) indhentede »*Aktstykker fra en Række Ministerier* (fremhævet her), ligesom man udbad sig skriftlige Redegørelser fra saadanne Personer, flv. Ministre og daværende ledende Militære, mod hvem Undersøgelse i første Række formentes at burde rettes.« Kommissionen har således lagt til grund, at bestemmelsen i den dagældende grundlovs § 45 indebar en ret for kommissionen til at kræve udlevering af allerede foreliggende skriftligt materiale.

Oplysningerne afgives som udgangspunkt under strafansvar, jf. straffelovens § 162 og - for ministres vedkommende - ministeransvarlighedslovens § 5, stk. 2. Dette gælder, uanset om oplysningerne afgives mundtligt eller skriftligt.

Den parlamentariske kommission er ikke udstyret med særlige tvangsmidler til håndhævelse af oplysningspligten. Det folketingsudvalg, som i 1953 behandlede statsministerens forslag til ny grundlov, anførte derfor i sin betænkning om forslaget, at man fandt det nødvendigt, at »der ved en tilføjelse i retsplejeloven eller i en særlig lov tilvejebringes hjemmel for de af rigsdagen nedsatte kommissioner til at afhøre personer under samme vidnepligt som domstolene« (Rigsdagstidende 1952-53, Tillæg B, sp. 369).

Spørgsmålet om særlige tvangsmidler vil næppe have den store praktiske betydning med hensyn til offentlige myndigheder.

Det kan nemlig påregnes, at ministre allerede som følge af det parlamentariske ansvar i almindelighed vil være indstillet på skriftligt at besvare de spørgsmål, som den parlamentariske kommission stiller, og at møde frem for at afgive forklaring for kommissionen. Herudover vil ministrene normalt udlevere foreliggende skriftligt materiale til kommissionen, når kommissionen anmoder om det. Der henvises til afsnit 3.4. om folketingsudvalgs sagsoplysning. Ministrene vil som udgangspunkt også kunne pålægge embedsmænd at afgive forklaring for den parlamentariske kommission.

I øvrigt må det antages, at offentligt ansatte, der undlader at opfylde oplysningspligten, vil kunne ifalde disciplinært ansvar eller i grove tilfælde strafansvar efter straffelovens § 156 eller § 157. Dette må antages at gælde, selv om de ansatte ikke har fået en tjenestebefaling til at afgive forklaring for kommis-

sionen. Hvis ministre undlader skriftligt eller mundtligt at besvare spørgsmål fra den parlamentariske kommission eller efter kommissionens anmodning undlader at udlevere skriftligt materiale til kommissionen, vil der efter omstændighederne foreligge en overtrædelse af ministeransvarlighedslovens § 5.

Spørgsmålet om tvangshåndhævelse vil således formentlig kun kunne tænkes at få praktisk betydning i forhold til private personer. Over for disse personer er der navnlig følgende muligheder for at håndhæve oplysningspligten:

Kommissionen kan anlægge retssag mod den person, der nægter at give møde eller afgive forklaring. Hvis den pågældende herefter ikke opfylder dommen, kan den gennemtvinges ved fogedretten efter bestemmelserne i retsplejelovens kapitel 48.

I den statsretlige litteratur er det endvidere antaget, at en parlamentarisk kommission kan foretage vidneførsel ved domstolene, hvis formålet med vidneførslen 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.

En yderligere mulighed er ved siden af kommissionen at nedsætte en kommissionsdomstol (undersøgelsesret), der skal foretage de nødvendige undersøgelser og afhøringer. I forbindelse med nedsættelsen af de parlamentariske kommissioner vedrørende besættelsestiden blev der således som anført ovenfor nedsat en kommissionsdomstol, der havde til opgave at foretage de undersøgelser og afhøringer, som den parlamentariske kommission fandt nødvendig.

Hertil kommer, at en parlamentarisk kommission muligvis ved en umiddelbar fogedforretning efter reglerne i retsplejelovens kapitel 55 kan gennemtvinge et krav om udlevering af foreliggende skriftligt materiale. Spørgsmålet ses dog ikke behandlet i den statsretlige litteratur.

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

Det er dog antaget i den statsretlige litteratur, at lovgivningens regler om vidneudelukkelses- og vidnefritagelsesgrunde finder anvendelse på afhøringer for en parlamentarisk kommission. Dette må også antages at gælde for spørgsmålet om meddelelse af skriftlige oplysninger til kommissionen.

2.4. Offentlighed i forbindelse med den parlamentariske kommissions arbejde

Spørgsmålet om offentlighed i forbindelse med den parlamentariske kommissions arbejde er ikke reguleret i grundloven.

Folketinget vil derfor ved nedsættelsen kunne fastsætte nærmere regler om, hvorvidt offentligheden skal have adgang til møder og dokumenter.

Dette skete f.eks., da Folketinget i december 1945 på ny nedsatte en parlamentarisk kommission vedrørende besættelsestiden. Punkt 4 i Folketingets beslutning om at nedsætte kommissionen havde følgende indhold:

»Selve Kommissionens Drøftelser og Afgivelsen af Oplysninger, Forklaringer og Redegørelser foregaar i lukkede Møder, men der vil til Oplysning for Offentligheden, naar Undersøgelsen af et Forhold er bragt til et saadant Punkt, at Kommissionen mener, at en Redegørelse derfor kan afgives, være at afgive saadan Redegørelse i den Form og paa den Maade, som Kommissionen skønner rigtig.«

Den parlamentariske kommission vil muligvis også selv kunne fastsætte regler om spørgsmålet. Uden sådan beslutning må det antages, at en parlamentarisk kommission vil tage udgangspunkt i de regler, der gælder for offentlighedens adgang til folketingsudvalgs møder og dokumenter. Efter disse regler vil offentligheden ikke have adgang til kommissionens møder eller til materiale, der er fortroligt. Der henvises til afsnit 3.5. nedenfor.

2.5. Af rapportering m.v.

Den parlamentariske kommission skal normalt afgive en rapport til Folketinget om resultatet af sit arbejde. Nærmere regler herom kan være fastsat i kommissoriet for den parlamentariske kommission, men vil i øvrigt følge af sagens natur.

Således var det i folketingsbeslutningen om den parlamentariske kommission, der blev nedsat i juni 1945 vedrørende besættelsestiden, anført, at kommissionen skulle afgive betænkning til Folketinget om de »foretagne Undersøgelser, ledsaget af Indstilling om, hvorvidt der efter Resultatet af Undersøgelserne af Tinget bør rejses Sag for Rigsretten i henhold til Grundlovens § 67«.

Der er ingen regler om, at rapporten fra den parlamentariske kommission skal være offentlig. I praksis har de beretninger eller betænkninger, som er afgivet af de parlamentariske kommissioner, været offentlige.

3. Folketingsudvalg

3.1. Nedsættelse og sammensætning

Nærmere regler om folketingsudvalgenes nedsættelse og sammensætning er fastsat i Folketingets forretningsorden.

Det fremgår af forretningsordenen, at Folketinget ved begyndelsen af hvert folketingsår nedsætter en række stående udvalg (§ 7, stk. 1). Folketinget kan endvidere nedsætte særlige udvalg til behandling af enkelte sager (§ 7, stk. 6). Kun folketingsmedlemmer kan være medlemmer af folketingsudvalg. Valget sker efter forholdstal, jf. herved grundlovens § 52.

Udvalgene består normalt af 17 medlemmer med et varierende antal stedfortrædere (§ 7, stk. 2-3), jf. dog nedenfor om Udvalget for Forretningsordenen. Hovedreglen om 17 medlemmer kan fraviges af tinget i forbindelse med nedsættelsen af et særligt udvalg (§ 7, stk. 6).

Udvalget for Forretningsordenen består af Folketingets Præsidium »tilligemed så mange af Tinget valgte medlemmer, at udvalgets samlede medlemstal bliver 21« (§ 7, stk. 1, nr. 1). Stedfortrædere kan ikke udpeges (§ 7, stk. 3). Ethvert i Folketinget indvalgt parti, der ikke er repræsenteret i udvalget, kan udpege et medlem, der har ret til at deltage i forhandlingerne i udvalget, men uden stemmeret og uden ret til at fremsætte nogen udtalelse i udvalgets betænkninger. Folketingets formand er formand for udvalget, mens Folketingets første næstformand er næstformand for udvalget. Udvalget for Forretningsordenen har ikke som de andre udvalg et nærmere afgrænset arbejdsområde svarende til et ministerium. Udvalgets opgaver er i højere grad af intern karakter såsom at behandle Folketingets budget og procedurespørgsmål for arbejdet i salen og udvalg. Herudover hører det til udvalgets opgave at påse, at ministre, Folketingets formand og statsrevisorer ikke varetager hverv, der kan medføre inhabilitet (se i det hele § 7, stk. 1, nr. 1).

Et folketingsudvalg bortfalder ved nyvalg til Folketinget samt ved udgangen af et folketingsår. Medlemsudskiftninger inden for funktionsperioden (på det udtrædende medlems initiativ) er mulig.

3.2. Iværksættelse af undersøgelse af nærmere bestemte forhold i den statslige forvaltning

Folketingets stående udvalg beskæftiger sig normalt med lovgivningsspørgsmål eller lignende opgaver inden for udvalgenes område og med opgaver af generel kontrollerende karakter i forhold til vedkommende ministers forvaltning af området. Der kan som nævnt også nedsættes et særligt udvalg til f.eks. at udføre lovgivningsopgaver eller lignende.

Undertiden beskæftiger folketingsudvalgene sig med nærmere bestemte, mere konkrete forhold i den statslige forvaltning, der allerede har fundet sted. Der er ikke i grundloven eller i Folketingets forretningsorden fastsat regler om, hvem der beslutter, at et folketingsudvalg skal beskæftige sig med sådanne forhold.

For så vidt angår *de stående udvalg* kan såvel Folketinget (typisk ved beslutning under en forespørgsel) som udvalget selv inden for sit område beslutte, at en undersøgelse skal iværksættes.

Hvis undersøgelsen er startet på foranledning af Folketinget, vil kommissoriet også være fastsat af Folketinget. Hvor udvalget selv har iværksat undersøgelsen, vil det også beslutte undersøgelsens omfang.

Som eksempel på, at Folketinget har fastsat et stående udvalgs kommissorium, kan nævnes Folketingets Udvalg for Forretningsordenens undersøgelse af AMBI-sagen. Udvalgets kommissorium fremgik af en motiveret dagsorden, som Folketinget vedtog i forbindelse med en forespørgselsdebat om sagen.

Det er Folketinget, der træffer beslutning om at nedsætte et *ad hoc udvalg* til at undersøge forhold i den statslige forvaltning. Folketinget fastsætter udvalgets opgaver i forbindelse med nedsættelsen af udvalget.

Kommissoriet for Det Særlige Undersøgelsesudvalg (i det følgende kaldet Stavad-udvalget) fremgik således af den motiverede dagsorden, som Folketinget vedtog i forbindelse med en forespørgselsdebat vedrørende undersøgelsesrettens beretning om Himmerlandsbanken. Ifølge dette kommissorium bestod udvalgets opgave i at undersøge, om ministre - i forbindelse med sagen om Sparekassen Nordjyllands overtagelse af engagementer fra Himmerlandsbanken - havde afgivet forkerte eller mangelfulde oplysninger til Folketinget, som kunne give anledning til at drage de pågældende til ansvar.

3.3. Afgrænsning af udvalgenes opgaver

Der er ikke fastsat regler om, hvilke opgaver folketingsudvalg kan pålægges at udføre, når udvalgene skal beskæftige sig med undersøgelse af nærmere bestemte forhold i den statslige forvaltning. Udvalgenes opgaver kan derfor *i princippet* bestå både i at undersøge og klarlægge et faktisk begivenhedsforløb og - i tilknytning hertil - i at vurdere, om der er grundlag for at søge de involverede ministre og/eller embedsmænd draget til ansvar.

I praksis har udvalgenes opgave normalt bestået i at vurdere ministres forhold, herunder eventuelt at fremkomme med indstilling eller udtalelse om ministres politiske og/eller retlige ansvar.

Om udvalgene i den forbindelse 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.

Udvalget for Forretningsordenens skulle selv undersøge begivenhedsforløbet, da udvalget behandlede AMBI-sagen i 1992-93. Også Stavad-udvalget skulle foretage en undersøgelse af begivenhedsforløbet.

Folketingets Udvalg for Forretningsordenens betænkning og indstilling vedrørende Tamil-sagen er derimod baseret på undersøgelsesrettens beretning herom.

Udvalgene har i de seneste år ikke beskæftiget sig med spørgsmålet om de involverede embedsmænds retlige ansvar eller i øvrigt vurderet nærmere bestemte embedsmænds forhold. Udvalgene har anset det for at være ministrenes opgave at tage stilling til disse spørgsmål.

Som eksempel kan nævnes den betænkning og indstilling, som Folketingets Udvalg for Forretningsordenen afgav i juni 1993 vedrørende Tamil-sagen. Udvalget tog på eget initiativ beretningen fra undersøgelsesretten vedrørende Tamil-sagen op til behandling i udvalget. Om udvalgets opgave i den forbindelse hedder det i udvalgets betænkning:

»For så vidt angår de i beretningen nævnte *embedsmænd* bemærker udvalget, at det er de enkelte ministres opgave at tage stilling til, om tjenstlige undersøgelser bør igangsættes.

For så vidt angår de *ministre*, der nævnes i beretningen, har udvalget behandlet sagen på en række møder med henblik på at tage stilling til, om de af undersøgelsesretten konstaterede forhold for fhv. justitsminister Ninn-Hansens, fhv. statsminister Poul Schlüters og fhv. justitsminister H. P. Clausens vedkommende kunne begrunde, at der blev gjort ansvar gældende over for vedkommende i form af gældsretstiltale.«

Tilsvarende er det understreget i den beretning, som er afgivet af Stavad-udvalget, at udvalget ikke drager konklusioner i forhold til nærmere bestemte embedsmænd.

Noget andet er, at det ved vurderingen af en ministers forhold i almindelighed må indgå, hvilken rådgivning ministeren har fået fra embedsmænd. Selv om et folketingsudvalgs virksomhed begrænses til en undersøgelse og vurdering af den pågældende ministers forhold, vil det derfor kunne forekomme, at udvalgets konklusioner kan indeholde en mere eller mindre indirekte kritik af embedsværket som sådant f.eks. for ufyldstgørende rådgivning.

Fra tiden før 1990 kan der nævnes en række eksempler på undersøgelser i folketingsregi, der omfattede embedsmænds forhold.

Det udvalg under Det Udenrigspolitiske Nævn, der fik til opgave at undersøge hændelsesforløbet med de 18 østtyske statsborgeres ophold på den danske ambassade i DDR den 9.- 10. september 1988, inddrog således embedsmænds forhold i sit arbejde. Udvalget foretog dog ikke nogen vurdering af, om der var grundlag for at søge et retligt ansvar gjort gældende mod nærmere bestemte embedsmænd.

Udvalget for Forretningsordenen, som den 8. februar 1985 afgav betænkning og indstilling i dagpengesagen, havde ikke kun fået til opgave at inddrage embedsmænds forhold, men fik også til opgave at tage stilling til, om embedsmænd burde drages retligt til ansvar. Udvalgets kommissorium fremgik af en motiveret dagsorden, som Folketinget havde vedtaget under en forespørgselsdebat om dagpengesagen. Den motiverede dagsorden lød således:

»Idet folketinget henviser til de af arbejdsministeren og justitsministeren afgivne redegørelser, herunder de deri påpegede mange og alvorlige fejl, der er begået under dagpengesagens »forløb«, vil folketinget lade udvalget for forretningsordenen vurdere og indstille, hvordan ansvarsplacering vil kunne gennemføres.

Udvalget skal samtidig overveje, hvorledes sådanne fejl kan undgås i fremtiden....«

I udvalgets betænkning er der bl.a. anført følgende om ansvarsspørgsmålet:

»Uanset at udvalget således på en række punkter har fundet grundlag for at kritisere myndighedernes sagsbehandling af hjemmelsspørgsmålet, finder et flertal som beskrevet ikke, at der under denne del af sagsbehandlingen er begået sådanne fejl eller forsømmelser, at der kan gøres et ansvar gældende mod nogen...«

Endvidere kan nævnes den beretning, som Folketingets Forsvarsudvalg afgav den 28. juni 1984 om Harpoon-missil sagen. Et flertal i udvalget ønskede, at forsvarsministeren foranledigede, at den militære anklagemyndighed trak tiltalen mod en orlogskaptajn tilbage. Et mindretal i udvalget anførte, at det af principielle retssikkerhedsmæssige grunde måtte anses for overordentligt betænkeligt, hvis et folketingsudvalg pålagde forsvarsministeren at gribe ind i anklagemyndighedens behandling af sagen, der verserede ved domstolene. Også forfatningsretlige betragtninger talte efter mindretallets opfattelse med megen betydelig vægt herimod. Mindretallet anførte bl.a. følgende herom:

»...En indgriben fra folketingets side i konkrete straffesager ville ikke blot stemme dårligt overens med princippet i grundlovens § 3. Indleder man en sådan ny praksis fra folketingets side, vil man i realiteten opnå, at ministrenes ansvar for deres forvaltningsområde forflygtiges. I den forbindelse må man også være opmærksom på, at folketingets ombudsmand netop har til opgave på folketingets vegne at føre tilsyn med administrationen.«

3.4. Sagsoplysning

Der gælder ikke særlige regler om oplysningspligt i forhold til folketingsudvalg, herunder om afgivelse af vidneforklaringer. Heller ikke ministre er i almindelighed retligt forpligtet til at besvare spørgsmål fra folketingsudvalg.

Der er på den anden side efter udvalgets opfattelse ikke noget retligt til hinder for, at der ved lov indføres en forpligtelse for private personer og offentlige myndigheder til at give oplysninger til et folketingsudvalg svarende til den, der gælder i forhold til en parlamentarisk kommission. Tilsvarende må det antages, at der ved lov kan indføres regler om tvangshåndhævelse af en sådan oplysningspligt.

Justitsministeriet behandlede spørgsmålet i en skrivelse af 13. december 1976 til Folketingets Arbejdsgangsudvalg. I skrivelsen anførte Justitsministeriet bl.a.:

»Justitsministeriet er enig i, at det vil være forbundet med væsentlige principielle betænkeligheder og betegne et brud på den forfatningsmæssige tradition her i landet at gennemføre en nyordning som den, der er antydnet i udvalgets spørgsmål [at indføre en oplysningsadgang svarende til den, der gælder for parlamentariske kommissioner].

Justitsministeriet må imidlertid nære betænkelighed ved at antage, at det efter grundloven skulle være udelukket ved almindelig lov at tillægge folketingsudvalgene en oplysningsadgang af samme indhold som den, der er angivet i grundlovens § 51, 2. pkt. [om parlamentariske kommissioner]. Justitsministeriet lægger herved navnlig vægt på, at en sådan begrænsning i lovgivningsmagtens kompetence ikke med sikkerhed kan støttes på en modsætningslutning fra den nævnte grundlovsbestemmelse.

Man skal i den forbindelse pege på, at det er utvivlsomt, at der ved lov eller i henhold til lov kan tillægges udvalg og kommissioner, der nedsættes af regeringen eller vedkommende minister en tilsvarende adgang til at søge oplysninger som den, der for parlamentariske kommissioners vedkommende er hjemlet i grundlovens § 51, 2. pkt.; men også at oplysningsadgangen må forudsætte sådan hjemmel....

En adgang for de af folketinget i henhold til folketingets forretningsorden nedsatte udvalg til at »fordre skriftlige eller mundtlige oplysninger såvel af private borgere som af offentlige myndigheder, ville utvivlsomt på tilsvarende måde kunne gennemføres ved eller i henhold til lov...

Bestemmelsen i grundlovens § 51, 2. pkt., kan derfor opfattes således, at dens retlige betydning alene ligger deri, at tilvejebringelsen af en sådan hjemmel er uforholden i forhold til en parlamentarisk kommission, idet disse kommissioners kompetence i så henseende allerede er generelt hjemlet umiddelbart i den nævnte grundlovsbestemmelse.«

Selv om der ikke - uden særlig lovgivning - gælder nogen oplysningspligt i forhold til folketingsudvalg, er der i praksis mange måder, hvorpå udvalgene kan få en sag belyst.

Udvalgene kan anmode ministre om skriftligt at besvare spørgsmål og/eller om at udlevere dokumenter til udvalgene. Under hensyn til det parlamentariske ansvar, der påhviler ministre, vil ministrene ofte medvirke til udvalgets oplysning af sagen og give udvalget adgang til flere oplysninger end dem, som udvalget kan kræve efter reglerne om aktindsigt i offentlighedsloven.

De ansvarlige ministre vil endvidere kunne møde i samråd for at redegøre nærmere for sagen.

Ministrene vil som udgangspunkt afgive de omtalte skriftlige og mundtlige oplysninger under strafansvar, jf. ministeransvarlighedslovens § 5, stk. 2.

Folketingets forretningsorden indeholder ikke regler om indkaldelse af ministre til samråd, men der er fast praksis herom. En minister er ikke retligt forpligtet til at give møde i samråd. På grund af almindelig respekt for Folketinget og på baggrund af det politiske ansvar vil ministeren dog normalt give møde.

Det er efter praksis alene den aktuelt ansvarlige minister, der kan indkaldes til samråd. En forhenværende minister kan således ikke indkaldes til samråd. Tilsvarende indkaldes en tidligere ressortminister, der fortsat er minister, efter praksis ikke til samråd om sager, der ikke lænere henhører under den pågældendes område.

Sagen kan også oplyses ved deputationer under udvalgsmøder, dvs. ved at private personer forelægger deres synspunkter for udvalget. Udvalget kan også belyse sagen gennem skriftligt materiale, som udvalget modtager fra andre myndigheder (end ministerier) og fra private personer.

Endelig kan udvalgene rekvirere ekstern bistand ved undersøgelsen. Spørgsmålet om ekstern bistand er behandlet af Folketingets Lovsekretariat i et notat af 7. november 1994 i forbindelse med Stavad-udvalgets arbejde. Det anføres bl.a. i notatet:

»En adgang for disse eksperter til at stille spørgsmål til ministre eller til deputationer under udvalgsmøder må anses for helt principiel i forhold til regler og praksis for folketingsudvalgenes arbejdsform og sammensætning. Et ønske herom bør derfor i givet fald forelægges for Udvalget for Forretningsordenen med efterfølgende beslutning i salen.

Skal der udbetales vederlag til eksperterne, er det nødvendigt at forelægge ansættelsen for Præsidiet til godkendelse af udgifterne.

Inden for disse rammer må det bero på udvalgets egen afgørelse, hvilke eksperter der ønskes tilknyttet og hvordan denne tilknytning skal foregå. I tilfælde af uenighed træffes afgørelse herom ved almindelig flertalsbeslutning....«

Der findes ingen regler eller praksis for proceduren i et folketingsudvalg, der skal undersøge forhold i den statslige forvaltning, herunder for beskikkelse af bisiddere for de personer, der eventuelt måtte blive afhørt af udvalget.

I forbindelse med Stavad-udvalgets arbejde blev der givet ministrene adgang til at møde med personlige rådgivere under samråd i udvalget. Ministrene benyttede sig ikke af denne adgang.

Til illustration af, hvordan folketingsudvalg i praksis har fået sagerne belyst, kan oplyses følgende vedrørende de seneste års undersøgelser i folketingsudvalg m.v.:

De to medlemmer af Det Udenrigspolitiske Nævn, der i 1987 fik til opgave at behandle sagen om to spionagedømte danskere i Polen, blev orienteret om sagen gennem relevante embedsmænd.

Det udvalg, der i 1988 blev nedsat af Det Udenrigspolitiske Nævn for at undersøge hændelsesforløbet i forbindelse med 18 østtyskeres ophold på den danske ambassade i DDR, indhentede oplysninger fra stats- og udenrigsministeren, ansatte i de to ministerier og fra ambassaden i Berlin. Udvalget gennemførte samtaler med en del embedsmænd.

Da Udvalget for Forretningsordenen i 1992-93 behandlede AMBI-sagen, indgik en materiale-samling, som var udarbejdet af en arbejdsgruppe under Statsministeriet, som udvalgets vigtigste grundlag for beskrivelsen af hændelsesforløbet. Materialesamlingen indeholdt det materiale, som var udvekslet mellem ministerierne.

Stavad-udvalget oplyste sagen ved at indkalde ministre i samråd og ved at modtage skriftligt materiale fra ministerier og styrelser. Udvalget modtog i den forbindelse - i systematiseret form - ikke-offentligt tilgængelige dokumenter, hvis dokumenterne havde været forelagt ministre. Udvalget afholdt endvidere møder med tidligere skatteminister Ole Stavad og fhv. direktør i Sparekassen Nordjylland Jørgen Giversen efter anmodning fra disse.

I forbindelse med nedsættelsen af Stavad-udvalget blev det overvejet, om udvalget skulle kunne indkalde embedsmænd til at afgive forklaring for udvalget. Embedsmændenes forbund, DJØF, skrev i den forbindelse bl.a. følgende i et brev til statsministeren:

» _

DJØF finder det i den anledning afgørende at præcisere, at eventuelle videre skridt i forhold til de berørte embedsmænd skal ske indenfor rammerne af Tjenestemandslovens bestemmelser om disciplinærfølgning (Tjenestemandslovens kapitel 4).

Der ligger ikke heri et ønske fra forbundets side om at begrænse mulighederne for at gennemføre en parlamentarisk undersøgelse af forløbet.... Det være sig i regi af Folketingets udvalg for forretningsorden eller i et andet til formålet parlamentarisk sammensat udvalg.

DJØF kan ikke have bemærkninger til, at der i et sådant parlamentarisk forum foretages afhøringer af involverede ministre. Forbundet har heller ikke indvendinger mod, at alle relevante dokumenter i den pågældende sag stilles til rådighed for et sådant udvalg. DJØF finder

det derimod af retssikkerhedshensyn helt afgørende, at der ikke gives adgang til afhøringer af embedsmænd i et sådant regi.«

Stavad-udvalget fik ikke adgang til at afhøre embedsmænd.

Den undersøgelsesgruppe under Det Udenrigspolitiske Nævn, som blev nedsat i 1995, og som skulle undersøge »regeringens håndtering af Thule-sagen« (vedrørende daværende stats- og udenrigsminister H.C. Hansens brev til USA's ambassadør i Danmark om oplagring af atomvåben i Grønland), oplyste sagen på grundlag af skriftligt materiale, som blev stillet til rådighed af regeringen, og på grundlag af møder med en række ministre.

Det fremgår af undersøgelsesgruppens redegørelse, at undersøgelsesgruppens medlemmer - for så vidt angår fortrolige dokumenter i Udenrigsministeriet - fik adgang til at gennemlæse »den samlede dokumentmængde«. Medlemmerne kunne tage notater til eget brug, men notaterne måtte behandles med samme fortrolighed som dokumenterne. Materiale, der ikke var fortroligt, blev udleveret til undersøgelsesgruppen.

For at få afklaret spørgsmålet om, hvorvidt undersøgelsesgruppen gennem samtaler med embedsmændene kunne få sagen oplyst, rettede undersøgelsesgruppens formand følgende henvendelse til udenrigsministeren:

»1. I hvilket omfang vil der blive mulighed for at tale med embedsmænd i de involverede ministerier? I den forbindelse ønskes det drøftet, om ikke Udenrigsministeriets direktør og departementscheferne på grund af deres særlige stilling under alle omstændigheder bør stå til rådighed med besvarelse af eventuelle spørgsmål fra Undersøgelsesgruppen.«

Udenrigsministeren svarede, at Udenrigsministeriets direktør efter hans opfattelse ikke havde en særlig status i forhold til andre embedsmænd. Under hensyn til den holdning, som DJØF fremkom med under Stavad-sagen, jf. ovenfor, anførte udenrigsministeren endvidere, at undersøgelsesgruppen, hvis den ønskede at afhøre embedsmænd, måtte rette henvendelse til DJØF eller til den pågældende embedsmand for at spørge, om han ønskede at medvirke frivilligt.

Undersøgelsesgruppen afholdt herefter et møde med formanden for DJØF og formanden for DJØFs tjenestemandsgruppe. DJØF »gjorde det herunder helt klart, at man modsætter sig embedsmænds deltagelse i parlamentariske undersøgelser.« Denne holdning omfattede også Udenrigsministeriets direktør og departementscheferne. DJØFs formand fremhævede endvidere, at man anså det for ønskeligt, at »Nordskov-Nielsen-udvalget fremkommer med forslag, som kan løse de principielle problemer forbundet med denne form for undersøgelser.«

3.5. Offentlighed i forbindelse med folketingsudvalgets arbejde m.v.

Mødeoffentlighed

Folketingsudvalgenes møder gennemføres normalt for lukkede døre. Udvalgene kan ved afslutningen af et udvalgsmøde træffe beslutning om, at meddelel-

ser i nærmere bestemt omfang skal tilgå offentligheden, jf. forretningsordens § 8, stk. 5.

I særdeles påtrængende tilfælde kan der på forslag af formanden eller efter et skriftligt indgivet forslag af 17 medlemmer i almindelighed dispenseres fra reglerne i forretningsordenen, når 3/4 af de stemmende tilslutter sig forslaget, jf. forretningsordenens § 42. Det kan i den forbindelse bl.a. bestemmes, at et udvalgs møder skal være offentlige.

Folketinget gav således dispensation fra Folketingets forretningsorden vedrørende Stavad-udvalget. Udvalget kunne herefter træffe beslutning om offentlighedens adgang til udvalgets møder, dog uden at dette indebar adgang til lyd- eller billedoptagelser, jf. Folketingstidende 1994-95, Folketingets Forhandlinger, sp. 667. Stavad-udvalget besluttede, at der alene skulle være adgang for pressen og kun til udvalgs møder, hvor der var samråd, møder med Ole Stavad eller modtagelse af deputationer. Alle andre møder skulle holdes for lukkede døre. Udvalget besluttede endvidere, at udvalgets åbne møder skulle båndoptages med efterfølgende udskrivning af båndene.

Justitsministeriet har i en skrivelse til Skatteministeriet redegjort for, i hvilket omfang Stavad-udvalget på sine åbne møder måtte behandle fortroligt materiale, som udvalget havde modtaget fra skatteministeren.

Det fremgår bl.a. af Justitsministeriets skrivelse, at lovgivningens almindelige regler om tavshedspligt ikke er til hinder for, at en minister af egen drift, eller fordi Folketinget eller typisk et folketingsudvalg anmoder herom, videregiver fortrolige oplysninger, når oplysningerne efter ministerens skøn må antages at være af betydning for udvalgets behandling af en sag. Muligheden for at videregive fortrolige oplysninger til et folketingsudvalg gælder i almindelighed også, selv om oplysningerne er omfattet af særlige tavshedspligtsregler, herunder statskattelovens § 44.

Det fremgår endvidere af skrивelsen, at medlemmerne af Stavad-udvalget havde tavshedspligt med hensyn til de fortrolige oplysninger, som udvalget til brug for sin undersøgelse modtog fra f.eks. Told- og Skattestyrelsen, jf. straffelovens § 152. Tavshedspligten indebar, at udvalgets medlemmer ikke *uberettiget* måtte videregive sådanne oplysninger. Ikke enhver videregivelse af fortrolige oplysninger ansås for uberettiget, jf. herved straffelovens § 152 e. Hvis videregivelsen f.eks. ansås for berettiget varetagelse af åbenbar almeninteresse, forelå der ikke en krænkelse af tavshedspligten. Herom anførte Justitsministeriet følgende i skrивelsen:

»Der kan i den forbindelse henvises til betænkning nr. 998/1984 om tavshedspligt, hvor der om spørgsmålet om folketingsmedlemmers adgang til at fremdrage tavshedsbelagte oplysninger bl.a. er anført følgende (side 112):

»I kommentaren til straffelovens § 269 om forskellige begrænsninger i strafansvaret for overtrædelse af denne bestemmelse antager Greve med flere ..., at der er en forhåndsformodning for, at udtalelser i folketinget bæres af en åbenbar almeninteresse. Heraf må følge, at sigtelser, der fremsættes i tinget, ofte vil være straffri. På tilsvarende måde må det antages, at et medlem af folketinget efter omstændighederne straffrit kan fremdrage tavshedsbelagte oplysninger.

ger i tinget, når dette sker som led i en redegørelse for vedkommendes opfattelse af et lovforslag eller dele heraf eller med henblik på at orientere de øvrige medlemmer om lovforslagets konsekvenser i bestemte relationer. Fremdrages oplysningerne som led i en begrundelse for konkrete ændringer i et lovforslag, må det i hvert fald være strafrit. Noget andet er, at det i så fald muligvis påhviler folketingets formand eller vedkommende minister at tage initiativ til, at der træffes beslutning om, at tingets forhandlinger skal foregå for lukkede døre, sml. grundlovens § 49.«

Rækkevidden af det angivne ytringsprivilegium for folketingsmedlemmer kan give anledning til tvivl - ikke mindst i forhold til arbejdet i Det særlige Undersøgelsesudvalg, der har karakter af en ny undersøgelsesform, hvor der derfor ikke er en parlamentarisk praksis at henvise til.

I hvilket omfang, gengivelse af fortrolige oplysninger på møder i Det særlige Undersøgelsesudvalg, hvortil offentligheden har adgang, vil indebære en uberettiget videregivelse og dermed en krænkelse af tavshedspligten, må efter Justitsministeriets opfattelse bero på de konkrete omstændigheder og på begrundelsen for i det enkelte tilfælde at videregive de pågældende oplysninger på et møde, der er åbent for offentligheden.

Efter Justitsministeriets opfattelse vil der således kunne forekomme tilfælde, hvor en gengivelse af fortrolige oplysninger, der kan henføres til bestemte personer eller virksomheder, efter omstændighederne vil blive anset for en uberettiget videregivelse, hvis gengivelsen sker under et udvalgsmøde, hvortil offentligheden har adgang.

Det er imidlertid ikke muligt i detaljer at angive, i hvilke tilfælde en sådan gengivelse vil indebære en krænkelse af tavshedspligten, da vurderingen af, om der foreligger berettiget varetagelse af åbenbar almeninteresse, som nævnt vil bero på de konkrete omstændigheder i det enkelte tilfælde.

En sikkerhed mod en utilsigtet krænkelse af tavshedspligten i forbindelse med udvalgets arbejde kan opnås, hvis fortrolige oplysninger alene fremdrages og drøftes på møder, hvortil offentligheden ikke har adgang.

Som en anden mulighed kan der peges på den fremgangsmåde, at medlemmer, der ønsker at fremdrage fortrolige oplysninger på åbne møder, forinden tager spørgsmålet op på et lukket udvalgsmøde. Herved får udvalget på forhånd lejlighed til at tage stilling til spørgsmålet, herunder om den pågældende forhandling i udvalget i givet fald bør foregå for lukkede døre.«

Dokumentoffentlighed

Folketinget, herunder folketingsudvalgene, er ikke en del af den offentlige forvaltning. Offentlighedsloven finder derfor ikke anvendelse på Folketinget eller folketingsudvalgene.

Selv om Folketinget og folketingsudvalgene ikke er omfattet af offentlighedsloven, er der i et vist omfang på andet grundlag tilvejebragt dokumentoffentlighed.

For så vidt angår brevveksling mellem Folketingets udvalg og ministerierne har der således siden 1969 eksisteret en ordning, hvorefter genparten af disse dokumenter i et vist omfang løbende fremlægges til eftersyn for presseløgenes medlemmer.

Folketingets Udvalg for Forretningsordenen vedtog den 3. april 1991 et nyt sæt regler om adgang til folketingsudvalgenes skriftlige materiale og om adgang til oplysninger i Folketingets udvalgsakt-database (FTU).

Herefter er bl.a. udvalgsspørgsmål til ministre og disses svar herpå samt henvendelser fra organisationer og foreninger (men ikke fra enkeltpersoner) til udvalgene i almindelighed offentligt tilgængelige (reglernes § 2, stk. 1).

Udvalget eller vedkommende minister kan dog beslutte, at dokumenterne ikke skal være offentligt tilgængelige. Offentligheden har således ikke adgang til aktindsigt i fortroligt stemplede dokumenter (reglernes § 2, stk. 2).

Den omstændighed, at en minister ikke har stemplet et dokument, der er sendt til et folketingsudvalg, fortroligt, betyder ikke i sig selv, at medlemmerne af udvalget eller Folketingets personale kan lade oplysningerne i dokumentet være omfattet af den ovennævnte adgang til aktindsigt. Folketingets medlemmer og personale er omfattet af straffelovens almindelige regler om tavshedspligt, og de er derfor forpligtede til at respektere tavshedspligten med hensyn til de fortrolige oplysninger, som de modtager fra en minister om bl.a. enkeltpersoners forhold.

Justitsministeriet har bl.a. i et svar på et spørgsmål fra Folketingets Retsudvalg antaget, at en minister ikke er retligt forpligtet til at forsyne fortroligt materiale, som fremsendes til f.eks. et folketingsudvalg, med en fortrolighedsmarkering. Ifølge Folketingets offentliggørelsesordning bliver materialet imidlertid som nævnt normalt gjort offentligt tilgængeligt, medmindre ministeren har stemplet det fortroligt. En minister bør derfor stemple dokumenter, der sendes til et folketingsudvalg, fortroligt for derigennem at tilkendegive over for medlemmerne af udvalget og Folketingets personale, at dokumenterne efter ministerens opfattelse indeholder oplysninger af fortrolig karakter. Herved kan det undgås, at dokumenterne ved en fejltagelse fremlægges i presseløgen eller i øvrigt gøres tilgængelig for offentligheden.

3.6. Afrapportering m.v.

Folketingsudvalget vil normalt afslutte sin undersøgelse af nærmere bestemte forhold i den statslige forvaltning med en rapport, typisk en beretning, jf. herved forretningsordenens § 8, stk. 14.

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, stk. 10.

Udvalgets beretning eller betænkning vil normalt blive offentliggjort.

3.7. Undersøgelser ved udvalg under Det Udenrigspolitiske Nævn

Forholdene i den statslige forvaltning er - i Folketingets regi - også blevet undersøgt af udvalg under Det Udenrigspolitiske Nævn.

I 1987 blev der således nedsat et udvalg bestående af 2 medlemmer af Det Udenrigspolitiske Nævn i anledning af sagen om 2 danskere, der var tiltalt for spionage i Polen.

I 1988 blev der endvidere nedsat et udvalg bestående af 4 medlemmer af Det Udenrigspolitiske Nævn i anledning af sagen om 18 østtyskeres ophold på den danske ambassade i Østberlin.

I september 1995 blev der under Det Udenrigspolitiske Nævn nedsat en undersøgelsesgruppe, der skulle undersøge »regeringens håndtering af Thule-sagen«. Undersøgelsesgruppen afgav redegørelse i marts 1996. Redegørelsen er offentliggjort.

Der er ikke fastsat nærmere regler om undersøgelser af udvalg under Det Udenrigspolitiske Nævn. Sådanne regler kan fastsættes af Det Udenrigspolitiske Nævn i forbindelse med udvalgets nedsættelse, og udvalget må også på egen hånd kunne fastsætte regler herom. I begge tilfælde gælder det naturligvis, at reglerne ikke må stride imod lovgivningen.

Det må således antages, at Det Udenrigspolitiske Nævn eller udvalget ikke kan fastsætte regler, hvorefter myndigheder, virksomheder og personer retligt forpligtes til at udlevere materiale til udvalget, eller hvorefter personer retligt forpligtes til at afgive forklaring for udvalget, sml. afsnit 3.4. ovenfor.

4. Udvalgets overvejelser

4.1. Problemafgrænsning

Som nævnt i afsnit 2 var det oprindeligt meningen med parlamentariske kommissioner, at de navnlig skulle virke som led i Landstingets og Folketingets forberedelse af lovforslag og andre regeringsforanstaltninger.

De parlamentariske kommissioner kunne dog også nedsættes til at undersøge nærmere bestemte forhold i den statslige forvaltning, der allerede var begået.

Kommissionerne kunne i den forbindelse få til opgave at tage stilling til spørgsmålet om, hvorvidt de involverede personer, navnlig ministre, havde handlet på en sådan måde, at de af vedkommende myndighed burde gøres ansvarlige herfor.

Der har som nævnt ikke været nedsat parlamentariske kommissioner efter den gældende grundlov fra 1953. I dag er det - som beskrevet i afsnit 3 - folketingsudvalgene, typisk de stående udvalg, der beskæftiger sig med undersøgelse og vurdering af afsluttede begivenhedsforløb i den statslige forvaltning, herunder med spørgsmålet om, hvorvidt ministre bør gøres ansvarlige for, hvad der er passeret i forvaltningen.

Ifølge kommissoriet er det ikke udvalgets opgave at redegøre for, om en parlamentarisk kommission eller et folketingsudvalg bør beskæftige sig med lovgivningsspørgsmål eller andre lignende spørgsmål, der har med fremtidige forhold at gøre.

Det er derimod udvalgets opgave at tage stilling til, om et folketingsudvalg eller en parlamentarisk kommission (i det følgende kaldet et parlamentarisk organ) bør beskæftige sig med forhold i den statslige forvaltning, der allerede har fundet sted, med henblik på en belysning af, om der er grundlag for, at vedkommende myndighed søger de involverede personer gjort ansvarlige for, hvad der har fundet sted.

Det er i den forbindelse væsentligt at afklare, om et parlamentarisk organ bør forbehandle spørgsmålet om, hvorvidt en minister bør drages politisk til ansvar eller eventuelt bør drages retligt til ansvar, navnlig gennem tiltale ved Rigsretten mod ministeren. Udvalget skal i givet fald tage stilling til, om et parlamentarisk organ selv bør undersøge og klarlægge det faktiske begivenhedsforløb, eller om denne opgave bør overlades til andre organer, således at folketingsorganets opgave begrænses til at foretage en vurdering af sagen på grundlag af den afklaring af begivenhedsforløbet, som er tilvejebragt af andre, f.eks. en undersøgelseskommission.

Det er endvidere væsentligt at afklare, om et parlamentarisk organ (tillige) bør vurdere nærmere angivne embedsmænds forhold, herunder tage stilling til, om embedsmændene har handlet på en sådan måde, at de bør søges gjort retligt ansvarlige herfor (ved disciplinærforfølgning, straffesag eller erstatningssag).

For så vidt det antages, at et parlamentarisk organ selv bør forestå undersøgelsen af faktum, skal der tages stilling til, om undersøgelsen bør være tilgængelig for offentligheden, herunder for radio og fjernsyn, således at den får karakter af en offentlig høring.

Disse og nogle andre spørgsmål, herunder spørgsmålet om sagsoplysning, behandler udvalget i de følgende afsnit.

4.2. Et parlamentarisk organs opgaver

4.2.1. Ministres forhold

Folketingets kontrol med ministrene

Efter grundloven består en af Folketingets opgaver i at tage stilling til, om en minister skal drages politisk til ansvar eller søges gjort retligt ansvarlig for dele af sin embedsførelse.

Ministerens politiske ansvar over for Folketinget fremgår af grundlovens § 15. Ingen minister kan forblive i sit embede, efter at Folketinget har udtalt sin mistillid til ministeren. Udtaler Folketinget sin mistillid til statsministeren, skal denne begære ministeriets afgang eller udskrive nyvalg.

Folketinget kan også søge at gøre ministeren retligt ansvarlig for hans embedsførelse. Folketinget afgør således, om der skal rejses tiltale ved Rigsretten mod en minister for den pågældendes embedsførelse, jf. herved grundlovens § 16.

For at det samlede folketing kan tage stilling til spørgsmålet om ministeransvar, kan det ofte være hensigtsmæssigt, at et organ under Folketinget har forberedt grundlaget herfor. Dette gælder ikke blot, hvis der bliver behov for at undersøge og klarlægge det faktiske begivenhedsforløb i sagen, jf. herom nedenfor. Det kan også være betydningsfuldt for Folketinget, at et parlamentarisk organ har identificeret og vurderet de politiske og/eller retlige spørgsmål, som kan eller skal inddrages i Folketingets afgørelse af, om en minister bør gøres politisk ansvarlig eller søges gjort retligt ansvarlig ved Rigsretten.

Der er på denne baggrund i udvalget enighed om, at et parlamentarisk organ - til brug for Folketingets stillingtagen til spørgsmålet om ministeransvar - må

forventes fortsat at få til opgave at beskæftige sig med ministres forhold. Det parlamentariske organ bør som led i denne forbehandling have mulighed for at udarbejde en indstilling om, hvorvidt en minister har handlet på en sådan måde, at Folketinget bør drage den pågældende politisk til ansvar, eller hvorvidt der eventuelt bør søges gjort et retligt ansvar gældende.

Bør det parlamentariske organ selv undersøge og klarlægge det faktiske begivenhedsforløb vedrørende ministres forhold?

Til brug for et parlamentarisk organs vurdering af ministres forhold vil det ofte være nødvendigt, at der er foretaget en nærmere undersøgelse af et faktisk handlingsforløb i statsforvaltningen.

Udvalget har derfor overvejet det spørgsmål, om det parlamentariske organ selv bør forestå en sådan undersøgelse, eller om undersøgelsen bør foretages af andre organer.

Et parlamentarisk organ vil efter udvalgets opfattelse *næppe* i almindelighed være et *egnet forum* for undersøgelser af forhold i den statslige forvaltning. Begrundelsen er følgende:

- 1) Klarlæggelse af komplicerede begivenhedsforløb vil ofte omfatte indsamling og gennemgang af omfattende skriftligt materiale samt afhøring af en lang række personer, herunder navnlig ministre og embedsmænd. Folketingsmedlemmer har normalt ikke den fornødne erfaring eller i øvrigt de nødvendige professionelle forudsætninger for at forestå sådanne undersøgelser, herunder med hensyn til deres planlægning og med hensyn til tilrettelæggelse og gennemførelse af afhøringer.
- 2) Et sådant organs effektivitet kan yderligere blive svækket, hvis medlemmerne under arbejdet ikke optræder i enighed f.eks. med hensyn til de temaer, der ønskes belyst, og den måde, undersøgelsen bør gennemføres på. Der kan være en risiko for, at partipolitiske meningsforskelle og interesser i relation til den undersøgte sag i for høj grad kommer til at præge forløbet af undersøgelsen. Dette må navnlig antages at gælde, hvis undersøgelsen foregår for åbne døre.
- 3) Hertil kommer, at der i dele af offentligheden kan være en manglende tilid til, at en sådan undersøgelse vil kunne gennemføres på en tilstrækkelig uvildig og objektivt saglig måde. Dette vil kunne indebære, at konklusio-

nerne med hensyn til det undersøgte begivenhedsforløb ikke vil fremstå med nogen særlig autoritet.

- 4) Det vil endvidere være meget tidskrævende for parlamentarikere, hvis de - ud over at redegøre for og vurdere ministres forhold - også skulle tilvejebringe det faktiske grundlag for vurderingen. Illustrerende for tidsforbruget er de undersøgelser, der i en årrække har været foretaget af kommissionsdomstole/undersøgelsesretter. Disse undersøgelser er karakteriseret ved, at der har været indkaldt et stort antal vidner, at der har været afsat et betydeligt antal dage til afgivelse af forklaringer, og at der har været fremlagt et meget omfattende bilagsmateriale. Undersøgelserne er blevet afsluttet med en udførlig beretning, der i detaljer har belyst det faktiske hændelsesforløb. Det er næppe realistisk at tro, at tilsvarende undersøgelser kan foretages af folketingsmedlemmer, selv om medlemmerne fik stillet den nødvendige sekretariatsbistand til rådighed. Medlemmerne vil have ansvaret for undersøgelsen, og de må f.eks. være til stede, når der foretages afhøringer af ministre, embedsmænd og andre personer. Folketingsmedlemmerne har i sagens natur andre og principielt set normalt langt vigtigere opgaver end den, der består i at forestå en mere eller mindre detailpræget undersøgelse af forhold i statsforvaltningen. I parlamentarisk regi vil det derfor formentlig kun være hensigtsmæssigt at gennemføre en summarisk eller ennemæssigt meget begrænset undersøgelse, jf. nedenfor om mindre undersøgelser ved et parlamentarisk organ.
- 5) Selv om folketingsmedlemmer skulle forestå undersøgelsen, må det i øvrigt antages, at den nærmere tilrettelæggelse af undersøgelsen ofte ville blive overladt til ikke-politikere (sekretariatet eventuelt suppleret med særligt sagkyndige), og springet til at lade undersøgelsesorganer uden for Folketinget selvstændigt undersøge faktum er derfor ikke stort.
- 6) Som ovenfor nævnt vil en klarlæggelse af et kompliceret faktum i de her omhandlede sager ofte forudsætte, at der foretages afhøring af de implicerede personer, herunder embedsmænd. Det vil imidlertid kunne skade forholdet mellem ministre og embedsmænd, hvis et parlamentarisk organ skal kunne indkalde embedsmænd til at afgive forklaring direkte for organet til brug for organets belysning af ministres forhold. En iværksættelse af de her omhandlede undersøgelser vil ofte med rette eller urette blive betragtet som et led i en politisk magtkamp mellem regering og opposition; der er således en risiko for, at medlemmerne af undersøgelsesorganet ikke vil blive

anset som uvildige, men som deltagere i denne magtkamp. Embedsmænd risikerer derfor inden for rammerne af en sådan undersøgelsesform at blive et led i det politiske spil mellem regering og opposition. Der henvises til det, som er anført nedenfor i afsnit 4.2.2. vedrørende forvaltningsorganisatoriske betænkeligheder ved en ordning, hvorefter et parlamentarisk organ vurderer nærmere angivne embedsmænds forhold.

På den anførte baggrund er det sammenfattende udvalgets opfattelse, at klarlæggelse af et begivenhedsforløb i den statslige forvaltning med henblik på, at et parlamentarisk organ kan tage stilling til spørgsmålet om ministeransvar, som udgangspunkt bør foretages af et undersøgelsesorgan, der ikke består af folketingsmedlemmer. Et sådant organ kunne f. eks. være en undersøgelseskommission som foreslået i kapitel 2.

Mindre undersøgelser ved et parlamentarisk organ af et faktisk begivenhedsforløb til brug for redegørelsen for ministres forhold

Det er ikke altid, at der vil være behov for at iværksætte større undersøgelser, inden et parlamentarisk organ kan redegøre nærmere for og vurdere ministres forhold.

Der kan f.eks. tænkes sager, der angår et enkelt faktum, hvor sagen kan belyses ved en gennemgang af foreliggende skriftligt materiale, eventuelt suppleret af enkelte opklarende spørgsmål til den pågældende minister. Sager vedrørende spørgsmål om overtrædelse af ministeransvarlighedslovens § 5, stk. 2, om urigtige oplysninger m.v. til Folketinget kan - men vil ingenlunde altid - høre til denne kategori.

Det parlamentariske organ kan endvidere i visse tilfælde have behov for, at der tilvejebringes yderligere oplysninger end dem, der fremgår af beretningen fra f.eks. en undersøgelseskommission, inden der på fyldestgørende måde kan redegøres for bl.a. spørgsmålet om, hvorvidt ministre bør søges draget til ansvar for deres embedsførelse.

Udvalget finder, at det parlamentariske organ i sådanne tilfælde ikke bør være afskåret fra selv at tilvejebringe det faktiske grundlag, som har betydning for udarbejdelsen af redegørelsen om ministres forhold. Dette forudsætter bl.a., at faktum vil kunne klarlægges uden afhøring af embedsmænd, jf. afsnit 4.4. nedenfor vedrørende det parlamentariske organs mulighed for sagsoplysning.

4.2.2. Ingen vurdering af bestemte embedsmænds forhold

Som nævnt i afsnit 4.2.1. må det forventes, at et parlamentarisk organ også i fremtiden vil få til opgave at beskæftige sig med ministres forhold, herunder udarbejde en indstilling til Folketinget om, hvorvidt en minister bør drages politisk til ansvar eller søges draget retligt til ansvar for sin embedsførelse.

Et parlamentarisk organ bør imidlertid efter udvalgets opfattelse, bortset fra visse mindre undersøgelser, ikke selv undersøge og klarlægge et faktisk begivenhedsforløb med henblik på at redegøre for og vurdere ministres forhold, jf. det, som er anført i afsnit 4.2.1. ovenfor. I forlængelse heraf finder udvalget, at et parlamentarisk organ heller ikke bør undersøge og klarlægge et faktisk begivenhedsforløb med henblik på at vurdere embedsmænds forhold.

Spørgsmålet er herefter, om der bør etableres en ordening, hvorefter et parlamentarisk organ - når det faktiske grundlag er tilvejebragt f.eks. gennem en undersøgelseskommission - bør redegøre for og kunne vurdere *bestemte embedsmænds* forhold. Ordningen kunne f.eks. gå ud på, at det parlamentariske organ på grundlag af en gennemgang af sagen udtaler sin kritik af bestemte embedsmænds adfærd. Hvis det parlamentariske organ finder grundlag herfor, kunne ordningen endvidere gå ud på, at det parlamentariske organ henstiller til ministeren, at der f.eks. indledes disciplinærsag mod bestemte embedsmænd.

En række forhold taler efter udvalgets opfattelse imod, at en ordening af den nævnte karakter gennemføres:

- 1) En ordening, hvorefter et parlamentarisk organ vurderer bestemte embedsmænds forhold, vil efter udvalgets opfattelse udgøre et *brud på væsentlige forfatningsmæssige principper*. Embedsmændene er ansvarlige over for deres minister i overensstemmelse med ansættelsens karakter, mens ministre er ansvarlige over for Folketinget for deres embedsførelse, jf. afsnit 4.2.1. ovenfor.
- 2) Et parlamentarisk organ vil endvidere *næppe* være et *egnet forum* for vurderinger af bestemte embedsmænds forhold. Mens spørgsmålet om ministeransvar typisk vil være præget af politisk orienterede synspunkter, vil vurderingen af spørgsmålet om embedsmænds ansvar i højere grad være af traditionel retlig karakter. En sådan retligt orienteret proces hører ikke hjemme i parlamentsregi.

- 3) Der er desuden knyttet nogle *forvaltningsorganisatoriske betæneligheder* til en ordning, hvorefter et parlamentarisk organ vurderer bestemte embedsmænds forhold: Embedsmændene risikerer at blive en brik i det politiske spil mellem regeringen og oppositionen.

Ministeren kan som følge heraf blive tilskyndet til at foretage »politiske udnævnelser«, i hvert fald af de højere embedsmænd.

Der må desuden påregnes en bureaukratisering af centraladministrationen, hvis et parlamentarisk organ tillige skal vurdere bestemte embedsmænds forhold. Adfærdsmønstret mellem ministre og embedsmænd kan ændres, således at der bliver en større tendens til, at embedsmænd for at sikre sig imod senere kritik i overdrevent omfang vil forelægge deres dispositioner til godkendelse eller orientering.

- 4) Hertil kommer, at det - hvis et parlamentarisk organ tillige skal kunne vurdere embedsmænds forhold - vil være *vanskeligt at fastholde det principielle synspunkt*, at ministeren er ansvarlig over for Folketinget, mens embedsmændene er ansvarlige over for ministeren. Det parlamentariske organ vil således ikke alene skulle koncentrere sig om, hvorvidt begivenhedsforløbet giver grundlag for politiske eller retlige reaktioner over for ministeren, men også vurdere, hvorvidt embedsmændene kan bebrejdes, hvad der er sket.
- 5) Der er endelig *ikke behov* for, at et parlamentarisk organ vurderer og udtaler sig om bestemte embedsmænds forhold. Sådanne forhold kan forbehandles af andre undersøgelsesorganer, herunder undersøgelseskommissioner. Disse organer er under udøvelsen af deres virksomhed uafhængige af såvel statsforvaltningen som Folketinget.

Sammenfattende finder udvalget ikke, at et parlamentarisk organ bør redegøre for og vurdere bestemte embedsmænds forhold. Hvis det parlamentariske organ finder, at det til brug for redegørelsen for ministres forhold (jf. afsnit 4.2.1.) har brug for en undersøgelse og en retlig vurdering af bestemte embedsmænds forhold, må det parlamentariske organ søge iværksat en undersøgelse og vurdering heraf gennem et andet organ, f.eks. en undersøgelseskommission nedsat af justitsministeren, således som udvalget har foreslået det i kapitel 2.

4.3. Parlamentarisk kommission eller folketingsudvalg

Grundlovens § 51 om parlamentariske kommissioner bygger på den forudsætning, at kommissionerne selv skal kunne forestå undersøgelser af nærmere bestemte forhold i den statslige forvaltning. I overensstemmelse hermed er såvel offentlige myndigheder som private personer som udgangspunkt retligt forpligtet til at meddele kommissionen de oplysninger, som kommissionen anmoder om, jf. grundlovens § 51.

Som nævnt i afsnit 4.2.1. ovenfor finder udvalget imidlertid, at et parlamentarisk organ normalt ikke selv bør tilvejebringe det faktiske grundlag, der er nødvendigt for, at organet kan redegøre nærmere for ministres forhold, herunder vurdere, hvorvidt der er grundlag for, at Folketinget drager ministeren politisk til ansvar eller søger den pågældende gjort retligt ansvarlig for embedsførelsen.

Den særlige hjemmel i grundlovens § 51 til, at en parlamentarisk kommission kan afkræve såvel offentlige myndigheder som private oplysninger, taler derfor ikke nødvendigvis for, at denne undersøgelsesform foretrækkes frem for et folketingsudvalg. Hvis organets opgave normalt begrænses som ovenfor foreslået, finder udvalget ikke, at der er behov for at nedsætte en parlamentarisk kommission. De nødvendige redegørelser for ministres forhold kan efter udvalgets opfattelse foretages af folketingsudvalg.

Udvalget har derfor ikke fundet grundlag for at tage endelig stilling **til**, om der kunne være behov for en nærmere lovregulering af parlamentariske kommissioner til supplement af den meget summariske regulering, der er indeholdt i grundlovens § 51. Det er dog udvalgets umiddelbare opfattelse, at det vil være nødvendigt med en nærmere lovregulering f.eks. af de implicerede retsstillinger, hvis parlamentariske organer ønskes anvendt til at foretage mere omfattende undersøgelser end angivet i afsnit 4.2.1. ovenfor med henblik på at klarlægge et faktisk begivenhedsforløb.

For så vidt angår folketingsudvalg finder udvalget, at det for at effektivisere arbejdet så meget som muligt vil kunne være hensigtsmæssigt, hvis et af Folketingets stående udvalg får til opgave at udarbejde redegørelser (beretninger eller betænkninger) for ministres forhold, herunder for, hvorvidt der er grundlag for at drage ministre politisk til ansvar og/eller søge dem draget retligt til ansvar for deres embedsførelse.

Da redegørelserne typisk vedrører spørgsmål, der ikke naturligt hører under et eller flere af Folketingets ressortudvalg, bør det formentlig overlades til Fol-

ketingets Udvalg for Forretningsordenen at udarbejde redegørelserne. Dette udvalg kan om nødvendigt nedsætte et fast underudvalg på f.eks. 5-7 personer blandt sine medlemmer, der får til opgave at forberede udkast til redegørelser. Da underudvalget alene skal forberede sager, må det anses for uforholdsmæssigt at anvende forholdstalsvalg ved sammensætning af underudvalget, jf. grundlovens § 52. Det bør sikres, at underudvalget får en så bred sammensætning som muligt.

Fordelen ved, at redegørelserne for ministres forhold forberedes af et fast underudvalg, vil være, at underudvalget vil kunne oparbejde en betydelig sagskundskab, ligesom underudvalget vil kunne hæve sig over partipolitiske hensyn. Herved vil folketingsudvalgets endelige redegørelser fremstå med større autoritet. Erfaringerne fra Sverige med konstitutionsudskottet viser betydningen af at have et permanent organ. Ved at placere opgaven i et bestemt udvalg gøres det desuden lettere at adskille denne undersøgelsesform (med særlige rettigheder for de berørte ministre, jf. afsnit 4.5. nedenfor) fra den almindelige udvalgsprocedure under f.eks. samråd, der ofte udspringer af (nogle) medlemmers kritiske holdning til en minister, uden at der er behov for at iværksætte en særlig undersøgelse.

Udvalget har i den forbindelse overvejet, hvem der skal beslutte, at folketingsudvalget - eventuelt gennem et fast underudvalg - skal gå i gang med at redegøre nærmere for ministres forhold.

Efter udvalgets opfattelse bør det overlades til Folketinget eller til folketingsudvalget at træffe beslutning herom. Der kan ikke opstilles nærmere betingelser for, hvornår Folketinget eller folketingsudvalget bør træffe en sådan beslutning. Beslutningen er af politisk karakter og kan derfor træffes, når Folketinget eller folketingsudvalget finder, at der er grundlag for det.

I den forbindelse bør det overvejes, om der bør indføres en systematisk parlamentarisk opfølgning vedrørende ministre af undersøgelser, der er foretaget af andre organer, f.eks. en undersøgelseskommission.

Det bør endvidere overvejes, om der bør indføres en praksis, hvorefter et mindretal i Folketinget eller i folketingsudvalget bør kunne forlange, at man går i gang med at redegøre nærmere for ministres forhold.

4.4. Sagsoplysning

Spørgsmålet om oplysningspligt

Som beskrevet i afsnit 3.4. gælder der ikke særlige regler om oplysningspligt i forhold til folketingsudvalg. Heller ikke ministre er i almindelighed retligt forpligtet til at besvare spørgsmål fra folketingsudvalg.

Med hensyn til de forholdsvis sjældne tilfælde, hvor folketingsudvalget efter udvalgets opfattelse selv kan undersøge og klarlægge faktum, jf. afsnit 4.2.1., må der tages stilling til, om der bør indføres regler, hvorefter navnlig ministre og embedsmænd bliver retligt forpligtet til at udlevere foreliggende skriftligt materiale til folketingsudvalget i videre omfang end efter offentlighedsloven og skriftligt eller mundtligt at besvare de spørgsmål, som udvalget stiller de pågældende.

Spørgsmålet om folketingsudvalgs undersøgelse og klarlæggelse af sagens faktum vil som nævnt alene opstå i forholdsvis sjældne tilfælde.

En oplysningspligt, der omfatter regeringen, vil næppe have den store praktiske betydning. Det skyldes, at regeringen allerede som følge af det parlamentariske ansvar normalt vil medvirke til udvalgets oplysning af sagen, og at ministre kan straffes, hvis de afgiver vildledende eller ufyldestgørende oplysninger til Folketinget, jf. afsnit 3.4. ovenfor.

For embedsmænd vil spørgsmålet navnlig være, om der skal indføres en pligt til at afgive forklaring direkte over for folketingsudvalget. Over for en sådan pligt gør imidlertid væsentlige modhensyn sig gældende, navnlig vedrørende virkningen på forholdet mellem ministre og embedsmænd. Der henvises herom nærmere til afsnit 4.2.1.-4.2.2. ovenfor.

Det vil i øvrigt udgøre en ændring af den forfatningsmæssige tradition her i landet, hvis der indføres regler om oplysningspligt i forhold til folketingsudvalg. Dette gælder navnlig, hvis embedsmænd og private personer retligt forpligtes til at afgive forklaring over for et folketingsudvalg.

Sammenfattende finder udvalget, at der ikke bør indføres regler om oplysningspligt i forhold til et folketingsudvalg, hverken for ministre, embedsmænd eller andre.

Om sagsoplysningen i øvrigt

Den gældende retstilstand og praksis bør således efter udvalgets opfattelse i det væsentlige opretholdes, jf. afsnit 3.4.

Udvalget kan i den forbindelse fremhæve følgende oplysningskridt, der efter udvalgets opfattelse normalt må antages at give folketingsudvalget tilstrækkelig mulighed for at oplyse sagen:

- 1) Folketingsudvalget bør naturligvis have adgang til alt det skriftlige materiale, som er omfattet af reglerne om aktindsigt efter offentlighedsloven, og som må anses for at være af betydning for bedømmelsen af ministres forhold.
- 2) I forbindelse med udarbejdelsen af kommissoriet for folketingsudvalgets arbejde bør det gennem drøftelser med regeringen fastlægges, i hvilket omfang regeringen skal give udvalget adgang til materiale, som ikke er offentligt tilgængeligt, fordi materialet anses for at have betydning for udvalgets bedømmelse af ministres forhold. Ved vurderingen af, om dokumenter, der har været udarbejdet af en myndighed til internt brug, bør udleveres, kan det som i Stavad-sagen tillægges betydning, om dokumenterne har været forelagt ministre.
- 3) Folketingsudvalget bør kunne stille spørgsmål til vedkommende minister til skriftlig besvarelse eller til mundtlig besvarelse i et samråd.
- 4) Folketingsudvalget bør - normalt mest hensigtsmæssigt ved et begrænset antal udvalgsmedlemmer eller en ekstern person (typisk en advokat), der af udvalget bemyndiges til det - have adgang til at foretage afhøring af ministre og eventuelt andre personer, herunder navnlig tidligere ministre, der frivilligt giver møde i udvalget for at afgive forklaring. Folketingsudvalget bør af de ovenfor angivne grunde ikke have adgang til at afhøre embedsmænd, heller ikke på frivilligt grundlag.

Det bør bl.a. sikres, at en ekstern udspørger, f.eks. en advokat, har den nødvendige uvildighed og uafhængighed. En person bør f.eks. ikke udpeges som udspørger, hvis den pågældende offentligt har tilkendegivet sin mening om sagen.

4.5. Rettigheder for ministrene

Som nævnt i afsnit 4.2. ovenfor forudsættes folketingsudvalgets funktion i almindelighed alene at bestå i - på et faktisk grundlag, der i forvejen er tilvejebragt - at redegøre nærmere for og vurdere ministres forhold, herunder navnlig hvorvidt der er grundlag for at antage, at ministre har handlet på en sådan måde, at de af Folketinget bør gøres politisk eller søges gjort retligt ansvarlige herfor.

Ud fra retssikkerhedsmæssige synspunkter finder udvalget, at folketingsudvalget så hurtigt som muligt bør gøre den berørte minister, herunder eventuelt en tidligere minister, bekendt med de kritikpunkter, som udvalget overvejer at fremdrage i sin redegørelse. Ministeren bør endvidere have lejlighed til over for folketingsudvalget at udtale sig om de pågældende kritikpunkter, inden udvalget drager endelige konklusioner.

En afsluttende partshøring vil f.eks. kunne ske ved, at ministeren får udleveret et udkast til redegørelse med anmodning om en skriftlig udtalelse. Ministeren bør også, hvis ministeren anmoder herom, have lejlighed til under et møde med folketingsudvalget at redegøre nærmere for de synspunkter, der fremgår af ministerens skriftlige udtalelse.

Ministeren bør endvidere have ret til en bisidder, der kan varetage den pågældendes interesser. Udgifterne til bisidderen bør dækkes af det offentlige (f.eks. gennem Justitsministeriet) efter de takster, der gælder for beskikkelse af forsvarere i straffesager.

Hvis folketingsudvalget undtagelsesvis skal forestå klarlæggelsen af et faktisk begivenhedsforløb med henblik på en vurdering af ministres forhold, finder udvalget, at de involverede ministre bør have yderligere beskyttelse end den, der er beskrevet ovenfor vedrørende angivelse af kritikpunkter, partshøring i forbindelse med sagens afslutning og retten til en bisidder.

Den berørte minister bør således - senest inden den første afhøring i udvalget - gøres bekendt med de faktiske, politiske og eventuelt retlige forhold, som undersøgelsen vedrørende den pågældende omfatter. Ministeren bør - i løbet af undersøgelsen - gøres bekendt med væsentlige ændringer heri.

Ministeren og den pågældendes bisidder bør endvidere gøres bekendt med det materiale, som indgår i undersøgelsen. Ministeren og bisidderen bør desuden

have adgang til at overvære folketingsudvalgets møder med andre personer, herunder andre ministre og forhenværende ministre. Dette gælder, selv om møderne foregår for lukkede døre. Folketingsudvalget forudsættes som nævnt ikke at skulle undersøge og klarlægge et omfattende faktisk begivenhedsforløb. Et sådant begivenhedsforløb forudsættes klarlagt af f.eks. en undersøgelseskommission. Der vil derfor næppe - af hensyn til sagsoplysningen - være grund til at afskære den berørte minister fra at få udleveret det materiale, der indgår i folketingsudvalgets undersøgelse, og fra at overvære møderne i folketingsudvalget med andre personer.

Bisidderen bør endvidere have adgang til at stille spørgsmål til de personer, som giver møde i folketingsudvalget, og til at anmode folketingsudvalget om at foranstalte yderligere bevisførelse inden for de rammer, som gælder for folketingsudvalgets sagsoplysning.

Om den nærmere begrundelse for de nævnte rettigheder for ministeren henvises til kapitel 2, afsnit 3.4., vedrørende regler om de foreslåede undersøgelseskommissioner.

4.6. Offentlighed

Spørgsmålet om offentlighed i forbindelse med folketingsudvalgets arbejde vil næppe få den store praktiske betydning, når det forudsættes, at folketingsudvalget som udgangspunkt ikke selv skal forestå afklaringen af det faktiske grundlag i sagen.

Der bliver dog spørgsmål om, hvorvidt offentligheden bør have adgang til folketingsudvalgets møder og til at gøre sig bekendt med eventuelle referater af udvalgets møder, eventuelle udkast til udvalgets redegørelse eller andet materiale.

Hertil kommer, at spørgsmålet om offentlighed i forbindelse med folketingsudvalgets arbejde vil få større praktisk betydning, hvis folketingsudvalget undtagelsesvis selv skal forestå en mindre undersøgelse med henblik på at fastlægge det faktum, der har betydning for vurderingen af ministres forhold.

Udvalget finder, at spørgsmålet om, hvorvidt der bør være adgang for offentligheden til at overvære det pågældende folketingsudvalgs møder og til at gøre sig bekendt med det materiale, der indgår i folketingsudvalgets arbejde, bør

afgøres af folketingsudvalget. I den forbindelse kan der henvises til kapitel 2, afsnit 3.5.4., hvor udvalgets synspunkter vedrørende adgangen for offentligheden til at overvære en undersøgelseskommissions møder og til at få aktindsigt i kommissionens materiale er anført.

Udvalget skal i øvrigt pege på, at folketingsudvalgets medlemmer er omfattet af de almindelige regler om tavshedspligt, og at offentlighed omkring udvalgets arbejde derfor må ske med respekt af tavshedspligten, jf. nærmere afsnit 3.5. ovenfor.

Som nævnt i afsnit 4.4. bør det i forbindelse med udarbejdelsen af kommissoriet for folketingsudvalgets arbejde klarlægges, hvilke fortrolige oplysninger udvalget skal have stillet til sin rådighed af regeringen, fordi oplysningerne må anses for at være af betydning for udvalgets arbejde. For ikke at prisgive fortroligt materiale, der udleveres til folketingsudvalget, bør folketingsudvalget ikke selv tage stilling til spørgsmålet om aktindsigt i materialet. Beslutningen herom bør træffes af den myndighed (det ministerium), som har udleveret materialet til folketingsudvalget. En sådan ordning vil svare til den, der gælder med hensyn til aktindsigt i materiale, der indgår i Rigsrevisionens arbejde. Det må i den forbindelse antages, at internt materiale, der udleveres til et folketingsudvalg til brug for de her omhandlede undersøgelser, vil bevare sin interne karakter på samme måde som ved udlevering til undersøgelsesretter, Folketingets Ombudsmand og Rigsrevisionen.

4.7. Afgivelse af betænkning eller beretning

Den redegørelse, som folketingsudvalget skal udarbejde vedrørende spørgsmålet om ministres forhold, bør efter udvalgets opfattelse - som hidtil - have karakter af en betænkning med indstilling til Folketinget eller en beretning.

Betænkningen/beretningen bør i almindelighed være offentligt tilgængelig og indeholde eventuelle indlæg fra de involverede ministre.

4.8. Spørgsmålet om lovgivning eller ændrede regler i Folketingets forretningsorden

Gennemførelsen af udvalgets forslag kræver ikke lovgivning, og udvalget finder heller ikke, at forslagene bør gennemføres i lovsform.

Derimod kunne det efter udvalgets opfattelse være hensigtsmæssigt, hvis der i Folketingets forretningsorden blev foretaget en nærmere regulering af den procedure for udarbejdelsen af redegørelser for og udtalelser om ministres forhold, som udvalget har foreslået.

Der kunne i forretningsordenen bl.a. fastsættes en bestemmelse om, at Udvalget for Forretningsordenen har adgang til at nedsætte et fast underudvalg blandt sine medlemmer (med en repræsentant for hvert af de partier, der er repræsenteret i udvalget). Der kunne endvidere foretages en regulering af underudvalgets arbejdsform, herunder af spørgsmålet om et mindretals eventuelle adgang til at rejse en sag, om adgangen for underudvalget til - med respekt af tavshedspligten - at arbejde i åbne møder, og om adgangen til at anvende en ekstern udspørger, f.eks. en advokat. De berørte ministres rettigheder og bisiddernes beføjelser kunne også reguleres i forretningsordenen.

KAPITEL 5

Andre undersøgelsesorganer

1. Indledning

Ifølge kommissoriet skal udvalget bl.a. redegøre for andre undersøgelsessystemer end undersøgelsesretter, som hidtil har været anvendt til at undersøge forhold i den statslige forvaltning, navnlig parlamentariske kommissioner og undersøgelser foretaget af folketingsudvalg.

I kapitel 4 har udvalget redegjort for parlamentariske kommissioner og folketingsudvalg.

I dette kapitel redegør udvalget herefter for en række andre undersøgelsesorganer.

2. Afgrænsning

Langt størstedelen af undersøgelser af forhold i den statslige forvaltning foretages af vedkommende myndighed selv.

Er der tale om et ministerium eller en styrelse/et direktorat, foretages undersøgelserne således i de fleste tilfælde af ministeriet eller styrelsen/direktoratet 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 i dette kapitel.

Det er ikke nærmere angivet i kommissoriet, hvilke undersøgelsesorganer (bortset fra undersøgelsesretter, parlamentariske kommissioner og folketingsudvalg) udvalget skal beskrive.

Udvalget har derfor foretaget en afgrænsning heraf, og den beskrivelse af undersøgelsesorganer, der gives i dette kapitel, er ikke udtømmende.

Udvalget har lagt vægt på at beskrive de undersøgelsesorganer, som har betydning for udvalgets overvejelser vedrørende fremtidige undersøgelsessystemer.

Udvalget har endvidere lagt vægt på at beskrive undersøgelsesorganer, hvis virksomhed til en vis grad kan sammenlignes med den, der udføres af undersøgelsesretter.

I overvejelserne vedrørende den nærmere afgrænsning har udvalget således bl.a. lagt vægt på at beskrive de undersøgelsesorganer, der har til opgave at undersøge forholdene i den *statslige* forvaltning. Undersøgelsesorganer, der ikke har denne opgave, beskrives ikke, selv om disse undersøgelsesorganer vil kunne inddrage forhold i den statslige forvaltning i det omfang, det har betydning for undersøgelsen. Således beskrives f.eks. ikke de organer, hvis opgave består i at undersøge forhold i den kommunale forvaltning, f.eks. tilsynsrådene.

Udvalget har endvidere lagt vægt på at beskrive de undersøgelsesorganer, som har til opgave at undersøge og klarlægge forhold, der *har* fundet sted. Uden for beskrivelsen falder derfor f.eks. offentlige høringer om særlige samfundsanliggender, der har et fremadrettet sigte, jf. § 8, stk. 9, i Folketingets forretningsorden.

Udvalget har lagt vægten på at beskrive *generelt fungerende* undersøgelsesorganer. Uden for beskrivelsen falder således f.eks. de specielle undersøgelsesorganer, der har til opgave at fastlægge hændelsesforløbet i forbindelse med skibs-, flyve- og jernbaneulykker. Nærmere regler om disse undersøgelser er fastsat i sølovens afsnit 5 (søulykker), luftfartslovens kapitel 11 (flyveulykker) og kapitel 8 i loven om DSB (jernbaneulykker). Undersøgelser af klager over politiet holdes også uden for beskrivelsen, jf. herom bl.a. betænkning nr. 1278/1994 og lov nr. 393 af 14. juni 1995 om ændring af retsplejeloven.

Udvalget har desuden lagt nogen vægt på at beskrive undersøgelsesorganer, hvis formål er at skabe grundlag for en efterfølgende vurdering af, om *enkeltpersoner*, herunder navnlig involverede ministre eller embedsmænd, bør søges draget til ansvar for, hvad der er passeret.

Som det fremgår af gennemgangen nedenfor, beskriver udvalget også nogle undersøgelsesorganer (f.eks. Folketingets Ombudsmand og Rigsrevisionen), hvis formål ikke primært er at skabe grundlag for en vurdering af, mod hvem af flere implicerede personer et eventuelt ansvar kan gøres gældende. De pågældende organers virksomhed kan imidlertid give anledning til, at der iværksættes en sådan undersøgelse.

Udvalget beskriver de undersøgelsesorganer, der *ikke* selv kan pålægge et *retligt ansvar*. Udvalget beskriver således f.eks. ikke reglerne om Rigsretten og de almindelige domstoles virksomhed i straffesager og civile sager. Uden for beskrivelsen holdes endvidere reglerne om myndighedernes behandling af sager om disciplinærforfølgning og politiets og anklagemyndighedens behandling af straffesager.

På denne baggrund beskrives i det følgende undersøgelser ved organer med tilknytning til Folketinget (Folketingets Ombudsmand, statsrevisorerne og Rigsrevisionen).

Endvidere beskrives lovbestemte undersøgelser, særlige administrative undersøgelsesorganer og advokaters udførelse af opgaver i den statslige forvaltning.

3. Folketingets Ombudsmand

3.1. Oversigt over retsgrundlaget

Grundlovens §55 har følgende indhold:

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

Nærmere regler om Folketingets Ombudsmand er fastsat i ombudsmandsloven (lovbekendtgørelse nr. 642 af 17. september 1986) samt i ombudsmandsinstruksen (bekendtgørelse nr. 48 af 9. februar 1962), der er fastsat af Folketinget.

Ombudsmanden må ikke være medlem af Folketinget og skal have den juridiske uddannelse, jf. ombudsmandslovens § 2. Ombudsmanden er i udøvelsen af sit hverv uafhængig af Folketinget, jf. ombudsmandslovens § 3.

Ombudsmandens virksomhed omfatter bl.a. ministrene, statens tjenestemænd og alle andre personer, som virker i statens tjeneste, jf. ombudsmandslovens § 4, stk. 1.

Ombudsmanden har indseende med, om de ovennævnte personer gør sig skyldige i fejl eller forsømmelser under udøvelsen af deres tjeneste, jf. ombudsmandslovens § 5. Denne bestemmelse er udbygget i ombudsmandsinstruksens § 3, stk. 1. Det påhviler herefter ombudsmanden at være opmærksom på, om nogen, der omfattes af hans virksomhed, i tjenesten forfølger ulovlige formål, træffer vilkårlige eller urimelige afgørelser eller på anden måde gør sig skyldig i fejl eller forsømmelser ved udførelsen af tjenesten.

Ombudsmanden kan iværksætte undersøgelse såvel på grundlag af klager som på eget initiativ. Klager skal være indgivet inden 1 år efter, at forholdet er begået, jf. ombudsmandslovens § 6. Hvis ombudsmanden ønsker at undersøge forhold på eget initiativ, gælder 1-årsfristen ikke.

Ombudsmanden kan endvidere inspicere ethvert tjenestested under staten og har som udgangspunkt adgang til samtlige lokaler, jf. ombudsmandsinstruksens § 3, stk. 3.

De personer, der er undergivet ombudsmandens tilsyn, er som udgangspunkt forpligtet til at meddele ombudsmanden de oplysninger og fremlægge de dokumenter og protokoller, som ombudsmanden i medfør af sit hverv forlanger, jf. ombudsmandslovens § 7, stk. 1-2.

Oplysningspligten er ikke sanktioneret ved nogen særlig straffebestemmelse, men ombudsmanden kan indkalde enhver person til indenretligt at afgive vidnesbyrd om forhold, der har betydning for hans undersøgelse, jf. ombudsmandslovens § 7, stk. 4. Denne adgang til indenretlige afhøringer har imidlertid aldrig været benyttet.

Hvis en undersøgelse må anses for specielt rettet mod enkelte tjenestemænd, kan de pågældende tjenestemænd forlange, at sagen skal overgå til behandling efter reglerne i tjenestemandslovens kapitel 4, jf. ombudsmandslovens § 7, stk. 3.

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 ministeransvarlighedsloven § 5, stk. 1, hvorefter en minister straffes for forsætlig eller groft uagtsom tilsidesættelse af »de pligter, der påhviler ham efter grundloven eller lovgivningen i øvrigt eller efter hans stillings beskaffenhed«. For embedsmænds vedkommende vil der endvidere kunne blive tale om strafansvar efter straffelovens §§ 156-157 og navnlig om disciplinæransvar. Der henvises til DJØF's fagligt etiske arbejdsgruppes betænkning af september 1993 om fagligt etiske principper i offentlig administration, side 153 f.

Ombudsmandens reaktionsmuligheder er fastsat i ombudsmandslovens § 9, der har følgende indhold:

»Ombudsmanden kan pålægge anklagemyndigheden at rejse forundersøgelse eller tiltale ved de almindelige domstole, jfr. dog Danmarks Riges Grundlov af 5. juni 1953 §§ 16 og 60 (rigsretten).
Stk. 2. Ombudsmanden kan pålægge vedkommende statslige styrelse at rejse disciplinærsag....
Stk. 3. I øvrigt kan ombudsmanden altid over for den pågældende fremsætte sin opfattelse af sagen.«

Finder ombudsmanden, at en minister eller en tidligere minister bør drages civilretligt eller strafferetligt til ansvar for sin embedsførelse, skal han afgive indstilling herom til Folketingets Retsudvalg, jf. ombudsmandsinstruksens § 9, stk. 1.

Hvis ombudsmandens undersøgelse af en sag viser, at nogen, der hører under ombudsmandens virksomhed, har begået fejl eller forsømmelser af større betydning, skal han give meddelelse om sagen til Folketinget og til vedkommende minister, jf. lovens § 10, stk. 1, og ombudsmandsinstruksens § 11.

Offentligheden har ikke ret til aktindsigt hos ombudsmanden i det materiale, der indgår i ombudsmandens undersøgelse. I praksis bliver ombudsmandens udtalelser i konkrete sager dog ofte offentliggjort. Ombudsmanden afgiver endvidere til Folketinget en årlig beretning, der offentliggøres, jf. ombudsmandsinstruksens § 12, stk. 1.

3.2. Nærmere om enkelte dele af ombudsmandens virksomhed

Ombudsmandens opgaver og sagsbehandling

Ombudsmandens opgaver kan, som det fremgår af afsnit 3.1., opdeles i tre kategorier: klagebehandling, behandling af sager, som ombudsmanden tager op af egen drift, og udførelse af inspektioner.

Klagebehandlingen har normalt lagt beslag på langt hovedparten af ombudsmandens arbejdskraft. Ombudsmandens sagsbehandling i forbindelse med konkrete klager foregår i almindelighed på skriftligt grundlag. Ombudsmanden har som nævnt ikke afkrævet nogen at afgive forklaring som vidne i henhold til ombudsmandslovens § 7, stk. 3.

En undersøgelse, som ombudsmanden iværksætter på eget initiativ, kan naturligvis vedrøre en konkret sag, og sagsbehandlingen foregår normalt på skriftligt grundlag, jf. ovenfor vedrørende behandlingen af klagesager.

I de seneste år har ombudsmanden gennemført mere omfattende generelle »egen-drift-undersøgelser«. Proceduren er den, at ombudsmanden på eget initiativ gennemgår en udvalgt sagsmængde inden for et bestemt område. Sagsbehandlingen foregår normalt på skriftligt grundlag, men hvis der er behov for det, kan ombudsmanden afholde møde med den pågældende myndighed.

Om anvendelse af denne fremgangsmåde kan henvises til beretningen fra 1988, side 249 ff (70 sager fra Familieretsdirektoratet), beretningen fra 1989, side 241 ff (undersøgelse af et antal

sager fra Skatteministeriets departement vedrørende aktindsigt), beretningen fra 1990, side 339 ff (undersøgelse af 130 sager om uansøgt afsked fra DSB og P&T), og side 458 ff (undersøgelse af 105 erhvervs sygdomssager fra Arbejdsskadestyrelsen), beretningen fra 1991, side 207 (undersøgelse af 34 sager fra DSB om uansøgt afsked af tjenestemænd af disciplinære grunde), og beretningen fra 1992, side 363 ff (undersøgelse af 100 principielle sager fra Den Sociale Ankestyrelse).

Ombudsmanden iværksætter hverken på eget initiativ eller efter klage undersøgelser, som forudsætter, at et kompliceret faktisk begivenhedsforløb skal klarlægges. Ombudsmanden anførte bl.a. følgende herom vedrørende spørgsmålet om undersøgelse af det begivenhedsforløb, der fandt sted på Nørrebro den 18.-19. maj 1993:

»Begrænsningen i ombudsmandens undersøgelsesmidler spiller en afgørende rolle i forhold til opfordringerne om at iværksætte en »undersøgelse af sagen«. En undersøgelse af selve begivenhedsforløbet på Nørrebro kan kun gennemføres tilfredsstillende, såfremt der kan foretages egentlige afhøringer (til dels under vidneansvar). Endvidere må undersøgelsen råde over forskellige former for sagkundskab (vedrørende skydevåben m.v., fonetiske vurderinger o.m.a.).

Efter de regler og den praksis, der gælder for ombudsmandens virksomhed, kan jeg ikke i forbindelse med undersøgelsen af sagerne foretage egentlige vidneafhøringer. Endvidere er der ikke til embedet knyttet den særlige tekniske sagkundskab, som er nødvendig for at undersøge og bedømme klagepunkter, der vedrører bevismæssige forhold af teknisk art.

En ombudsmandsundersøgelse af selve sagen ville derfor i alt væsentligt være begrænset til en række juridisk prægede spørgsmål (f.eks. om fortolkning af forskrifter om varselskud). Undersøgelsen ville dermed langt fra opfylde kravet om en så vidt muligt udtømmende undersøgelse af begivenhedsforløbet. - Ombudsmanden er simpelt hen ikke det egnede instrument til at undersøge forhold og begivenhedsforløb af den karakter, der udspillede sig på Nørrebro.

Af disse grunde vil jeg derfor under alle omstændigheder afstå fra at inkludere mig på en »undersøgelse af sagen«....«

Ombudsmandens inspektionsvirksomhed har navnlig omfattet inspektion af klientinstitutioner, f.eks. fængsler og statslige sociale eller psykiatriske institutioner. Under disse inspektioner har ombudsmanden ikke alene møder med institutionens ledelse og ansatte, men også med repræsentanter for klienterne, f.eks. de indsatte i fængslerne.

Ombudsmandens retlige bedømmelsesgrundlag

Ombudsmandens bedømmelsesgrundlag kan opdeles i tre kategorier af retlige problemer.

Ombudsmanden vurderer, om forvaltningens sagsbehandling har været i overensstemmelse med lovgivningen, herunder reglerne i forvaltningsloven. Ombudsmanden vurderer også, om sagsbehandlingen har været i overensstemmelse med »god forvaltningsskik«.

Ombudsmanden vurderer endvidere, om en forvaltningsafgørelse har tilstrækkelig hjemmel/om dens indhold er lovligt. Ombudsmanden udviser dog en vis tilbageholdenhed med at prøve forvaltningens skønsudøvelse.

Ombudsmanden vurderer endelig den forvaltningsvirksomhed, der ikke består i at træffe afgørelser (faktisk forvaltningsvirksomhed). Dette har navnlig betydning i de sager, hvor ombudsmanden inspicerer klientinstitutioner, f.eks. fængsler. Ombudsmanden tager i den forbindelse f.eks. stilling til standarden af opholdsfaciliteter, beskæftigelsesmuligheder og muligheder for fritidsaktiviteter.

Ombudsmandens reaktion

I Sverige er den statslige myndighedsudøvelse over for private og kommuner efter grundloven henlagt til styrelser, og hverken regeringen eller Riksdagen kan bestemme, hvordan enkeltsager skal afgøres. Grundloven indebærer således en begrænsning i regeringens og Riksdagens mulighed for at føre kontrol, herunder iværksætte undersøgelser, af håndteringen af konkrete sager. Der er dermed en særlig baggrund for, at undersøgelse af sådanne sager bl.a. foretages af den svenske ombudsmandsinstitution, som har tradition og hjemmelsgrundlag for en forholdsvis dybtgående og personrelateret undersøgelsesform. En stor del af sagerne former sig som undersøgelse af enkelte embedsmænds sagsbehandling. Ombudsmandsinstitutionen har ikke kompetence til at iværksætte undersøgelser af regeringens forhold. Der henvises til notatet om undersøgelser i Sverige, der er optrykt som bilag 3 til betænkningen.

Den danske ombudsmandslov er udarbejdet med de svenske regler som forbillede. Det er imidlertid karakteristisk for ombudsmandens undersøgelser, at de - trods ordlyden i ombudsmandsloven - først og fremmest retter sig imod forvaltningsorganet som sådant, herunder navnlig mod forvaltningsorganets sagsbehandling og afgørelser, og ikke mod enkeltpersoner inden for forvaltningen. Ombudsmanden har således ikke anvendt de reaktionsmuligheder, der er nævnt i ombudsmandslovens § 9, stk. 1-2.

Selv om ombudsmandens undersøgelser normalt ikke vedrører enkeltpersoners forhold, vil undersøgelserne kunne give anledning **til**, at der iværksættes undersøgelser af sådanne forhold ved andre undersøgelsesorganer.

Således gav f.eks. ombudsmandens udtalelse i 1989 (FOB 1988, side 100 ff) vedrørende en række sager om familiesammenføring af tamilske flygtninger, hvori ombudsmanden fandt sagsbehandlingen »overordentligt kritisabelt«, anledning **til**, at statsministeren blev indkaldt til samråd i Folketingets Retsudvalg.

Socialdemokratiet og SF fremsatte herefter et beslutningsforslag for Folketinget (B 76). Efter dette forslag skulle der nedsættes en kommissionsdomstol, der bl.a. skulle vurdere, om »ansvaret for den stedfundne behandling i hele sagsforløbet kan placeres på bestemte personer, det være sig medlemmer af regeringen, embedsmænd i administrationen eller andre«. Kommissionsdomstolen skulle endvidere udtale sig om, »hvorvidt et retligt ansvar for fejl eller forsømmelser, herunder for eventuelle beslutninger i strid med gældende lov, vil kunne gøres gældende mod nogen«.

Beslutningsforslaget blev ikke vedtaget, men året efter blev der - ved anvendelsen af den nye bestemmelse i retsplejelovens § 21 a - nedsat en undersøgelsesret vedrørende Tamil-sagen, jf. nærmere undersøgelsesrettens beretning, side 1-3.

Forholdet til Folketinget

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 1988, 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.

Der er nu indført en procedure, som medfører, at ombudsmanden kan konstatere, om et folketingsudvalg har tages stilling til en sag. Proceduren er fastsat i en skrivelse af 27. november 1989 fra Folketingets Udvalg for Forretningsordenen.

Proceduren indebærer, at samråd som udgangspunkt skal betragtes som orienterende. Undtagelse fra dette udgangspunkt foreligger, hvis ministeren udtrykkeligt anmoder udvalget om at tage stilling, eller hvis et eller flere medlemmer af udvalget under samrådet tilkendegiver en egentlig stillingtagen. Der skal gøres notat i udvalgsprotokollen, hvis udvalget har taget stilling. Ministeren skal orienteres herom. Ombudsmanden skal have tilsendt kopi af alle samrådspørgsmål, ligesom ombudsmanden i tvivlstilfælde kan rette en skriftlig forespørgsel til udvalgsformanden om, hvorvidt udvalget har taget stilling.

Proceduren omfatter bl.a. ikke samråd, der afholdes i forbindelse med behandlingen af lov- eller beslutningsforslag, eller samråd, der afholdes af Finansudvalget i forbindelse med udvalgets behandling af aktstykker. En række udvalg er endvidere undtaget fra den nævnte procedure. Det drejer sig bl.a. om Udvalget vedrørende Forretningsordenen.

3.3. Revision af ombudsmandsloven

Folketingets Præsidium besluttede i oktober 1991 efter indstilling fra Folketingets Retsudvalg at nedsætte et sagkyndigt udvalg, der skulle overveje ændringer i ombudsmandsloven.

Udvalget afgav betænkning nr. 1272/1994. På grundlag af denne betænkning fremsatte Folketingets Præsidium den 1. december 1994 forslag nr. L 92 til Lov om Folketingets Ombudsmand. Lovforslaget blev ikke vedtaget i folketingsåret 1994- 95. Folketingets Præsidium fremsatte lovforslaget på ny den 2. november 1995, jf. forslag nr. L 57 til Lov om Folketingets Ombudsmand.

Lovforslaget fremtræder som et lovforslag om en ny »hovedlov« og er ikke blot et lovforslag om ændring af dele af de gældende regler om ombudsmandens virksomhed.

Lovforslagets væsentligste formål er - i videre omfang end hidtil - at inddrage kommunerne under ombudsmandens virksomhedsområde.

Lovforslaget går desuden bl.a. ud på at give lovteksten en udformning, der bedre afspejler den praksis, der har udviklet sig vedrørende ombudsmandens virksomhed. Det gælder f.eks. med hensyn til ombudsmandens sagsoplysning, opgaver og bedømmelsesgrundlag. Det gælder også med hensyn til ombudsmandens reaktionsmuligheder.

Der er særlig grund til at fremhæve, at såvel betænkningens lovudkast som lovforslaget (§§ 7, 13 og 22) - som det senere nærmere omtales - afgrænser ombudsmandens virksomhedsområde m.v. på et institutionelt grundlag, mens den gældende lov som nævnt overvejende afgrænser på et personrelateret grundlag.

Ifølge lovforslagets § 22 kan ombudsmanden »fremsætte kritik, afgive henstillinger og i øvrigt fremsætte sin opfattelse af en sag«. I bemærkningerne til bestemmelsen er der bl.a. anført følgende:

»Bestemmelsen svarer til den gældende lovs § 9, stk. 3. Adgangen til at afgive uforbindende udtalelser har i praksis været ombudsmandens vigtigste beføjelse. Det har ikke været anset for påkrævet eller i øvrigt foreneligt med ombudsmandsinstitutionens særpræg og samfundsmæssige funktion at give ombudsmanden beføjelse til at træffe bindende afgørelser...

Den gældende lovs § 9, stk. 1 og 2, vedrørende henholdsvis pålæg om tiltalerejsning og rejsning af disciplinærsag har ikke været benyttet i praksis. Bestemmelserne harmonerer desuden dårligt med, at ombudsmandsundersøgelser så godt som aldrig er rettet mod enkeltpersoner. Bestemmelsen er derfor udeladt....«

I de almindelige bemærkninger, pkt. 2 j), der svarer til bemærkningerne i det sagkyndige udvalgs betænkning, er der bl.a. anført følgende (i forbindelse med spørgsmålet om, hvorvidt ombudsmanden - hvad man ikke finder - bør have adgang til under særlige omstændigheder over for en kommune at afgive retlige bindende udtalelser eller pålægge den kommunale tilsynsmyndighed at anvende tvangsmidler med henblik på gennemførelsen af ombudsmandens udtalelse):

»...Ombudsmandsudtalelsernes retlige uforbindende karakter er ét af de tre træk, der karakteriserer ombudsmandsinstitutionen som prøvelsesorgan for forvaltningen. Ombudsmanden bestemmer selv, om ombudsmanden vil realitetsbehandle en sag, og bestemmer selv, hvilke dele af en sag ombudsmanden vil koncentrere sin opmærksomhed om. Ombudsmandens udtalelser er retligt uforbindende. Ombudsmanden kan udtale sig om det eller de retlige spørgsmål, han har taget op til behandling, uden at behøve at inddrage komplicerede afvejninger, der er nødvendige for brugen af ugyldighed eller lignende reaktioner.

Disse særtræk ved ombudsmandsinstitutionen har haft to gavnlige følger:

Ombudsmandsinstitutionen har kunnet koncentrere sig om det grundlæggende, det generelle, det fremadrettede. Uden sådan koncentration ville ombudsmandsinstitutionens massive påvirkning af forvaltningen i de forløbne 35 år ikke have været mulig.

Netop fordi ombudsmandens udtalelser ikke er retligt bindende, har ombudsmandsudtalelsernes gennemslagskraft været afhængig af kvaliteten af udtalelsernes argumentation og af den genklang, udtalelserne har kunnet vække især i Folketinget, hvis ombudsmand ombudsmanden jo er, men også i den almindelige opinion.

At tillægge ombudsmandsudtalelserne retligt bindende virkning selv i undtagelsestilfælde vil være en fravigelse af disse særtræk, en fravigelse, der ikke er påvist tilstrækkeligt behov for.

—«

4. Statsrevisorerne og Rigsrevisionen

4.1. Indledning

I grundlovens § 47 er der fastsat følgende om revision af statsregnskabet m.v.:

»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 ingen udgift er afholdt uden hjemmel i finansloven eller anden bevillingslov. De kan forlange sig alle fornødne oplysninger og aktstykker meddelt. De nærmere regler for revisorerens antal og virksomhed fastsættes ved lov.

Stk. 3. Statsregnskabet med revisorerens bemærkninger forelægges folkettinget til beslutning.«

Nærmere regler om statsregnskabet er fastsat i lov nr. 131 af 28. marts 1984 om statens regnskabsvæsen m.v. I overensstemmelse med grundlovens § 47, stk. 1, er det heri fastsat, at finansministeren inden udgangen af juni måned for Folketinget skal fremlægge det samlede regnskab for det foregående finansår (lovens § 1, stk. 1).

Reglerne om statens regnskabsvæsen omfatter samtlige ministerier, institutioner m.v., hvis driftsbudget er optaget på bevillingslov (lovens § 2, stk. 1).

De nævnte myndigheder m.v. skal meddele finansministeren de oplysninger og tilvejebringe det regnskabsmæssige materiale, som finansministeren finder nødvendigt for at aflægge statsregnskabet (lovens § 4).

Regnskabet revideres af statsrevisorerne og af Rigsrevisionen. Revisionen omfatter dels en egentlig bevillingskontrol dels en gennemgang af nærmere bestemte forhold i statsregnskabet. Herom udarbejder Rigsrevisionen beretninger eller notater til statsrevisorerne.

Revisionen afsluttes ved, at statsrevisorerne afgiver endelig betænkning til Folketinget over statsregnskabet. Dette skal ske inden 16 måneder efter, at statsregnskabet er afgivet til Folketinget.

Om Folketingets behandling af den endelige betænkning anfører Peter Christensen i Juristen 1994, side 400, bl.a.:

»Da Endelig betænkning som nævnt altid er noget forsinket, afgiver Finansudvalget først i april sin betænkning og indstilling til Folketinget om godkendelse af statsregnskabet.... De senere år har Finansudvalgets betænkning undertiden været bilagt svar på udvalgets spørgsmål om beretningssagerne, ligesom udvalget har fremhævet enkelte sager....

På grundlag af Finansudvalgets betænkning og indstilling godkender Folketinget i maj ved folketingsbeslutning så statsregnskabet. Beslutningen vedtages uden ændringsforslag og afstemning nærmest som en formalitet....«

I det følgende beskrives nærmere de regler, som gælder for statsrevisorernes og Rigsrevisionens virksomhed.

Beskrivelsen er koncentreret om statsrevisorernes og Rigsrevisionens virksomhed med hensyn til myndigheder m.v., hvis driftsbudget er optaget på bevillingsloven, og som loven om statens regnskabsvæsen derfor gælder umiddelbart for, jf. lovens § 2, stk. 1. Beskrivelsen omfatter her efter navnlig reglerne om revision af ministeriernes regnskaber.

4.2. Statsrevisorerne

Retsgrundlag og valg af statsrevisorer

Nærmere regler om de revisorer, der er nævnt i grundlovens § 47, stk. 2, er fastsat i lov nr. 322 af 26. juni 1975 om statsrevisorerne, som ændret ved lov nr. 461 af 1. juli 1994, og i en folketingsbeslutning af 20. juni 1975 om statsrevisorernes valg og virksomhed som ændret ved folketingsbeslutning af 28. maj 1986.

Folketinget vælger for en periode på 4 år mindst 4 og højest 6 lønnede statsrevisorer og en stedfortræder for hver af disse, jf. lovens § 1.1 praksis vælges 6 statsrevisorer og 6 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.

Statsrevisorernes opgave

Statsrevisorerne gennemgår det årlige regnskab og påser, at samtlige statens indtægter er opført deri, og at ingen udgift er afholdt uden hjemmel i finanslov eller anden bevillingslov, jf. lovens § 2, stk. 2.

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.

Statsrevisorerne bistår herudover folketingsudvalgene med at fremskaffe revisionsmæssige oplysninger, jf. lovens § 2, stk. 4, og § 9 i folketingsbeslutningen. Ordningen er dog kun anvendt enkelte gange.

Sagsoplysning

Statsrevisorerne kan ved besigtigelser og undersøgelser på stedet søge alle regnskabsmæssige oplysninger nærmere uddybet. Enhver, som virker i offent-

lig tjeneste, har pligt til at meddele statsrevisorerne de oplysninger og aktstykker, som de anser fornødne for udøvelsen af deres hverv, jf. lovens § 4, stk. 1-2, og grundlovens § 47, stk. 2.

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

Der henvises til afsnit 4.3. nedenfor vedrørende de beretninger og notater, rigsrevisor afgiver til statsrevisorerne.

Sagsbehandling

Der er ikke i loven fastsat nærmere regler om statsrevisorerens sagsbehandling, og folketingsbeslutningen indeholder kun få regler herom.

Det fremgår bl.a. af folketingsbeslutningen, at formanden leder statsrevisorerens møder og er ansvarlig for statsrevisorerens daglige virksomhed (§ 3, stk. 2). Statsrevisorerne er beslutningsdygtige, når indkaldelse til møde er sket med rimeligt varsel, og et flertal af statsrevisorerne er til stede. Formandens stemme er udslagsgivende ved stemmelighed (§ 4, stk. 1). Der føres en kortfattet protokol over møderne. Enhver statsrevisor kan fordre sit standpunkt i en sag ført til protokollen (§ 4, stk. 2).

Statsrevisorerne er ikke en del af den offentlige forvaltning, men et organ under Folketinget. Den almindelige offentligretlige lovgivning, herunder forvaltningsloven og offentlighedsloven, finder derfor ikke anvendelse på deres virksomhed. Der er således f.eks. ikke adgang til aktindsigt i statsrevisorerens dokumenter.

Statsrevisorerne bistås af en sekretær, der leder et lille sekretariat. Arbejdet omfatter især udfærdigelse af udkast til statsrevisorbemærkninger og forberedelse af de ca. 10 årlige møder, som statsrevisorerne afholder.

Afgivelse af betænkning

Statsrevisorerne afgiver som nævnt i afsnit 4.1. endelig betænkning til Folketinget over statsregnskabet. Dette skal efter loven ske inden 16 måneder efter, at statsregnskabet er afgivet til Folketinget. I praksis afgives betænkningen normalt senere. Inden afgivelse af betænkning skal statsrevisorerne 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, jf. nærmere lovens § 5 og § 7 i folketingsbeslutningen.

I betænkningen optrykkes ministrenes redegørelser vedrørende de beretninger, som Rigsrevisionen har afgivet til statsrevisorerne (rigsrevisorlovens § 18, stk. 2, 1. pkt.).

Endvidere optrykkes de notater, som Rigsrevisionen har afgivet til statsrevisorerne om ministerredegørelserne og om sagernes fortsatte udvikling (rigsrevisorlovens § 18, stk. 2, 2. pkt.).

Endelig optrykkes statsrevisorerne bemærkninger til ministerredegørelserne og de nævnte notater fra Rigsrevisionen.

Betænkningen offentliggøres.

4.3. Rigsrevisionen

Retsgrundlag og opgaver

Rigsrevisors (Rigsrevisionens) opgaver er fastsat i lov om revision af statens regnskaber m.m. (lovbekendtgørelse nr. 489 af 24. juni 1991).

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

Ved revisionen efterprøves, om regnskabet er rigtigt, og om de dispositioner, der er omfattet af regnskabsaflæggelsen, er i overensstemmelse med meddelte bevillinger, love og andre forskrifter samt med indgåede aftaler og sædvanlig praksis (finansiell revision). Endvidere foretages en vurdering af, hvorvidt der er taget skyldige økonomiske hensyn ved forvaltningen af de midler og driften af de virksomheder, der er omfattet af regnskabet (forvaltningsrevision), jf. lovens § 3 og § 16.

Ved den finansielle revision af statslige regnskaber lægges der ud over kontrollen med regnskabsrigtighed stor vægt på at kontrollere, om de bevillingsmæssige og juridiske rammer for drift og anskaffelser er overholdt. Det er endvidere en vigtig opgave at påse, at de centrale beregnings- og anvisningssystemer (SCR, SCL m.v.) og indkøbsregler m.v. fungerer hensigtsmæssigt.

Forvaltningsrevisionen (økonomisk-kritisk revision) omfatter en bedømmelse af, om den regnskabsaflæggende institutions enkeltdispositioner, aktiviteter, programmer eller samlede opgaver er gennemført på en økonomisk og hensigtsmæssig måde, og om resultaterne svarer

til de mål, der er opstillet. Undersøgelsen gennemføres bl.a. ved, at Rigsrevisionens medarbejdere besøger institutionerne og taler med de ansatte om de forhold, som Rigsrevisionen ønsker belyst.

Rigsrevisor skal afgive en bevillingskontrolberetning til statsrevisorerne inden udgangen af januar i det næstfølgende finansår, jf. herved lovens § 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. Der afgives 15-20 beretninger om året.

Statsrevisorernes sekretariat sørger for, at pressen får adgang til Rigsrevisionens beretninger få dage efter, at beretningerne er afgivet til statsrevisorerne.

I lovens § 18 er den nærmere procedure for behandlingen af Rigsrevisionens beretninger fastsat. Herom anfører Peter Christensen i Juristen 1994, side 398 f:

»Beretningen afgives til statsrevisorerne og tilsendes ministeriet til orientering. Statsrevisorerne videregiver herefter, normalt i løbet af et par måneder, beretningen (trykt) til Folketinget til orientering og til ministeren til udtalelse. Statsrevisorernes evt. bemærkninger, indføjte på sidste side, er kun foreløbige. Endelig stillingtagen finder sted i Endelig betænkning over statsregnskabet.

Det er almindeligt, at statsrevisorerne knytter bemærkninger til næsten alle beretninger. Kritikken kan gå fra skarp påtale til en almindelig holdt henstilling. Forskellig typografi sikrer, at man ikke går fejl af budskabet.

Særlige forhold kan gøre, at statsrevisorerne ikke kommer med en ellers forventet bemærkning. Det kan skyldes, at de vanskeligt har kunnet formulere en påtale, som ikke indebærer en kritik af Folketinget. Og statsrevisorerne føler sig som et folketingsorgan næppe kaldet til at kritisere tinget. Det er i hvert fald noget, som Rigsrevisionen (eller Ombudsmanden) slet ikke kan.

Efter at have modtaget beretningen fra statsrevisorerne har ministeren ... 4 måneder til at redegøre for de overvejelser og foranstaltninger, den giver anledning til. Under beretningsarbejdet vil tvivlsspørgsmål om faktiske forhold være afklaret, så der kun tilbagestår væsentlige materielle spørgsmål for ministeren at forholde sig til. Redegørelsespligten er uafhængig af, om statsrevisorerne har knyttet bemærkninger til beretningen (eller sagen i bevillingskontrolberetningen).

Proceduren giver også ministeren lejlighed til at komme med sin opfattelse af sagen, før den bliver forelagt Folketinget med Endelig betænkning. Der ligger altså i kontradiktionen også en beskyttelse af ministeren.

Ministeren skal redegøre for sin stilling til alle kritikpunkter. Han kan ikke nøjes med at hen-

vide til udredninger. De kan nævnes, men det afgørende er, at redegørelsen indeholder en klar selvstændig beskrivelse af ministerens overvejelser og foranstaltninger (Bilag optrykkes heller ikke i Endelig betænkning).«

I praksis sender Rigsrevisionen ofte et udkast til beretning til vedkommende myndighed med anmodning om eventuelle bemærkninger inden for en nærmere fastsat frist. Først herefter udarbejdes den endelige beretning, som afgives til statsrevisorerne.

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

Loven om statsrevisorerne forudsætter, at en sag er afsluttet med optagelse i den endelige betænkning over det pågældende finansår. I praksis verserer sager ofte længere. De notater til statsrevisorerne, som Rigsrevisionen udarbejder (såkaldte fortsatte notater), optages og behandles derfor af statsrevisorerne i den endelige betænkning over følgende finansår.

Rigsrevisor skal desuden efter statsrevisorerens anmodning deltage i samråd mellem folketingsudvalg og statsrevisorerne, jf. lovens § 8, stk. 1, 4. pkt. Bestemmelsen er endnu ikke anvendt i praksis.

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

Sagsoplysning

Rigsrevisor kan af enhver offentlig myndighed 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, jf. lovens § 12.

Oplysningspligten påhviler chefen for institutionen, og den er ikke begrænset af undtagelsesbestemmelserne i offentlighedsloven.

Sagsbehandling m.v.

Rigsrevisionen var tidligere en institution under Økonomiministeriet og dermed en del af den offentlige forvaltning. Dette blev ændret ved lov nr. 245 af 22. april 1991. Rigsrevisionen er ikke længere en del af den offentlige forvaltning, men en institution under Folketinget.

Reglerne i forvaltningsloven og offentlighedsloven finder dog med visse modifikationer anvendelse på Rigsrevisionens virksomhed, jf. Folketingets Udvalg for Forretningsordenens bekendtgørelse nr. 447 af 6. maj 1992 om instruks for rigsrevisor om Rigsrevisionens forhold til offentligheden samt sagsbehandling.

Således kan offentligheden som udgangspunkt få aktindsigt i de dokumenter, der er indgået til eller oprettet af Rigsrevisionen, jf. nærmere bekendtgørelsens kapitel 2.

Fremsættes der begæring om aktindsigt vedrørende dokumenter, der indgår i en sag, hvori der er eller vil blive truffet afgørelse af rigsrevisor, afgør rigsrevisor, om begæringen kan imødekommes. I andre tilfælde afgøres sager om aktindsigt af den myndighed, hvorfra dokumenterne stammer, jf. bekendtgørelsens § 12, stk. 1.

Afgørelse om aktindsigt i regnskabsmateriale m.v., der er indsendt til Rigsrevisionen til revision, træffes af vedkommende ministerium eller styrelse. Afgørelsen træffes af Rigsrevisionen for så vidt angår dokumenter, der hidrører fra Rigsrevisionen, herunder notater og beretninger til statsrevisorerne, og andre sager i Rigsrevisionen, jf. bekendtgørelsens § 12, stk. 2.

Rigsrevisors afgørelse om aktindsigt kan indbringes for Folketingets formand, der træffer afgørelse efter forhandling med næstformændene, jf. bekendtgørelsens § 12, stk. 3.

4.4. Karakteren af Rigsrevisionens og statsrevisorernes virksomhed

Hverken Rigsrevisionens eller statsrevisorernes undersøgelser er umiddelbart rettet mod enkeltpersoner, f.eks. embedsmænd eller ministre.

Hvis undersøgelsen har givet grundlag herfor, har statsrevisorerne imidlertid fremsat kritik af ministres og eventuelt embedsmænds forhold.

Således er statsrevisorerne fremkommet med følgende bemærkning i anledning af Rigsrevisionens beretning nr. 6 fra 1992 om DSB's færgedispositioner efter beslutningen om den faste forbindelse over Storebælt:

»DSB har brudt bevillingsreglerne ved ikke at oplyse bevillingsmyndighederne om problemerne ved leasingaftalerne. Statsrevisorerne påtaler, at ministeren i forbindelse med finanslovens fremsættelse og behandling ikke har givet Folketinget de fornødne oplysninger, og at Finansministeren ikke har stillet kvalificeret rådgivning til rådighed ved besparelseskrav af så omfattende karakter.

Statsrevisorerne påtaler, at ministeren ikke har svaret på spørgsmålet, om oplysningerne i finansloven giver Folketinget de nødvendige informationer ved leasing kontra køb, og mini-

steren har heller ikke vurderet den konkrete leasingaftale. Der mangler således et klart regelgrundlag for institutionernes fremtidige anvendelse af leasingarrangementerne.

Statsrevisorerne forventer, at trafikministeren og DSB's nye ledelse drager de fornødne konsekvenser med hensyn til ansvar for den kritisable og ukvalificerede forvaltning, og at den nye ledelse i fremtiden udviser en højere grad af ansvarlighed, end der er udvist i denne sag.

Statsrevisorerne beklager, men er enige i, at det er nødvendigt for rigsrevisor på baggrund af denne sag at afkræve institutionernes ledelse erklæring om, at alt relevant materiale er overgivet til Rigsrevisionen.«

I anledning af disse bemærkninger anmodede Trafikministeriet Kammeradvokaten og advokat Lars Svenning Andersen om at undersøge og vurdere, om der skulle drages ansættelsesretlige konsekvenser mod bestemte personer i DSB.

Statsrevisorerne har i den endelige betænkning over statsregnskabet for 1993, side 135, bl.a. anført følgende om DSB's færgedispositioner efter beslutningen om den faste forbindelse over Storebælt:

»Statsrevisorerne finder stadig, at finansministerens rolle i denne sag ikke er tilfredsstillende belyst. Statsrevisorerne anser finansministerens rådgivende funktion for væsentlig og kritiserer, at der ikke i ministeriet forefindes den fornødne dokumentation for sagsforløbet og ministeriets engagement forud for og under DSB's indgåelse af charteraftalen. Statsrevisorerne skal i den forbindelse pege på, at finansministeren ikke har fundet grundlag for at gennemføre en undersøgelse af ministeriet.

De tre undersøgelser, som trafikministeren har gennemført, er baseret på skriftligt materiale. Statsrevisorerne skal i den anledning henvise til advokat L. Svenning Andersens udtalelse om, at det således ikke kan udelukkes, at der under en efterfølgende sag kan fremkomme mundtlige oplysninger af betydning for vurderingen af de berørte personers disciplinæransvar.

Statsrevisorerne finder det dybt beklageligt, at der på det foreliggende grundlag ikke er tilstrækkelig baggrund for at gøre et ansvar gældende i denne sag - hvor der reelt har rådet kritisabel forvaltning og manglende forudseenhed, og hvor de ansvarlige embedsmænd har disponeret eller undladt at disponere med store milliontab til følge.

Rigsrevisionens og statsrevisorerne undersøgelser har også i andre tilfælde givet anledning til, at der blev iværksat yderligere undersøgelser ved andre undersøgelsesorganer.

Den arbejdsgruppe, som er omtalt i afsnit 6 nedenfor, blev således nedsat for, at trafikministeren kunne afgive en redegørelse til statsrevisorerne om den ovennævnte DSB-sag, jf. § 18 i loven om revision af statens regnskaber.

Kommissionsdomstolen vedrørende landsbrugsfondene blev endvidere nedsat i anledning af en udtalelse fra Folketingets statsrevisorer i beretning nr. 2/89. Der henvises til kapitel 2, afsnit 2.5.

5. Lovbestemt undersøgelse

Folketinget kan vedtage en særlig lov om undersøgelse af nærmere bestemte forhold i den statslige forvaltning.

I denne lov kan der fastsættes nærmere regler om undersøgelsen, herunder om de procedureregler, der skal gælde for undersøgelsens gennemførelse.

Folketinget vedtog således den 2. juni 1995 justitsministerens forslag til lov om undersøgelse af den færøske banksag, jf. lov nr. 356 af 8. juni 1995.

Lovens hovedindhold kan kort beskrives således:

Justitsministeren skal nedsætte en undersøgelseskommission (lovens § 1, stk. 1). Undersøgelseskommissionen er en offentlig myndighed. Dens virksomhed er dog ikke omfattet af offentlighedsloven, forvaltningsloven eller ombudsmandsloven (lovens § 5, stk. 2).

Undersøgelseskommissionen skal bestå af 3 medlemmer, der udpeges af justitsministeren efter samråd med Færøernes landsstyre. Formanden skal opfylde betingelserne for at blive udnævnt til højesteretsdommer. De øvrige medlemmer skal have særlig indsigt i bank- og revisionsforhold (lovens § 1, stk. 1-2).

Justitsministeren skal endvidere udpege en person, der kan bistå undersøgelseskommissionen med at foretage afhøringer i retten. Den nødvendige sekretariatsbistand skal i øvrigt stilles til rådighed for kommissionen, der desuden kan anmode særligt sagkyndige om en udtalelse eller anden bistand til brug for undersøgelsen (lovens § 1, stk. 3).

Justitsministeren og Færøernes landsstyre skal desuden udpege hver 3 personer, der skal følge undersøgelsens gennemførelse (lovens § 1, stk. 4).

For alle de personer, der deltager i undersøgelsen, gælder det, at de skal være uvildige og uafhængige i forhold til de myndigheder og virksomheder m.v., hvis forhold undersøges (lovens § 1, stk. 5). De pågældende har tavshedspligt med hensyn til enhver oplysning, som de under deres virksomhed får kendskab til (lovens § 5, stk. 1).

Undersøgelseskommissionens opgave er fastsat i lovens § 2, stk. 1, der har følgende ordlyd:

»Undersøgelseskommissionen har til opgave at undersøge og klarlægge det samlede begivenhedsforløb i forbindelse med de initiativer, der fra 1992 blev taget for at redde Sjøvinnubanken og Føroyabanken fra økonomisk sammenbrud og frem til sammenlægningen af bankerne i 1994. Kommissionen skal navnlig undersøge omstændighederne omkring aktiebyttet den 22. marts 1993 mellem Den Danske Bank og Finansieringsfonden af 1992. I undersøgelsen kan inddrages alle oplysninger, der er af betydning for udøvelsen af undersøgelseskommissionens opgave.«

Undersøgelseskommissionens opgave består således alene i at undersøge og klarlægge det faktiske begivenhedsforløb. Undersøgelsen skal imidlertid kunne give grundlag for, at det

efterfølgende kan vurderes, om der kan gøres et retligt ansvar gældende over for involverede myndigheder, virksomheder og personer (lovens § 2, stk. 2).

Undersøgelseskommissionen afgør selv, hvorvidt undersøgelsen skal gennemføres på skriftligt eller på mundtligt grundlag (lovens § 3, stk. 1).

Myndigheder, virksomheder og personer er forpligtet til at give kommissionen de dokumenter og andet materiale, som kommissionen anmoder om, og til skriftligt at besvare spørgsmål fra kommissionen og udarbejde redegørelser til kommissionen (lovens § 3, stk. 2-3). De nævnte pligter gælder, uanset om de pågældende oplysninger er undergivet tavshedspligt (lovens § 3, stk. 4). Opfyldes pligten til at udlevere dokumenter og andet materiale ikke, kan Københavns Byret på kommissionens begæring ved kendelse give tredjemand editionspålæg. Efterkommes pålægget ikke, finder retsplejelovens § 178 tilsvarende anvendelse (lovens § 4, stk. 3).

I det omfang undersøgelsen skal gennemføres på mundtligt grundlag, foretages afhøringerne ved Københavns Byret (lovens § 4, stk. 1). Loven forudsætter således, at mundtlige forklaringer afgives indenretligt. De personer, hvis forhold undersøges, kan møde med bisidder, hvis de indkaldes til at afgive forklaring for retten (lovens § 4, stk. 2). Forklaring afgives efter reglerne i retsplejeloven. Dog gælder retsplejelovens § 169 og § 170, stk. 3, ikke. Afhøringen foretages af undersøgelseskommissionen eller den person, der udpeges dertil (lovens § 4, stk. 3). Forklaring afgives for lukkede døre (lovens § 4, stk. 4).

Undersøgelseskommissionen afgiver en beretning om resultatet af sin undersøgelse. En udskrift af retsbogen vedrørende de retshandlinger, der er foretaget ved Københavns Byret, optages som bilag til beretningen. Justitsministeren offentliggør beretningen (lovens § 7).

Justitsministeren fremsatte den 13. marts 1996 et forslag til lov om undersøgelse af Nørrebro-sagen (Lovforslag nr. L 220). Lovforslaget har følgende indhold:

Der nedsættes en undersøgelseskommission bestående af 3 medlemmer, der udpeges af justitsministeren. Formanden og yderligere et medlem udpeges efter indstilling fra Advokatrådet. Et medlem udpeges efter fælles indstilling fra Det Juridiske Fakultet ved Københavns Universitet og Juridisk Institut ved Århus Universitet (§ 1, stk. 1). Justitsministeren udpeger endvidere en person, der kan bistå kommissionen med at foretage afhøringer i retten. Der stilles i øvrigt den fornødne sekretariatsbistand til rådighed for undersøgelseskommissionen (§ 1, stk. 2). De ovennævnte personer, der deltager i undersøgelsens gennemførelse, skal være uvildige og uafhængige i forhold til de myndigheder og personer, hvis forhold undersøges (§ 1, stk. 3).

Undersøgelseskommissionen har til opgave at undersøge og klarlægge det samlede begivenhedsforløb i forbindelse med urolighederne på Nørrebro den 18. og 19. maj 1993, omstændighederne omkring udformningen af kommissoriet for den daværende rigsadvokats undersøgelse og rækkevidden af kommissoriet, for så vidt angår spørgsmålet om tilvejebringelse af oplysninger vedrørende Københavns Politi, samt de drøftelser og andre kontakter om tilrettelæggelsen af undersøgelsen, der fandt sted mellem den daværende rigsadvokat og Justitsmi-

nisteriet, Københavns Politi samt Dansk Politiforbund (§ 2, stk. 1). På grundlag heraf skal undersøgelseskommissionen udtale sig om, hvorvidt der af personer i offentlig tjeneste er begået fejl eller forsømmelser, der kan give anledning til, at et retligt ansvar søges gennemført. En sådan udtalelse omfatter dog ikke de menige politifolk på Nørrebro (§ 2, stk. 2).

Undersøgelseskommissionen træffer bestemmelse om undersøgelsens nærmere tilrettelæggelse. Undersøgelseskommissionen kan inddrage materiale, som er tilvejebragt i forbindelse med den daværende rigsadvokats undersøgelse. Undersøgelseskommissionen kan anmode særligt sagkyndige om en udtalelse eller anden bistand til brug for undersøgelsen (§ 3).

Myndigheder og personer har pligt til at udlevere dokumenter og andet foreliggende materiale til undersøgelseskommissionen, når kommissionen anmoder om det (§ 4).

Undersøgelseskommissionen kan anmode Københavns Byret om at indkalde personer til at afgive forklaring for retten (§ 5, stk. 1). Forklaring afgives efter reglerne i retsplejeloven. Bestemmelsen i retsplejelovens § 169 finder ikke anvendelse. Afhøringen foretages af undersøgelseskommissionens medlemmer eller den person, der er udpeget efter § 1, stk. 2, 1. pkt. (§ 5, stk. 2). Forklaring afgives i retsmøder, der er offentlige (§ 5, stk. 3). De personer, hvis forhold undersøges, har ret til at lade sig bistå af en bisidder (§ 5, stk. 4).

Lov om offentlighed i forvaltningen, forvaltningsloven og ombudsmandsloven gælder ikke for den virksomhed, som udøves af undersøgelseskommissionen (§ 6).

Undersøgelseskommissionen afgiver en beretning om resultatet af sin undersøgelse til justitsministeren, der offentliggør beretningen (§ 7).

6. Særlige administrative undersøgelsesorganer

Som nævnt i afsnit 2 vil en minister normalt undersøge nærmere bestemte forhold i forvaltningen gennem sit departement eller sine styrelser.

Større undersøgelser er i praksis undertiden blevet udført af et særligt administrativt undersøgelsesorgan, som vedkommende minister har nedsat for at foretage undersøgelsen. Det er disse organer, der beskrives i dette afsnit.

Som eksempel på et administrativt undersøgelsesorgan kan nævnes den arbejdsgruppe, som i 1993 blev nedsat af trafikministeren til bl.a. at undersøge de bevillingsmæssige og forretningsmæssige forhold vedrørende DSB's færgedrift mellem Kalundborg og Århus. Arbejdsgruppens formand var Landbrugsministeriets departementschef, og arbejdsgruppens øvrige medlemmer var embedsmænd fra Finansministeriet, Trafikministeriet og DSB. Arbejdsgruppens tre redegørelser er offentliggjort som betænkning nr. 1263/1994.

Arbejdsgruppen blev som nævnt i afsnit 4.4. nedsat for at give trafikministeren et bedre grundlag for at afgive redegørelse til rigsrevisors beretning af 30. august 1993 om DSBs færgedispositioner efter beslutningen om den faste forbindelse over Storebælt.

Som et andet eksempel på administrative undersøgelser kan nævnes de »ulovbestemte dommerundersøgelser«. Forud for ikrafttrædelsen af reglerne om undersøgelsesretter undersøgte således forhold i den statslige forvaltning i en række tilfælde gennem de såkaldte dommerundersøgelser. Disse undersøgelser anvendes ikke mere, men er erstattet af undersøgelsesretterne.

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

Det administrative undersøgelsesorgans 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 ikke eksempler på, at et administrativt undersøgelsesorgan har taget stilling til spørgsmålet om, hvorvidt ministre bør søges draget til ansvar for deres embedsførelse.

De dommerundersøgelser, der blev nedsat forud for ikrafttrædelsen af reglerne om undersøgelsesretter, havde således til formål at klarlægge et vist hændelsesforløb og i reglen at foretage en vurdering af, om der var begået fejl eller forsømmelser i behandlingen af en sag i den offentlige forvaltning. I nogle tilfælde skulle de også vurdere spørgsmålet om, hvorvidt der måtte antages at være grundlag for at søge embedsmænd draget retligt til ansvar.

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

Efter forvaltningslovens § 2, stk. 1, gælder denne lov som udgangspunkt alene for behandlingen af sager, hvori der er eller vil blive truffet afgørelse af en forvaltningsmyndighed. Med udtrykket »truffet afgørelse« sigtes primært til udfærdigelse af retsakter (typisk forvaltningsakter), der går ud på at fastsætte, hvad der er eller skal være ret i et foreliggende tilfælde.

Hovedopgaven for det undersøgelsesorgan, der behandles i dette afsnit, går ikke ud på at træffe afgørelse over for nogen enkeltpersoner, men alene at undersøge og klarlægge et begivenhedsforløb og eventuelt at udfærdige en indstilling om, hvorvidt der er grundlag for at søge enkeltpersoner draget til ansvar.

Undersøgelsesorganets virksomhed må derfor som udgangspunkt antages at falde udenfor forvaltningslovens anvendelsesområde. Det må således f.eks. antages, at forvaltningslovens regler om partshøring og om retten til at afgive en udtalelse (§§ 19-21) som udgangspunkt ikke finder anvendelse på undersøgelsesorganet.

I visse tilfælde træffer undersøgelsesorganet afgørelse i forvaltningslovens forstand, og forvaltningsloven finder derfor anvendelse på denne del af undersøgelsesorganets virksomhed. Det gælder, når undersøgelsesorganet skal tage stilling til en anmodning om aktindsigt i dokumenter, der indgår i undersøgelsen.

I øvrigt finder forvaltningslovens kapitel 8 om tavshedspligt og udveksling af oplysninger mellem forvaltningsmyndigheder anvendelse på undersøgelsesorganets virksomhed. Og det må antages, at reglerne i forvaltningslovens kapitel 2 om inhabilitet finder tilsvarende anvendelse på undersøgelsesorganet.

Undersøgelsesorganet må normalt anses for at udgøre en selvstændig administrativ myndighed. Og interne dokumenter, som ministeriet udleverer til organet til brug for undersøgelsen, mister normalt deres interne karakter og undergives dermed aktindsigt efter offentlighedslovens almindelige regler.

Således anså Folketingets Ombudsmand den undersøgelse, som landsdommer Niels Johan Petersen forestod vedrørende ikke-screenet donorblod, for at være omfattet af den almindelige offentligretlige lovgivning, herunder offentlighedsloven. Dommeren udgjorde (sammen med sine medhjælpere) ved udførelsen af sin undersøgelsesopgave en selvstændig administrativ myndighed. Og brevveksling mellem ministeriet og dommeren var ikke intern. Der henvises til FOB 1988, side 198 f.

Undersøgelsesorganet må endvidere som udgangspunkt 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.

7. Advokaters udførelse af opgaver i den statslige forvaltning

Der er ikke i lovgivningen fastsat nærmere regler om »advokatundersøgelser«. Det kan derfor efter udvalgets opfattelse give anledning til tvivl at fastlægge det nærmere indhold af dette begreb.

I dette afsnit beskrives derfor de typer opgaver vedrørende forhold i den statslige forvaltning, som advokater har været anmodet om at udføre.

Advokaternes opgave kan naturligvis bestå i rådgivning vedrørende statens retsstilling i en bestemt sag over for tredjemand. Denne opgave udføres normalt af Kammeradvokaten. Der kræves ikke særlig lovhjemmel til at anmode advokater om at udføre denne opgave.

I de seneste år er Kammeradvokaten og andre advokater i visse tilfælde 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 anmodet om at vurdere, om der bør gøres ansvar gældende mod nogen minister.

Der kræves ikke særlig lovhjemmel til at anmode advokater om at udføre den nævnte form for opgaver, og der er heller ikke fastsat regler herom i lovgivningen.

I praksis er advokaternes vurderinger af spørgsmålet om embedsmænds retlige ansvar, som allerede nævnt, foretaget på skriftligt grundlag. Vedkommende minister har stillet foreliggende skriftligt materiale, herunder fortroligt materiale, til rådighed for advokaterne. Advokaterne har ikke haft adgang til at tale med implicerede embedsmænd eller andre med kendskab til sagen.

Som eksempler på advokatopgaver af den nævnte karakter kan nævnes følgende:

1) Skatteministeriet anmodede i foråret 1995 advokat Lars Svenning Andersen om at foretage en undersøgelse af en række sager om overdragelse af pengeinstitutter.

På grundlag af en gennemgang af sagens skriftlige materiale skulle advokaten vurdere, hvorvidt der var grundlag for at indlede disciplinærfølgning mod bestemte personer i Skatteministeriet i anledning af de undersøgte forhold. I givet fald skulle advokaten udarbejde udkast til tjenstlig indberetning vedrørende den eller de pågældende personer.

2) Skatteministeriet og Erhvervsministeriet anmodede i december 1995 advokat Per Harder om at vurdere spørgsmålet om, hvorvidt den tjenstemandsundersøgelse, der var iværksat mod en række embedsmænd fra Skatte- og Erhvervsministeriet i anledning af forløbet frem til den 23. august 1993 vedrørende Sparekassen Nordjyllands overtagelse af engagementer fra Himmerlandsbanken, skulle udvides til også at angå forløbet fra den 23. august 1993 til den 4. november 1993, hvor Folketinget besluttede, at der skulle nedsættes en undersøgelsesret.

Vurderingen skulle bygge på »alt foreliggende materiale fra de to ministerier, herunder det materiale som blev udleveret og udarbejdet af ministerierne til Undersøgelsesretten og [Stavad-udvalget].« Udleveringen af materiale skulle dog ske i overensstemmelse med bank- og

sparekasselovens tavshedspligtsbestemmelser. Der kunne ikke foretages afhøringer eller indhentes udtalelser fra implicerede embedsmænd eller andre. Hvis advokaten fandt, at der var grundlag for at udvide tjenestemandssagerne, skulle advokaten udarbejde et udkast til tjenstlig indberetning herom.

Der kan endvidere henvises til Kammeradvokatens og advokat Lars Svenning Andersens redegørelser om DSB's færgedispositioner, der er nævnt i afsnit 4.4.

Selv om advokaten ikke pålægges at foretage vurderingen alene på grundlag af det skriftlige materiale, som udleveres af vedkommende minister, vil advokatens retlige beføjelser til at oplyse sagen være begrænsede. Advokaten vil ikke kunne pålægge nogen at afgive forklaring. Advokaten vil heller ikke kunne kræve, at offentlige myndigheder udleverer skriftligt materiale, der ikke er tilgængeligt efter reglerne om aktindsigt i offentlighedsloven.

Derimod vil vedkommende myndighed efter omstændighederne kunne pålægge en embedsmand at udtale sig til advokaten. Spørgsmålet om, hvilke begrænsninger der gælder med hensyn til at give et sådant pålæg over for embedsmænd, der kan risikere et retligt ansvar (straf eller et disciplinært ansvar) i anledning af sagen, skal ikke gøres til genstand for nærmere undersøgelse i denne sammenhæng. Om spørgsmålet kan bl.a. henvises til kapitel 2 i en rapport af 2. februar 1995 (afgivet af et udvalg under Justitsministeriets Centrale Samarbejdsudvalg for Politiet) om polititjenestemænds retsstilling i forbindelse med tjenstlige undersøgelser m.v. Der kan endvidere henvises til udvalgets beskrivelse af rækkevidden af vidnepligten ved afgivelse af forklaring for en undersøgelsesret, jf. kapitel 2, afsnit 2.8.

Myndighederne vil endvidere i almindelighed frivilligt kunne udlevere materiale til advokaten, selv om materialet ikke er omfattet af retten til aktindsigt efter offentlighedsloven. Det bemærkes herved, at advokatens undersøgelse og vurdering ikke er undergivet offentlighed, ligesom advokaten har tavshedspligt efter straffelovens § 152 b.

Advokat Eskil Trolle har i to artikler, der er offentliggjort henholdsvis i UfR 1991B, side 365 ff, og i UfR 1994B, side 359 ff, beskæftiget sig med spørgsmålet om »advokatundersøgelser«. Det er ikke præcist angivet i artiklerne, hvad udtrykket »advokatundersøgelser« omfatter, herunder om det omfatter den ovennævnte opgave vedrørende spørgsmålet om embedsmænds retlige ansvar. I den seneste artikel opstilles bl.a. følgende krav til »advokatundersøgelser«:

1) Advokaten skal være totalt uafhængig i forhold til de personer, hvis forhold undersøges.

Advokaten må således ikke tidligere have været advokat for den myndighed, der rekvirerer undersøgelsen. Advokaten bør heller ikke påtage sig advokatopgaver for den pågældende myndighed, mens undersøgelsen pågår. Advokaten bør heller ikke beskæftige sig med de efterfølgende sager, som undersøgelsen lægger op til.

2) Advokaten bør forelægge et udkast til beretning for de berørte personer. Disse personer bør herefter sikres adgang til at gøre deres synspunkter gældende skriftligt eller mundtligt.

3) Advokaten bør anvende regler svarende til strafferetsplejens bevisprincipper for sin undersøgelse.

Advokaten bør derfor med rund hånd frafalde kritik af anliggender, som det ikke ligger inden for rimelige muligheder at bevise.

Der bør også være en klar undergrænse, således at småproblemer frasies og ikke fremhæves. Kritik bør være absolut væsentlig og stå i forhold til den betydelige skadevirkning, som en offentliggørelse typisk vil have for de implicerede.

4) Advokatens undersøgelse bør være tilgængelig for de berørte personer.

Det bemærkes, at en minister i øvrigt uden særlig lovhjemmel kan anmode andre private personer end advokater om at undersøge og eventuelt vurdere forhold i den statslige forvaltning, herunder spørgsmålet om embedsmænds retlige ansvar. Som eksempel på en undersøgelse, der udføres af andre personer end advokater, kan nævnes den, som Erhvervsministeriet har iværksat vedrørende påstået overbelåning af skibe. Undersøgelsen blev udbudt i licitation, og den forestås af et revisionsfirma.

8. Udvalgets overvejelser

8.1. Indledning

Som anført i afsnit 2 har udvalget i dette kapitel lagt vægt på at beskrive undersøgelsesorganer, som har betydning for udvalgets overvejelser over fremtidige undersøgelsessystemer, og som kan sammenlignes med undersøgelsesretter.

Udvalget har derfor koncentreret sig om at beskrive organer, som kan belyse problemstillingen vedrørende undersøgelse af forhold i den statslige forvaltning med henblik på en vurdering af, om der må antages at være grundlag for at søge embedsmænd og ministre draget retligt til ansvar.

I de følgende afsnit vurderer udvalget, om de beskrevne undersøgelsesorganer bør anvendes til sådanne personrelaterede undersøgelser.

8.2. Folketingets Ombudsmand

Som det fremgår af afsnit 3, er Folketingets Ombudsmands undersøgelser - trods ordlyden i ombudsmandsloven - i praksis først og fremmest rettet mod forvaltningen som sådan - mod ministerier, styrelser m.v. - og ikke mod enkeltpersoner inden for forvaltningen.

Efter udvalgets opfattelse må det overvejes, om det er hensigtsmæssigt at ændre regler/praksis vedrørende ombudsmandens virke, således at ombudsmandens undersøgelser i højere grad kunne bidrage til ikke alene afsløring af insti-

tutionsfejl, men også til vurdering af, om der foreligger grundlag for at søge enkeltpersoner pålagt ansvar. En sådan ændring ville nemlig begrænse behovet for gennemførelsen af særlige undersøgelser som f.eks. undersøgelser gennem undersøgelseskommissioner.

Udvalget har overvejet spørgsmålet i lyset af de svenske regler, af synspunkterne i den ovenfor omtalte betænkning om revision af ombudsmandsloven (betænkning nr. 1272/1994) og af de synspunkter, der fremkom under et møde, som udvalget den 22. november 1995 havde med Folketingets Ombudsmand.

Som berørt ovenfor er de svenske justitieombudsmænds undersøgelser dybtgående - også i den forstand, at de tager stilling til, om strafansvar eller disciplinært ansvar for embedsmænd bør søges gennemført. Dette forhold må imidlertid ses i to sammenhænge: For det første er der i Sverige en gammel tradition for i væsentlig grad at betragte ombudsmandens rolle som et led i en - navnlig tidligere - meget bred praksis med hensyn til individualansvar over for embedsmænd. For det andet hjemler den svenske ombudsmandslov særligt effektive retsmidler som led i ombudsmandens undersøgelser, herunder adgang til at tage straffeprocessens almindelige efterforsknings- og undersøgelsesmidler i anvendelse og til at rejse tiltale.

Som omtalt ovenfor giver det udvalg, som afgav betænkning nr. 1272/1994, og det lovforslag, som er fremsat på grundlag heraf, udtryk for en tendens i retning af kodificering af den hidtidige praksis, hvorefter ombudsmandsundersøgelser i almindelighed er rettet mod institutionen og ikke mod enkeltpersoner. Under udvalgets drøftelser med Folketingets Ombudsmand gav denne udtryk for, at han delte denne opfattelse.

Det er udvalgets opfattelse, at der ikke bør gennemføres ændringer af regler og praksis med henblik på, at ombudsmanden i videre omfang strækker ombudsmandsundersøgelserne frem til en vurdering af, om ansvar bør søges gennemført mod enkeltpersoner. Der er flere grunde til denne opfattelse.

En sådan ændring ville nødvendiggøre betydelige ændringer i sagsbehandlingsmåden. Ombudsmandsinstitutionen måtte således selv foretage en mere indgående - personorienteret - undersøgelsesvirksomhed. Der ville endvidere blive behov for anvendelse af - supplerende - indenretlige afhøringer og efter omstændighederne anvendelse af ekstern ekspertbistand. Dette ville - både kvalitativt og kvantitativt - betyde øgede ressourcebehov for ombudsmandsin-

stitutionen. En sådan øget ressourcetilførsel kan måske i sig selv blive anset for problematisk, men den vil navnlig også indebære en begrænsning af ombudsmandens mulighed for personligt at præge institutionens virke.

Samtidig ville der ske en ikke ubetænkelig drejning i retningen af ombudsmandens virksomhed. Det er en væsentlig kvalitet ved ombudsmandens nuværende måde at virke på, at betydelig vægt lægges på at undersøge, om der foreligger systemfejl og - i bekræftende fald - at fremkomme med modsvarende forslag/henstillinger om ændring af regler og praksis. Denne del af ombudsmandens virksomhed vil uvægerligt blive nedprioriteret, hvis tilvejebringelse af grundlag for individualansvar skal opprioriteres efter den svenske model.

Endelig er der grund til at fremhæve, at en funktionsændring som den omtalte ville kunne påvirke ombudsmandens status på en betænkelig måde. Det er af afgørende betydning for ombudsmandens position, at ombudsmanden opleves som partipolitisk neutral og i øvrigt som fungerende på en klart »objektiv« måde. Der bør aldrig kunne herske tvivl om, at ombudsmandens sagsbehandling og udtalelser er frigjort fra eventuelle politiske sympatier eller antipatier. Ombudsmanden kan imidlertid ikke helt undgå i visse særlige tilfælde at få en rolle i partipolitisk sammenhæng. Når ombudsmanden afgiver en udtalelse, der indeholder kritik af et ministerium i en sag af større betydning, udleverer han også materiale, som oppositionen har mulighed for at bruge i en politisk konflikt med den pågældende minister. Ombudsmanden løber dermed risikoen for at blive identificeret med oppositionen. Hvis ombudsmandens udtalelse omvendt går ud på, at der ikke er grundlag for kritik af et ministerium, løber ombudsmanden risikoen for, at oppositionen kritiserer ham for regeringsfølgagtighed. Disse vanskeligheder må overvindes dels ved den respekt, ombudsmanden er i stand til at skabe om institutionen, bl.a. ved sin argumentations faglige lødighed, dels ved den respekt, ombudsmanden i almindelighed møder i offentligheden og i det politiske liv. Men det er ikke en selvfølge, at de altid kan overvindes, og risikoen for, at de skaber en for institutionen belastende konfliktsituation vil selvsagt forøges, hvis ombudsmandens udtalelser i øget omfang retter sig mod enkeltpersoner - ministre og embedsmænd.

8.3. Statsrevisorerne og Rigsrevisionen

Som nævnt i afsnit 4 er Rigsrevisionens og statsrevisorernes virksomhed ikke umiddelbart rettet mod enkeltpersoner - ministre eller embedsmænd. Reglerne om revisionens virke er heller ikke indrettet på, at der skal foretages under-

søgelse med henblik på at vurdere, hvorvidt enkeltpersoner har handlet på en ansvarspådragende måde, jf. herved statsrevisorernes udtalelse vedrørende landbrugsfondene.

Hvis undersøgelsen har givet grundlag for det, har statsrevisorerne imidlertid fremsat kritik af ministres forhold, hvorimod der, så vidt udvalget kan skønne, er mere usikkerhed med hensyn til spørgsmålet om bedømmelse af embedsmænds rolle.

Udvalget henviser til de synspunkter, som udvalget har anført imod, at folketingsudvalg beskæftiger sig med nærmere bestemte embedsmænds forhold, jf. kapitel 4. Det vil være konsekvent i forhold hertil, at statsrevisorer - hvad der i øvrigt synes at være den overordnede praksis - undlader at bedømme og udtale sig om, hvorvidt bestemte embedsmænd har handlet kritisabelt, eller hvorvidt der må antages at foreligge grundlag for at søge bestemte embedsmænd draget retligt til ansvar.

Det kan/bør således ikke påregnes, at Rigsrevisionens og statsrevisorernes aktivitet vil begrænse behovet for undersøgelsesmåder med henblik på belysning af eventuelt ansvarsgrundlag, f.eks. undersøgelseskommissioner.

8.4. Andre undersøgelsesorganer, herunder undersøgelser ved advokater

Som nævnt i afsnit 5-7, er forholdene i den statslige forvaltning i en række tilfælde blevet undersøgt og/eller vurderet af andre organer.

Et af disse organer er oprettet i henhold til lov med henblik på at undersøge een nærmere bestemt sag (undersøgelseskommissionen vedrørende den færøske banksag). Andre organer har - som en del af den offentlige forvaltning - været nedsat af vedkommende minister uden særlig lovhjemmel, herunder de »ulovbestemte dommerundersøgelser«. Disse dommerundersøgelser er ikke anvendt efter indførelsen af reglerne om undersøgelsesretter. Vedkommende minister har desuden uden særlig lovhjemmel anmodet advokater om at vurdere forhold i den statslige forvaltning med henblik på spørgsmålet om embedsmænds eventuelle retlige ansvar.

Efter udvalgets opfattelse bør det i fremtiden 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 de undersøgelseskommissioner, som udvalget har foreslået i kapitel 2, jf. lovudkastet i kapitel 3. Sådanne undersøgelser er afretlig 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 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 herved, 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 vil således efter udvalgets forslag blive integreret i reglerne om undersøgelseskommissioner.

Det forhold, at en undersøgelse af forhold i den statslige forvaltning efter udvalgets opfattelse således bør foretages af en undersøgelseskommission, vil ikke overflødiggøre uformel advokatrådgivning vedrørende spørgsmålet om embedsmænds eventuelle retlige ansvar. En sådan advokatrådgivning kan f.eks. være af betydning i de tilfælde, hvor en dommerledet undersøgelseskommission har undersøgt og klarlagt et faktisk begivenhedsforløb, men ikke har fundet at burde udtale sig om spørgsmålet om embedsmænds retlige ansvar, jf. § 4, stk. 5, i udvalgets udkast til lov om undersøgelseskommissioner, og bemærkningerne til bestemmelsen (kapitel 3). Advokatrådgivningen vil i disse tilfælde ske på grundlag af en undersøgelse, der er foretaget af en undersøgelseskommission under de rets sikkerhedsgarantier, som udvalget har foreslået vedrørende undersøgelseskommissionernes virksomhed.

Også i andre tilfælde kan der opstå behov for advokatrådgivning vedrørende spørgsmålet om embedsmænds eventuelle retlige ansvar. Det kan imidlertid 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/klarlægge det faktiske grundlag, som den retlige vurdering skal baseres på, eventuelt med den pågældende advokat som formand for kommissionen.

Der bør af hensyn til de berørte embedsmænds retsstilling efter udvalgets opfattelse normalt 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 særligt omfattende og uoverskueligt materiale.

KAPITEL 6

Undersøgelsesorganer i andre lande

1. Indledning

Ifølge kommissoriet skal udvalget til brug for sit arbejde indhente oplysninger om og vurdere de undersøgelsesformer, der anvendes i udlandet, navnlig i de andre nordiske lande.

I overensstemmelse hermed har udvalget - gennem skriftligt besvarede spørgsmål - indhentet fyldige oplysninger om undersøgelsesformer i Norge, Sverige, England og USA. En udvalgsdelegation har endvidere besøgt Norge, Sverige og USA, hvor de modtagne oplysninger er uddybet under møder med repræsentanter for de relevante myndigheder m.v.

På grundlag heraf har udvalgets sekretariat udarbejdet 4 notater om undersøgelsesorganer i henholdsvis Norge, Sverige, England og USA. Notaterne er optrykt som bilag 2-5 til betænkningen.

I dette kapitel beskrives i summarisk form de undersøgelsesformer, som har været af betydning for overvejelserne over revision af reglerne om undersøgelsesretter (afsnit 2) og overvejelserne over spørgsmålet om parlamentariske undersøgelser (afsnit 3). Herefter redegøres i hovedtræk for, hvilken betydning de pågældende undersøgelsesformer har haft for udvalgets overvejelser (afsnit 4).

I kapitel 5 har udvalget endvidere overvejet spørgsmålet om, hvorvidt Folketingets Ombudsmand - i lighed med den svenske ombudsmandsinstitution - i fremtiden bør foretage mere personrelaterede undersøgelser.

2. Undersøgelsesorganer uden for parlamentet

I både Norge, Sverige og England er der undersøgelsesorganer uden for parlamentet, som kan undersøge forhold i den statslige forvaltning, og hvis virksom-

hed kan være relevant for overvejelserne over revision af reglerne om undersøgelsesretter. I Norge drejer det sig om de særlige granskningskommissioner og i Sverige om de såkaldte medborgerkommissioner. I England er det tribunalundersøgelserne og de ulovbestemte undersøgelseskommissioner, der er af interesse.

I USA ses der ikke at være undersøgelsesorganer, som det efter udvalgets opfattelse er relevant at inddrage i overvejelserne over revision af reglerne om undersøgelsesretter.

Den ordning i USA, som mest ligner den form for virksomhed, der udføres af de danske undersøgelsesretter, er ordningen med udpegning af en independent counsel (typisk en privat praktiserende advokat). Den pågældende jurists opgave er imidlertid ikke blot at undersøge og klarlægge et faktisk begivenhedsforløb, men også at rejse tiltale, hvis der findes grundlag for det. Ordningen er beskrevet i notatet om undersøgelser i De Forenede Stater, der er optrykt som bilag 5 til betænkningen.

I Norge er der ikke nogen lov om granskningskommissioner. I stedet fastsatte det norske justitsministerium i 1975 vejledende regler herom. Granskningskommissioner kan nedsættes af overordnede forvaltningsmyndigheder eller direkte af Stortinget. Granskningskommissioner, der nedsættes af regeringen eller andre forvaltningsmyndigheder, er omfattet af forvaltningsloven, offentlighedsloven og Stortingets Ombudsmands kompetence.

Granskningskommissionerne har været sammensat af dommere, højtstående embedsmænd eller universitetsansatte. Normalt har formanden været jurist, i større sager som oftest dommer. Kommissionerne har ofte fået til opgave at undersøge og klarlægge et faktisk begivenhedsforløb og at afgive udtalelse om ansvarsforhold. For ikke at foregribe anklage- og disciplinærmyndighedens senere beslutninger, forudsættes det dog normalt, at kommissionerne ikke udtaler sig om subjektive ansvarsbetingelser. Nogle kommissioner har også skullet foreslå regler eller foranstaltninger, der kunne hindre tilsvarende forhold i fremtiden.

Til brug for undersøgelserne har granskningskommissionerne indhentet dokumenter, og forklaring har været afgivet af embedsmænd og private. Granskningskommissionernes ønsker om forklaringer har normalt været imødekommet uden formaliteter. I nogle tilfælde har offentlige myndigheder dog fundet det nødvendigt at give ansatte pålæg om at afgive forklaring (under iagttagelse af vidnefritagelses- og vidneudelukkelsesgrunde). Overordnede offentlige myndigheder har endvidere ofte pålagt underordnede myndigheder at udlevere dokumenter til en granskningskommission. Granskningskommissioner, der bl.a. er nedsat af centrale myndigheder, kan desuden kræve bevisoptagelse ved domstolene.

Undersøgelserne er foregået for lukkede døre. Under arbejdet har der været gennemført kontradiktion med »parter«, dvs. personer, hvis forhold i særlig grad er blevet undersøgt. Kontradiktionen har dog kun omfattet den faktuelle beskrivelse. Personer, der har været udsat for kritik, har herudover i visse tilfælde fået mulighed for at fremkomme med kommentarer til selve kritikken samtidig med offentliggørelsen af granskningskommissionens beretning.

Den Norske Advokatforening fremsendte med en skrivelse af 15. juni 1994 en udtalelse til det norske justitsministerium. I denne udtalelse er der bl.a. fremsat forslag om, at der bør beskik-

kes advokater til de personer, hvis forhold undersøges af en granskningskommission, og at der bør indføres kontradiktion, således at granskningskommissionen sender et udkast til konklusion til de berørte personer, som herefter kan fremkomme med en udtalelse hertil. Advokatforeningen foreslår endvidere, at udtalelserne fra de berørte personer skal inddrages i granskningskommissionens endelige konklusion, eller at udtalelserne i hvert fald optrykkes i granskningskommissionens beretning. Herved vil den myndighed, der har iværksat undersøgelsen, og offentligheden blive bekendt med udtalelserne, når granskningskommissionens beretning afgives/offentliggøres.

På baggrund af nogle konkrete klager til Stortingets Ombudsmand fra personer, der var blevet udsat for kritik af en granskningskommission, har den norske ombudsmand i en skrivelse af 17. oktober 1994 til det norske justitsministerium anført, at der efter hans opfattelse er behov for en gennemgang og klargørelse af sagsbehandlingsreglerne, især vedrørende kontradiktion og partsoffentlighed.

Det norske justitsministerium overvejer efter det oplyste bl.a. i lyset af advokatforeningens og ombudsmændens henvendelse spørgsmålet om at ændre de gældende regler om sagsbehandling ved granskningskommissionerne.

I Sverige er den statslige myndighedsudøvelse over for private og kommuner efter grundloven henlagt til styrelser (centrale ämbetsverkan), og hverken regeringen eller Riksdagen kan bestemme, hvordan enkeltsager skal afgøres. Disse grundlovsbestemmelser medfører en begrænsning i regeringens og Riksdagens mulighed for at føre kontrol med, herunder iværksætte undersøgelser af, konkrete sager. Efterprøvelse af sådanne sager gennemføres af Riksdagens Justitieombudsman og forvaltningsdomstolene. Parallelt med ombudsmandsinstitutionen har regeringen opretholdt justitiekanslerinstitutionen, der på regeringens vegne kan gennemgå administrationens håndtering af konkrete sager. Formålet med Justitiekanslerens gennemgang synes i væsentlig grad at være at løse juridiske tvivlsspørgsmål. Ombudsmandsinstitutionen har tradition og hjemmelsgrundlag for en forholdsvis dybtgående og personrelateret undersøgelsesform. Formentlig derfor har der kun i ringe grad været behov for udvikling af andre former for undersøgelse af de statslige forvaltningsmyndigheders virksomhed.

I visse tilfælde har regeringen dog nedsat de såkaldte medborgerkommissioner. Inden for de sidste 10 år er det kun sket nogle få gange. Medborgerkommissionerne har arbejdet på grundlag af nogle almindelige retningslinier for statslige udredningskomiteer.

Det væsentlige for udvælgelsen af medlemmer til en medborgerkommission har været offentlighedens tillid til medlemmerne og tro på deres uafhængighed. Der er eksempler på, at formanden for en medborgerkommission har været landshøvding, ambassadør, fhv. minister eller forfatter. Kun undtagelsesvis har dommere været medlemmer af en medborgerkommission.

Medborgerkommissionerne har i vidt omfang haft til opgave at undersøge og klarlægge et faktisk begivenhedsforløb og at komme med retligt prægede vurderinger, navnlig vedrørende spørgsmålet, om regler og procedurer burde ændres med henblik på at undgå, at tilsvarende situationer som den, der havde givet anledning til nedsættelsen af kommissionen, opstod i fremtiden.

Offentlige myndigheder er forpligtede til at give oplysninger til en medborgerkommission. En sådan pligt gælder derimod ikke for den enkelte embedsmand eller for private. Der er dog nog-

le eksempler på, at embedsmænd af deres overordnede har været pålagt at afgive forklaring for en medborgerkommission.

I **England** gennemførtes i 1921 en særlig lov, »Tribunals of Inquiry Evidence Act«, hvorefter undersøgelserne skulle foretages af uafhængige organer (tribunaler), der fra 1948 undtagelsesfrit er blevet ledet af dommere.

Tribunalerne har normalt haft til opgave at undersøge og beskrive et faktisk begivenhedsforløb og at omtale ansvar og kritik, hvor dette har været nødvendigt.

Et tribunal har alle de retsmidler til rådighed, som tilkommer de øverste domstole med hensyn til vidnepligt og tilvejebringelse af dokumenter. Tribunalets møder er offentlige, medmindre tribunalet beslutter sig for at lukke møderne for offentligheden af hensyn til undersøgelsestemaet eller det enkelte vidneudsagn. Tribunalet kan tiltræde eller afslå anmodninger om, at personer, der skal møde for tribunalet, ledsages af en advokat eller rådgiver.

I England har der været fremsat kritik af de tribunale undersøgelser. Kritikken førte i 1966 til nedsættelse af The Royal Commission on Tribunals of Inquiry. Denne kommission gennemgik hele proceduren for sådanne undersøgelser og fremsatte halvtreds anbefalinger, herunder vedrørende de berørte personers retsstilling, jf. de »six cardinal principles«, der er omtalt i det notat, der er optrykt som bilag 4 til betænkningen.

Den beskrevne undersøgelsesform har ikke været anvendt siden begyndelsen af 1980'erne. Ved siden heraf har der imidlertid været anvendt ulovregulerede undersøgelser. Disse undersøgelser har været forestået af særligt respekterede personer som f.eks. dommere eller »privy councillors«, dvs. fremtrædende borgere i offentlige eller private stillinger, der på grundlag af en ed til monarken har fået overdraget forskellige tillidshverv af det offentlige.

Der er ikke almindelige regler om vidne- eller editionspligt for en sådan ad hoc undersøgelseskommission. I forbindelse med nedsættelsen har kommissionen dog ofte fået løfte om adgang til alle relevante offentlige dokumenter.

Den nævnte ulovbestemte undersøgelsesform bliver for tiden offentligt debatteret i England efter kritik af den beretning, som højesteretsdommer Sir Scott afgav i februar 1996. Der henvises herom til notatet, der er optrykt som bilag 4 til betænkningen.

3. Parlamentsundersøgelser

I alle 4 lande foretages parlamentariske undersøgelser af ministres forhold.

I Norge foretages sådanne undersøgelser af Stortingets Kontroll- og Konstitutionskomite, i Sverige af Riksdagens Konstitutionsutskott, i England af de 17 Select Committees og i USA af udvalg under kongressen.

I Norge kan Kontroll- og Konstitutionskomiteen på egen hånd rejse sager om administrationen af lovene, og siden 1993 har man søgt at formalisere og intensivere sådanne undersøgelser.

Sagerne undersøges og vurderes på grundlag af juridiske regler og administrativ praksis på området, og man forsøger så vidt muligt at undgå, at politiske vurderinger bliver afgørende for udvalgets konklusioner.

Sagerne oplyses ved indhentning af dokumenter og forklaringer, især fra ministre. Ministrene antages ikke at have nogen juridisk pligt til at møde i udvalget, men de har i praksis altid efterkommet et ønske herom fra udvalget. Sådan som den norske ministeransvarlighedslov fortolkes, har regeringen desuden pligt til at udlevere de dokumenter og afgive de oplysninger, som udvalgene beder om. Embedsmænd og private har derimod ikke pligt til at møde for udvalget eller at udtale sig over for dette. Der er eksempler på, at relevante embedsmænd er mødt i udvalget sammen med deres ministre, men de har i så fald alene skullet udtale sig på ministerens vegne.

Møder, hvor udvalget modtager mundtlige forklaringer, er åbne for offentligheden. Det fremgår af en midlertidig ændring af Stortingets forretningsorden, som blev vedtaget i oktober 1995, og som foreløbig alene gælder for indeværende valgperiode.

Kontrol- og Konstitutionskomiteen afgiver indstilling til Stortinget om alle sager, udvalget tager op.

I Sverige har Riksdagens Konstitutionsudskott til opgave at kontrollere regeringen og de enkelte ministre. Udvalget har udviklet en række procedurer, herunder offentlige udvalgsmøder, hvor ministre og embedsmænd kan blive udspurgt. Til disse møder har pressen, herunder radio og fjernsyn, adgang.

Hverken ministre, embedsmænd eller private er retligt forpligtede til at afgive forklaring. Derimod skal styrelserne ifølge grundloven give oplysninger og afgive udtalelser til Riksdagens udvalg, når de beder om det. Hvis en embedsmand deltager i en offentlig høring, udtaler den pågældende sig principielt på styrelsens/departementets vegne.

Konstitutionsudskottet afgiver en årlig betænkning, hvor alle de sager, som udvalget har behandlet i løbet af året, er omtalt. Det drejer sig normalt om ca. 20 sager. I betænkningen gives der altid en beskrivelse af den pågældende sags faktum, ligesom de relevante retsregler omtales. I nogle tilfælde føjes konklusioner og vurderinger, eventuelt med flertals- og mindretalsudtalelser. Udvalgets konklusioner kan indeholde kritik af regeringen eller enkelte ministre eller henstilling om ændring af procedurer. Betænkningen danner grundlag for en debat i Riksdagen.

I England foretages parlamentsundersøgelser af de 17 Select Committees, der har hvert sit ministerområde at undersøge. Udvalgene bestemmer selv, hvilke undersøgelser der skal foretages. De kan rekvirere dokumenter og indkalde vidner, men udnytter sjældent muligheden for vidneindkaldelse. I stedet opfordres relevante personer til frivilligt at give møde. Adgangen til at rekvirere dokumenter og indkalde vidner gælder ikke over for medlemmer af House of Lords (overhuset) eller House of Commons (underhuset). Medlemmer af House of Commons, herunder ministre, kan derfor ikke pålægges at møde for et udvalg. De opfordres dog ofte her til, og det er usædvanligt, at de afviser en sådan anmodning. Det er almindeligt accepteret, at en embedsmand, der møder for et udvalg, udtaler sig på ministerens vegne og derfor ikke kan afhøres om personlig viden og indtryk om sagsforløb. Næsten alle møder, hvor der afgives forklaringer, foregår for åbne døre med mulighed for tv- og radiotransmission. Forklaringer-

ne nedskrives ordret og kan offentliggøres. Udvalgets forhandlinger finder derimod sted for lukkede døre. Udvalget afslutter normalt sit arbejde med afgivelse af en rapport til House of Commons. Angår rapporten regeringens administration eller politik, skal regeringen inden for 2 måneder svare enten direkte til udvalget eller til parlamentet. Udvalgsrapporterne debatteres sjældent i parlamentet, men indgår og bliver citeret i andre debatter i House of Commons.

I USA er forbundsmyndighederne undergivet et meget tæt tilsyn af kongressen. Tilsynet gennemføres af udvalgene. Såvel private som politikere og embedsmænd er forpligtede til at bistå udvalgene med skriftlige og mundtlige oplysninger. Udvalget kan om nødvendigt stævne de pågældende til at udlevere dokumenter og møde frem og vidne. Afhøringerne forberedes af udvalgsstabe forud for udvalgsmøderne. Afhøringer i udvalgsmøder gennemføres i fuld offentlighed med mulighed for tv- og radiooptagelse.

Formålet med kongresundersøgelser er principielt at tilvejebringe oplysninger til offentligheden og til Kongressen til brug for overvejelser om mulige lovgivningsændringer. I vidt omfang anses det dog også for et selvstændigt mål så hurtigt som muligt at kunne give offentligheden et indtryk af, hvad der faktisk er sket i konkrete sager, som har haft offentlighedens interesse, og at give udtryk for en opfattelse herom - en opfattelse, der ligesom den forudgående procedure typisk bliver bidrag til en partipolitisk kamp.

Hvis et udvalg i forbindelse med en undersøgelse støder på fejl eller forsømmelser hos ansvarlige myndigheder, kan udvalget udtrykke sin kritik af den måde, reglerne har været administreret på. En eventuel kritik i en udvalgsbetænkning vil normalt være politisk rettet mod den ansvarlige minister - også hvor der faktisk konstateres kritikværdige forhold hos lavere placerede embedsmænd. Udvalgene kan ikke træffe beslutning om, at der skal rejses straffe- eller disciplinærsag, og strafferetlige sanktioner kan kun pålægges efter gennemførelsen af efterforskning og tiltale i overensstemmelse med reglerne i strafferetsplejen.

4. Betydningen for udvalgets overvejelser

4.1. Spørgsmålet om revision af reglerne om undersøgelsesretter

I Sverige er formålet med at nedsætte medborgerkommissioner først og fremmest at undersøge og klarlægge et faktisk hændelsesforløb for at identificere systemfejl og i givet fald at fremsætte forslag **til**, hvordan sådanne fejl kan undgås i fremtiden. Formålet er således ikke primært - som for de danske undersøgelsesretters vedkommende - at tilvejebringe grundlaget for en vurdering af spørgsmålet om enkeltpersoners retlige ansvar.

I Norge og England eksisterer der derimod undersøgelsesorganer, hvis formål primært er at undersøge og klarlægge et begivenhedsforløb med henblik på at tilvejebringe grundlaget for andre organers stillingtagen til spørgsmålet om, hvorvidt der bør søges gjort et retligt ansvar gældende. I Norge drejer det sig

om granskningskommissionerne, i England om tribunalundersøgelserne og de ulovbestemte undersøgelseskommissioner.

Udvalget finder imidlertid ikke, at en revision af de danske regler om undersøgelsesretter bør ske på grundlag af de regler og den praksis, der gælder for de norske granskningskommissioner eller for de engelske tribunalundersøgelser eller ulovbestemte undersøgelseskommissioner. Udvalgets forslag om revision af reglerne om undersøgelsesretter, er derfor ikke baseret på de nævnte undersøgelsesformer. Der henvises til kapitel 2-3.

Baggrunden herfor er navnlig, at der i begge lande har været fremsat kritik af de nævnte undersøgelsesformer. Kritikken har bl.a. vedrørt spørgsmålet om de berørte personers retsstilling (beskikkelse af bisiddere, angivelse af »sigtelse«, kontradiktion, ret til bevisførelse m.v.) og har for så vidt lighedspunkter med den kritik af undersøgelsesretternes virksomhed, der er fremsat her i landet, jf. kapitel 2, afsnit 3.1. I Norge overvejes det bl.a. i lyset af den fremsatte kritik, om de gældende regler og praksis om granskningskommissionernes sagsbehandling bør ændres.

Selv om udvalget således ikke finder, at en revision af de danske regler om undersøgelsesretter bør ske på grundlag af de udenlandske undersøgelsesformer, der er beskrevet i afsnit 2, har oplysningerne om disse undersøgelsesformer ikke været uden betydning for udvalgets overvejelser. Oplysningerne har bl.a. bidraget til at identificere de problemstillinger, som udvalget har skullet tage under overvejelse i forbindelse med en revision af reglerne om undersøgelsesretter.

Udvalget har således noteret sig de forslag vedrørende kontradiktion i forbindelse med granskningskommissionernes virksomhed, som fremgår af Den Norske Advokatforenings henvendelse til det norske justitsministerium. Udvalget har endvidere noteret sig den norske ombudsmands skrivelse til det norske justitsministerium vedrørende behovet for en gennemgang og klargørelse af de regler, som gælder for granskningskommissionernes sagsbehandling. Udvalget har behandlet spørgsmålet om de berørte personers (ministres og embedsmænds) retsstilling i kapitel 2, afsnit 3.4. Se endvidere §§21-24 i udvalgets lovudkast (kapitel 3).

Navnlig på grundlag af svensk og norsk ret har udvalget endvidere givet udtryk for, at de danske undersøgelser i fremtiden i noget højere grad bør kon-

centreres om at identificere systemfejl og i givet fald at fremkomme med forslag til ændringer af procedurer m.v., som kan modvirke, at der opstår problemer som dem, der har givet anledning til undersøgelsen. Der henvises til kapitel 2, afsnit 3.3.4.3., og til § 4, stk. 3, i udvalgets lovudkast (kapitel 3).

4.2. Parlamentariske undersøgelser

I alle 4 lande forestår parlamentariske organer undersøgelser af faktiske begivenhedsforløb med henblik på at vurdere ministres forhold. Det er endvidere et fælles træk for de pågældende landes ordninger, at undersøgelserne foregår i offentlighed (med mulighed for tv- og radiotransmission). En offentlighedsordning, hvorefter mundtlige forklaringer afgives for åbne døre, er således også - i hvert fald midlertidigt - gennemført i Norge.

Der er imidlertid forskel på de oplysningsmidler, som de parlamentariske organer i de nævnte lande har til rådighed. Den mest vidtgående ordning er den, der gælder i USA, hvor både politikere, embedsmænd og private er retligt forpligtede til at bistå kongressens udvalg med skriftlige og mundtlige oplysninger. Den mindst vidtgående ordning er den, der gælder i Norge og Sverige. I Norge er hverken ministre, embedsmænd eller andre retligt forpligtet til at give møde for Kontroll- og Konstitutionskomiteen. Derimod har regeringen pligt til at udlevere de dokumenter og afgive de oplysninger, som udvalget beder om. I Sverige er ministre, embedsmænd eller private heller ikke retligt forpligtet til at afgive forklaring for Konstitutionsudskottet. Derimod skal styrelserne give oplysninger til udvalget, når det beder om det.

Udvalget har bl.a. på denne baggrund overvejet, om der her i landet bør indføres regler om parlamentariske undersøgelser, herunder om de pågældende undersøgelser skal foregå i offentlighed, således at de får karakter af offentlige høringer. Spørgsmålet er nærmere behandlet i kapitel 4 om parlamentariske kommissioner og folketingsudvalg, hvortil henvises.

Som det bl.a. fremgår heraf, er der efter udvalgets opfattelse en række forhold, der i almindelighed afgørende taler imod, at danske parlamentariske organer gennemfører egentlige undersøgelser af et faktisk begivenhedsforløb. Udvalgets forslag om, hvilken ordning der bør gælde med hensyn til parlamentariske organers virksomhed m.v. her i landet, er således ikke baseret på de nævnte udenlandske undersøgelsesformer.

I lighed med det, som er anført i afsnit 4.1., har oplysningerne om de udenlandske parlamentariske undersøgelsesformer, som er beskrevet i afsnit 3, imidlertid ikke været uden betydning for udvalgets overvejelser over den danske ordning.

Der er særlig grund til at fremhæve, at udvalget har lagt vægt på de svenske erfaringer med konstitutionsudskottet ved udformningen af forslaget om, at det bør overlades til et af Folketingets stående udvalg (Udvalget for Forretningsordenen) at udarbejde redegørelser (beretninger eller betænkninger) om ministres forhold. Der henvises til kapitel 4, afsnit 4.3.

OVERSIGT

over kommissionsdomstole og andre undersøgelsesorganer m.v.

- A. Kommissionsdomstole efter 1945
- B. Kommissionsdomstole nedsat efter bemyndigelse i særlig lov
- C. Undersøgelsesretter efter retsplejelovens § 21 a
- D. Særlig undersøgelse nedsat ved eller i henhold til lov
- E. Eksempler på særlige administrative undersøgelsesorganer, herunder navnlig de såkaldte »dommerundersøgelser«
- F. Eksempler på undersøgelser m.v. ved personer uden for den offentlige forvaltning
- G. Eksempler på parlamentariske kommissioner
- H. Eksempler på parlamentariske undersøgelsesudvalg

A. Kommissionsdomstole efter 1945

1. Kommissionsdomstolen til gennemførelse af de undersøgelser og afhøringer, som fandtes fornødne til konstatering af, hvorvidt der i oplysninger om danske tjenestemænds forbindelse med D.N.S.A.P.'s juridiske råd måtte findes grundlag for at gøre ansvar gældende mod nogen.

Domstolen blev nedsat den 6. august 1948 og fik den 10. september 1948 udvidet sit kommissorium. Den afsluttede sit arbejde i december samme år.

Om udfaldet af sagen er det i Justitsministeriets meddelelse af 29. januar 1949 (optrykt som bilag 481 i bind VII i Den parlamentariske kommissions betænkning) blandt andet anført følgende:

»I sin indberetning har kommissionsdommeren udtalt, at det, der er fremkommet ved undersøgelsen, ikke giver grundlag for at gøre ansvar gældende mod politiinspektørerne, ligesom dommeren under henvisning til en af højesteretssagfører Allerup udarbejdet redegørelse har udtalt, at der ikke ved fortsatte undersøgelser kan antages at ville fremkomme yderligere oplysninger af betydning for sagen.

Efter at have gennemgået det, der er kommet frem ved kommissionsdomstolens meget indgående undersøgelser, kan justitsministeriet tiltræde kommissionsdommerens ovennævnte bedømmelse af undersøgelsens resultat, ligesom man med dommeren er enig i, at en fortsættelse af undersøgelserne ikke kunne antages at ville bringe oplysninger frem af betydning.

Som det fremgår af foranstående, er det fastslået, at hr. . . . har savnet grundlag for de beskyldninger, han har fremsat i forbindelse med de Bryld'ske papirer. Med hensyn til de sigtelser, han senere fremsatte, og som kommissionsdomstolen derefter undersøgte, er der heller ikke fremkommet noget, der kan give anledning til bebrejdelser mod politiinspektørerne for unational optræden under besættelsen.«

2. Kommissionsdomstolen til gennemførelse af de undersøgelser og afhøringer, som skønnedes fornødne for at tilvejebringe klarhed med hensyn til, hvad der måtte ligge til grund for nogle af flere domfældte og varetægtsfanger fremsatte anbringender om, at medlemmer af politiet, militærpersoner og andre havde haft forbindelse med eller ført forhandlinger om samarbejde med besættelsesmagten eller personer eller organisationer knyttede til denne.

Domstolen blev nedsat den 23. september 1948 med landsdommer Jacobi som formand og afsluttede sit arbejde i februar 1949.

Kommissionsdomstolen nåede efter afhøring af 163 personer i 41 retsmøder frem til, at beskyldningerne savnede hold i virkeligheden, jf. Ditlev Tamm, Retsopgøret efter besættelsen, 1984, side 355. Der henvises endvidere til Justitsministeriets meddelelse af 30. juni 1949 (optrykt som bilag 482 i bind VII i Den parlamentariske kommissions betænkning).

3. Kommissionsdomstolen til gennemførelse af de undersøgelser, som skønnedes fornødne til at bringe klarhed over forholdene i forbindelse med istandsættelsesarbejde i blandt andet Ny mindegab-lejren, herunder hvorvidt hærens bygningstjeneste og et af denne nedsat udvalg måtte have udarbejdet vildledende materiale.

Domstolen blev nedsat den 21. november 1949 og fik senere udvidet sit kommissorium. Den afsluttede sit arbejde i august 1952.

Under sagens behandling fremkom der oplysninger om, at nogle af de ansatte i forsvarets distriktsbygningstjeneste havde stjålet byggematerialer. Disse sager blev udskilt og pådømt særskilt. Der blev idømt straffe fra 40 dages betinget fængsel til fængsel i 1 år og 6 måneder.

Der blev ikke i kommissionsdomstolens beretning fundet grundlag for at rejse tiltale for tjenesteforsømmelse mod direktøren for hærens bygningstjeneste og en anden oberst inden for bygningstjenesten. Med hensyn til bygningsdistriktets personel blev det besluttet at frafalde tiltale mod en del af de ansatte i medfør af retsplejelovens § 723, stk. 1, nr. 2, jf. straffelovens § 89, da disse tidligere var idømt strenge straffe for berigelsesforbrydelser i forbindelse med byggeriet, jf. ovenfor. Der var i øvrigt ikke

grundlag for at rejse tiltale mod andre ansatte i bygningstjenesten for tjenesteforsømmelser. En del af de håndværksmestre, der havde medvirket ved byggeriet, blev dømt for overtrædelse af prislovgivningen, mens tiltale mod andre håndværkere blev opgivet på grund af bevisets stilling.

4. Kommissionsdomstolen til gennemførelse af de undersøgelser, som skønnedes fornødne for at bringe klarhed over forholdene vedrørende branden og eksplosionen på Holmen den 23. november 1951, og tilvejebringelse af alle oplysninger, der kunne være af betydning ved afgørelsen af, hvorvidt og i bekræftende fald mod hvem ansvar i denne forbindelse ville kunne gøres gældende.

Domstolen blev nedsat den 30. november 1951 og afsluttede sit arbejde i maj 1952.

I september 1952 blev der blandt andet på grundlag af kommissionsdomstolens beretning rejst tiltale ved Københavns Byret mod 6 officerer i forsvaret for embedsforsømmelser. I juni måned 1953 blev alle frifundet for tiltalen, da der ikke fandtes at være udvist embedsforsømmelse.

5. Kommissionsdomstolen til gennemførelse af en undersøgelse mod en oversergent, der var sigtet for overtrædelse af militær straffelov ved sin optræden over for det værnepligtige mandskab.

Domstolen blev nedsat den 7. april 1952 med højesteretsdommer Ernst Colov som leder. Beretning om sagen blev afleveret til Forsvarsministeriet den 12. maj samme år.

I beretningen udtalte højesteretsdommeren blandt andet, at en oversergents forbliven i hæren måtte være umuliggjort. For så vidt eventuelt ansvar for oversergentens foresatte overlod kommissionsdomstolen det til den militære anklagemyndighed at tage stilling til dette spørgsmål.

Allerede forinden domstolens nedsættelse havde den militære anklagemyndighed rejst sigtelse mod oversergenten i en militær straffesag. Oversergenten blev idømt vagtarrest i 30 dage. Han blev ikke afskediget fra hæren, da hans kontrakt kort tid efter udløb. To af oversergentens nærmeste foresatte blev i samme sag idømt henholdsvis 6 dages kvarterarrest og en irettesættelse.

6. Kommissionsdomstolen til gennemførelse af en undersøgelse af begivenhederne i forbindelse med lægesagen i Klaksvig, herunder i første række de handlinger, som blev foretaget den 21. april 1955 for at hindre gennemførelsen af en af sorenskriveren afsagt kendelse om en læges udsættelse af sygehuset og sygehushæboligen i Klaksvig, og de handlinger, som senere var foretaget som led i bestræbelserne på fortsat at hindre kendelsens gennemførelse.

Domstolen blev nedsat den 12. maj 1955 og afsluttede sit arbejde i august samme år.

Blandt andet på baggrund af domstolens beretning blev der den 26. oktober 1955 rejst tiltale mod en række af de personer, der havde forsøgt at hindre kendelsens gennemførelse for overtrædelse af straffelovens § 119 og § 260 og § 261. Ved dom af 15. november 1955 blev hovedmændene idømt ubetinget straf af fængsel imellem 4 måneder og 1 år og 6 måneder. Andre, der havde medvirket ved episoderne, blev idømt straffe på mellem 40 dages hæfte og 4 måneders fængsel. En del af dommene blev gjort betinget.

7. Kommissionsdomstolen til gennemførelse af en undersøgelse i anledning af, at fortrolige oplysninger om politiets efterretningstjenestes forhold, herunder om en af en tjenestemand ved efterretningstjenesten foretaget afhøring af en anden polititjenestemand, var kommet uvedkommende personer i hænde.

Domstolen blev nedsat den 27. oktober 1956 med landsdommer Topsøe-Jensen som leder og afsluttede sit arbejde i januar 1957.

Det blev på baggrund af domstolens beretning i Justitsministeriet overvejet, om der var grundlag for at rejse straffe- eller disciplinærsag mod 2 nærmere angivne polititjenestemænd for brud på tavshedspligten. Der fandtes ikke fornødent grundlag herfor, hvilket blev meddelt offentligheden gennem Ritzaus Bureau den 14. februar 1957.

8. Kommissionsdomstolen til gennemførelse af den undersøgelse som ansås for påkrævet for at søge klarlagt de forhold, der omfattedes af de mod en docent rejste klager i forbindelse med hans tjeneste på den gvl. veterinær- og landbohøjskole.

Domstolen blev nedsat den 14. december 1962 og afsluttede sit arbejde i juli 1963.

Den 20. august 1963 afgjorde Landbrugsministeriet sagen i henhold til tjenestemandslovens § 18 ved en alvorlig irettesættelse af den pågældende docent.

9. Kommissionsdomstolen til gennemførelse af den undersøgelse, som ansås for påkrævet for at søge klarlagt de nærmere omstændigheder ved de forhold, som lå til grund for undervisningsministerens kritik af en kontorchefs tjenstlige forhold.

Domstolen blev nedsat den 18. juli 1966 med landsdommer Urne som formand og afsluttede sit arbejde den 27. november 1967, hvor en beretning blev afleveret til undervisningsministeren.

På baggrund af kommissionsdomstolens beretning traf regeringen på et ministermøde den 5. december 1967 beslutning om at afskedige kontorchefen fra den 31. december 1967 og beslutning om, at han var fritaget for tjeneste fra den 6. december 1967.

Samtidig blev Finansudvalgets tilslutning søgt til, at der blev bevilget ham fuld pension. Finansudvalgets tilslutning forelå 12. december 1967.

10. Kommissionsdomstolen til gennemførelse af den undersøgelse, der ansås for påkrævet for at bringe klarhed over, hvorvidt der i forbindelse med en tjenestemandundersøgelse i 1964 mod den under nr. 9 nævnte kontorchef i Undervisningsministeriet af Undervisningsministeriets departementschef var fremsat forslag om, at kontorchefen skulle søge sig afskediget med pension på grund af sygdom, og i bekræftende fald at søge klarlagt, på hvilket grundlag et sådant forslag var rejst.

Domstolen, der ligeledes var under ledelse af landsdommer Urne, blev nedsat den 4. oktober 1967 og afsluttede sit arbejde med en beretning af 27. november 1967, samtidig med afslutningen af den lige ovenfor nævnte undersøgelse.

Da kommissionsdomstolen ikke fandt grundlag for at kritisere departementschefens forhold, blev der ikke på baggrund af beretningen rejst tiltale eller tjenestemandssag mod den pågældende.

11. Kommissionsdomstolen til gennemførelse af den undersøgelse, der var påkrævet for at klarlægge de nærmere omstændigheder ved årsagen til jernbaneulykken ved Odense den 10. august 1967.

Kommissionsdomstolen blev nedsat den 17. maj 1968 og afsluttede sit arbejde i august 1969.

Efter ulykken blev lokomotivføreren af det lyntog, der kom bagfra, tiltalt for overtrædelse af straffelovens § 183, stk. 3 (uagtsom forvoldelse af jernbaneulykke) og § 241 og § 249, stk. 1 (uagtsomt manddrab og legemsbeskadigelse). Denne sag blev afgjort ved Retten i Odenses dom af 24. april 1968. Lokomotivføreren blev ved dommen frifundet for den strafferetlige tiltale. Dommen blev ikke anket.

Ved kommissionsdomstolens undersøgelse fremkom der ikke noget nyt, der kunne begrunde genoptagelse af straffesagen i medfør af retsplejelovens § 976. Det var efter afgivelsen af kommissionsdomstolens beretning ikke muligt at indlede tjenestemandssag mod den pågældende, da han forinden havde taget sin afsked. Kommissionsdomstolen havde i øvrigt henstillet, at der under hensyn til sagens omstændigheder ikke blev foretaget videre imod ham. Der havde ikke foreligget fejl eller forsømmelser fra statsbanernes side med hensyn til signalsystemets indretning, sikkerhedsregler eller tilsvarende.

I den pressemeddelelse, som i forbindelse med offentliggørelsen af kommissionsdomstolens beretning blev udsendt den 26. august 1969, oplyses blandt andet, at rege-

ringen på et møde samme dag havde besluttet, at man kunne henholde sig til kommissionsdomstolens konklusioner, samt havde besluttet, at der ikke skulle foretages diciplinær undersøgelse.

Efterfølgende ses der ikke at være rejst spørgsmål om sagen i Folketinget. Sagen førte til, at der ved lov nr. 440 af 4. november 1970 skete en ændring af statsbaneloven vedrørende proceduren i forbindelse med undersøgelser af jernbaneulykker, jf. Folketingstidende 1970-71, tillæg A, sp. 913 ff.

12. Kommissionsdomstolen til gennemførelse af den undersøgelse, der skønnedes fornøden for at klarlægge de nærmere omstændigheder ved tilvejebringelse af lokaler til kildeskattedadministrationen.

Domstolen blev nedsat den 2. oktober 1968 og afsluttede sit arbejde i april 1969.

I kommissionsdomstolens beretning blev det blandt andet anført, at der under behandlingen af sagen var fremkommet flere beklagelige misforståelser mellem de personer, som havde deltaget i sagsbehandlingen. Det blev endvidere anført, at der under sagen havde gjort sig en betydelig usikkerhed gældende med hensyn til spørgsmålet om, i hvilket omfang der uden de bevilgende myndigheders udtrykkelige tilslutning kunne disponeres over rådighedsbeløbene inden for finanslovens rammebevillinger. Endelig fremhævedes det i beretningen, at der ved undersøgelsen intet var fremkommet, som tydede på, at de medarbejdere i kildeskattedirektoratet og skattedepartementet, som formidlede kontakten til de pågældende entreprenørfirmaer, havde haft andet formål hermed end at bidrage til løsning af lokalespørgsmål. Kommissionsdomstolens leder tog ikke stilling til, hvad de implicerede havde gjort forkert, idet dette spørgsmål lå udenfor kommissoriet.

Regeringen udtalte i anledning af beretningen, at regeringen efter en samlet bedømmelse af de ved undersøgelsen fremkomne oplysninger og under hensyn til, at der i de afgørende faser af sagen havde måttet handles under et betydeligt tidspres, ikke fandt grundlag for at antage, at der af nogen, som havde været impliceret i sagens behandling, var udvist noget forhold, som de ville kunne drages til ansvar for.

Der blev ikke på grundlag af kommissionsdomstolens beretning rejst tiltale under en straffesag eller indledt tjenestemandssag mod nogen.

Kommissionsdomstolens beretning blev behandlet under en forespørgselsdebat i Folketinget (Folketingstidende 1968/69, Forhandlingerne, sp. 5813, 5891 f og 6359 ff). Sagen blev afsluttet med vedtagelsen af en dagsorden, hvorefter:

»forhandlingerne mellem regeringen og folketingets finansudvalg om klarere og fastere retningslinier for behandlingen af bevillingsspørgsmål samt regeringens bestræbelser for at omlægge og rationalisere sta-

tens lokale- og byggeadministration bør fremmes mest muligt, og at det forventes, at regeringen til efteråret forelægger folketinget resultatet af sine overvejelser.«

13. Kommissionsdomstolen til gennemførelse af en undersøgelse med det formål at søge oplyst, om der ved kontakten mellem en medarbejder ved Forsvarets Efterretningstjeneste og en redaktør - ved benyttelse af en bestemt blanket eller ved registrering af personer - var sket overtrædelse af de regler, der gjaldt for tjenesten, herunder en regeringserklæring af 30. september 1968.

Kommissionsdomstolen (v/Frank Poulsen) blev nedsat den 13. juli 1977 og afsluttede sit arbejde i december samme år.

Den 19. januar 1978 var der en forespørgselsdebat i Folketinget i anledning af en forespørgsel, som blev anmeldt af Ebba Strange (SF), Ib Nørlund (DKP) og Preben Wilhjelmsen (VS). Der henvises til Folketingsårbogen 1977-78, side 553. Forespørgslen havde følgende indhold:

»Hvilke konsekvenser agter regeringen at drage af de oplysninger om forsvarets efterretningstjeneste, der er fremdraget i forbindelse med beretningen fra kommissionsdomstolen af 13. juli 1977?«

Forespørgselsdebatten blev afsluttet med, at Folketinget vedtog en dagsorden fremsat af Poul Nielson (S), hvorefter tinget tog forsvarsministerens redegørelse til efterretning.

Kommissionsdomstolens beretning gav ikke grundlag for at rejse sag mod ledelsen af Forsvarets Efterretningstjeneste, men forsvarsministeren påtalte dog visse unøjagtigheder og misforståelser i efterretningstjenestens sagsbehandling. Der var heller ikke i øvrigt grundlag for at rejse tjenestemandssag mod nogen i Forsvarets Efterretningstjeneste, jf. Folketingstidende 1977/78, Forhandlingerne, sp. 4794.

14. Kommissionsdomstolen til gennemførelse af en undersøgelse med henblik på at bringe klarhed over omstændighederne i forbindelse med affyringen af et Harpoon-missil fra fregatten Peder Skram den 6. september 1982.

Kommissionsdomstolen (v/landsdommer Jacques Hermann) blev nedsat den 11. oktober 1982 og afsluttede sit arbejde i maj 1983.

Kommissionsdomstolen fandt, at den orlogskaptajn fra Søværnets Materielkommando, der ved uheldet betjente fregattens HARPOON-anlæg inden affyringen, handlede i strid med betjeningsforskrifter for HARPOON-systemet, og at hans betjening af systemet ved den pågældende lejlighed måtte betegnes som overfladisk og mangelfuld, ligesom officerens undladelse af at påse kontrolpanelets indikationer tillige var uforsvarlig. Kommissionsdomstolen fandt på denne baggrund, at den pågældende of-

ficer ved sin adfærd havde udvist en ansvarspådragende pligtforsømmelse. Kommissionsdomstolen udtrykte samtidig forbavelse over, at en tidligere anbefaling fra McDonell Douglas (som havde leveret affyrings- og kontrolsystemet) om at afmontere tændkablerne i forbindelse med afprøvning af HARPOON-systemet ikke inden uheldet havde været gjort til genstand for videre overvejelser.

Forsvarschefen besluttede på grundlag af kommissionsdomstolens beretning at rejse strafferetlig tiltale mod orlogskaptajnen for overtrædelse af den militære straffelovs § 15. Forsvarschefen fandt ikke grundlag for at rejse tiltale mod andre, jf. Folketingstidende 1983-84, 2. samling, Forhandlingerne, sp. 1028.

Drøftelser i Folketingets Forsvarsudvalg resulterede i, at udvalget den 28. juni 1984 afgav beretning om Harpoon-missil sagen. I beretningen tilkendegav et flertal et ønske om, at den rejste tiltale blev trukket tilbage. Efter afgivelse af beretning blev der under et samråd i Forsvarsudvalget den 3. juli 1984 opnået enighed om nedsættelse af en ny kommissionsdomstol, jf. straks nedenfor.

15. Kommissionsdomstolen til gennemførelse af en undersøgelse af, hvorfor en amerikansk advarsel ikke havde ført til ændringer i de danske missilers sikkerhed, samt af omstændighederne ved den administrative tiltalerejsning, herunder grundlaget for, at der alene var rejst tiltale mod en orlogskaptajn.

Kommissionsdomstolen (v/højesteretsdommer Palle Kiil) blev nedsat den 9. juli 1984 og afsluttede sit arbejde den 1. oktober 1984. Kommissionsdomstolens beretning blev offentliggjort den 3. oktober 1984.

Det fremgår blandt andet af beretningen, at kommissionsdomstolen ikke mente, at der forinden uheldet om bord på Peder Skram var modtaget formelle advarsler om Harpoon-missilets sikkerhed. For så vidt angår spørgsmålet om den administrative tiltalerejsning indeholder beretningen en nærmere redegørelse for det objektivitetsprincip, som efter retsplejeloven skal sikre, at forfølgning af personer, der ikke er strafskyldige, ikke finder sted. Anvendelsen af dette princip gav efter kommissionsdomstolens opfattelse fornødent grundlag for en beslutning om ikke at rejse tiltale mod andre end orlogskaptajnen som følge af missiluheldet.

Efter afgivelsen af denne beretning blev den strafferetlige anklage mod orlogskaptajnen ændret, jf. Folketingstidende 1984-85, Forhandlingerne, sp. 3752.

Straffesagen mod orlogskaptajnen blev endeligt afgjort ved Københavns Byrets dom af 11. marts 1985, hvor han for overtrædelse af den militære straffelovs § 15 blev tildelt lovens mildeste sanktion - en irettesættelse. Det offentlige blev dømt til at betale 125.000 kr. i sagsomkostninger til orlogskaptajnens beskikkede forsvarer.

Den 14. august 1985 orienterede forsvarsministeren Folketinget om, at han havde tiltrådt en indstilling fra kammeradvokaten, hvorefter der kunne indgås forlig med det amerikanske firma McDonell Douglas, som indvilgede i at betale skaderne i sommerhusområdet ved Lumsås, jf. Folketingstidende 1984-85, Forhandlingerne, sp. 11839.

16. Kommissionsdomstolen til gennemførelse af en undersøgelse dels med henblik på at klarlægge de forhold, som var fremdraget i en landsdommers redegørelse om statens forskudsvisse udbetalinger til arbejdsløsheds-kasserne til dækning af udgifterne til arbejdsløshedsdagpenge m.v., dels med henblik på at vurdere, om et retligt ansvar skulle søges placeret.

Efter at landsdommer Niels Larsen i september 1984 havde afgivet en redegørelse om sin dagpengeundersøgelse, vedtog Folketinget under en forespørgselsdebat den 8. november 1984, jf. Folketingstidende 1984-85, Forhandlingerne, sp. 1695, en motiveret dagsorden om at lade Folketingets Udvalg for Forretningsordenen vurdere og indstille, hvordan ansvarsplacering vil kunne gennemføres.

Udvalget afgav beretning den 8. februar 1985, jf. Folketingstidende 1984-85, tillæg B, sp. 443 ff. Et flertal i udvalget indstillede et forslag til folketingsbeslutning med opfordring til regeringen om at nedsætte en kommissionsdomstol til undersøgelse af visse af forholdene i sagen. Forslag til en sådan folketingsbeslutning blev vedtaget af Folketinget den 15. februar 1985, jf. Folketingstidende 1984-85, Forhandlingerne, sp. 6160.

Den 11. november 1985 afgav kommissionsdomstolen (v/højesteretsdommer Frans Weber) en beretning til Justitsministeriet om resultatet af undersøgelserne. Beretningen blev af justitsministeren fremsendt til Folketinget. Herefter genoptog Udvalget for Forretningsordenen sin behandling af sagen, som fik sin endelige afslutning ved en beretning fra udvalget den 30. maj 1986, jf. Folketingstidende 1985-86, tillæg B, sp. 2355 ff. Det fremgår blandt andet af beretningen (a.st., sp. 2365), at flertallet i udvalget har noteret sig »at kommissionsdomstolen ikke har fundet grundlag for, at der søges gjort retligt ansvar gældende mod nogen embedsmænd inden for Arbejdsministeriet eller i Rigsrevisionen uanset de begåede fejl«.

Dagpengesagen førte således ikke til rigsretstiltale, straffesag eller tjenestemandssag mod nogen.

17. Kommissionsdomstolen til gennemførelse af undersøgelse af omstændighederne i forbindelse med Statens Byggeforskningsinstituts, Byggestyrelsens og Boligministeriets departements behandling af en sag om et af en opfinder udviklet staldventilationsanlæg.

Kommissionsdomstolen blev nedsat den 26. januar 1989, og landsdommer Peer Lorenzen afleverede den 20. november 1990 beretningen til justitsministeren.

Det fremgår blandt andet af beretningen, at departementschefen i Boligministeriet ved en nærmere bestemt telefonsamtale skulle have anvendt en sprogbrug, som ikke kunne anses for tjenstlig korrekt. Henset til, at boligministeren havde tildelt departementschefen en administrativ påtale, hvilket departementschefen havde accepteret, fandt kommissionsdomstolen ikke anledning til at gå nærmere ind i dette forhold, jf. beretningen side 480.

Justitsministeriet udarbejdede et notat af 22. november 1990 om beretningen. Det fremgår blandt andet af notatet, at Justitsministeriet i det hele kunne henholde sig til det, som kommissionsdomstolen havde anført i sin beretning. Herefter var der ikke grundlag for at antage, at de personer, der havde deltaget i sagens behandling, havde begået et strafbart forhold. Der var heller ikke forhold i øvrigt, der kunne begrunde et disciplinært ansvar for nogen af de ansatte ved de implicerede myndigheder.

Kommissionsdomstolens undersøgelse førte således ikke til, at der blev indledt tjenstemandsag mod nogen.

18. Kommissionsdomstolen til gennemførelse af en undersøgelse af omstændighederne i forbindelse med de ledelses- og bevillingsmæssige forhold omkring edb-udgifter inden for Skatteministeriets område.

Kommissionsdomstolen (v/landsdommer K.A. Knudsen) blev nedsat den 7. marts 1990 og afgav beretning den 30. oktober 1992.

Kommissionsdomstolen fandt blandt andet, at der var grundlag for at indlede disciplinærsag mod en række embedsmænd under Skatteministeriet.

I anledning af sagen blev fire embedsmænd uden afholdelse af tjenstemandsforhør tildelt en advarsel efter tjenstemandsloven, og der blev indledt en tjenstemandsag mod en femte embedsmand. Den pågældende embedsmand er efterfølgende - på grundlag af tjenstemandsforhørslederens indstilling (fhv. højesteretsdommer Frans Weber) - blevet tildelt en advarsel efter tjenstemandsloven.

Den 18. november 1992 blev anmeldt en forespørgsel af Ole Stavad (S) og Jens Toft (SF) til statsministeren om, hvilke konklusioner statsministeren agtede at tage på baggrund af beretningen fra kommissionsdomstolen. Forespørgslen blev taget tilbage dagen efter, at daværende skatte- og økonomiminister Anders Fogh Rasmussen fratrådte sin stilling.

19. Kommissionsdomstolen til gennemførelse af en undersøgelse af omstændighederne omkring sagsbehandlingen vedrørende den såkaldte »køb-dansk-klausul« i udbudsmaterialet for licitationen over Storebæltsbroen.

Kommissionsdomstolen (v/højesteretsdommer Hans Kardel) blev nedsat den 1. maj 1990 og afgav beretning den 12. juli 1991.

Beretningen førte ikke til tjenstlige reaktioner mod nogen.

20. Kommissionsdomstolen til gennemførelse af en undersøgelse af omstændighederne i forbindelse med Finansieringsfonden af 1963 og grovvarefondene, herunder omstændighederne omkring forelæggelsen af aktstykke 551/1981 for Folketingets Finansudvalg.

Kommissionsdomstolen (v/landsdommer Grønning-Nielsen) blev nedsat den 23. maj 1990 og afgav beretning den 9. januar 1992. Samme dag blev beretningen af Justitsministeriet sendt til Landbrugsministeriet til eventuel videre foranstaltning.

Ved skrivelse af 17. marts 1992 til Justitsministeriet oplyser landbrugsministeren blandt andet følgende:

»I beretningen konkluderes følgende:

Sammenfattende finder kommissionsdomstolen således ikke, at det beskrevne hændelsesforløb giver anledning til, at et retligt ansvar søges gennemført over for fondenes bestyrelser, disses medarbejdere eller personer, der virker i offentlig tjeneste eller hverv.

Jeg skal derfor meddele, at jeg herefter ikke finder grundlag for at foretage noget overfor de i undersøgelsen involverede personer.«

B. Kommissionsdomstole nedsat i henhold til bemyndigelse i en særlig lov

1. Lov nr. 412 af 2. september 1922 om nedsættelse af en kommission til undersøgelse af Den danske Landmandsbank, Hypotek- og Vekselbanks forhold m.v.

Baggrunden for at anvende denne fremgangsmåde var ifølge forarbejderne til loven, at en kommissionsdomstol, der nedsættes i henhold til retsplejelovens § 21, stk. 1, skal bestå af juridiske dommere. Dette fandtes utilstrækkeligt, da domstolen ikke alene skulle undersøge strafferetlige, men også økonomiske og bankmæssige spørgsmål. Kommissionsdomstolen kom herefter til at bestå af tre medlemmer, en landsdommer, en professor i statsvidenskab og den daværende bankinspektør.

Domstolen blev nedsat den 21. september 1922 og sluttede sit arbejde i januar 1924.

2. Lov nr. 85 af 17. marts 1982 om nedsættelse af en kommissionsdomstol til at undersøge visse forhold vedrørende post- og telegrafvæsenet.

Baggrunden for den særlige lov var at sikre den bedst mulige klarlægning af forholdene, hvorfor kommissionsdomstolen skulle bestå af 3 medlemmer, hvoraf de 2 ikke behøvede at opfylde betingelserne for at være dommere, men skulle have indsigt i offentlig forvaltning og økonomi. Kommissionsdomstolen skulle klarlægge de ledelses- og bevillingsmæssige forhold vedrørende Post- og Telegrafvæsenet i et nærmere angivet forhold og have særligt til formål at klarlægge, om der forelå fejl eller forsummelser, som kunne give anledning til, at et retligt ansvar kunne søges gennemført.

Kommissionsdomstolen, der nedsattes i april 1982, blev beklædt med en højesteretsdommer som formand (Funch Jensen) og som menige medlemmer en overpræsident (Zeuthen) og en professor (Ølgaard).

Kommissionsdomstolens beretning forelå den 23. april 1985, hvor den blev fremsendt til Folketinget.

Beretningen gav anledning til en forespørgsel i Folketinget. Forespørgslen, der var stillet til justitsministeren, finansministeren, økonomiministeren og ministeren for offentlige arbejder, havde følgende ordlyd:

»Hvilke konsekvenser agter ministrene at drage af beretningen vedrørende post- og telegrafvæsenet?«

Justitsministeren (Ninn-Hansen) svarede for regeringen for så vidt angik spørgsmålet om ministeransvar. Justitsministeren anførte bl. a. følgende, jf. F.T. 1985- 86, forhandlingerne, sp. 856 ff.:

»...

Jeg udtalte dengang - og det må jeg naturligvis fastholde - at jeg ikke finder at burde udtale mig om, hvorvidt der kan eller bør gøres et retligt ansvar gældende over for en eller flere af de ministre, der er omtalt i kommissionsdomstolens beretning. Baggrunden herfor er, at det i den statsretlige litteratur i overensstemmelse med parlamentariske grundprincipper antages, at adgangen til at rejse rigsretssag bør forbeholdes folketinget. Jeg finder det derfor rigtigst ikke at fremkomme med udtalelser om dette spørgsmål og vil indskrænke mig til at omtale de regler, som folketinget må tage stilling til ved behandling af spørgsmålet om et eventuelt ministeransvar«.

I sit indlæg i Folketinget udtalte ministeren for offentlige arbejder (Arne Melchior) følgende, jf. F.T. a. st. sp. 860:

»...

Regeringen kan give sin tilslutning til både de beskrivelser og de påpegninger af fejl, som kommissionsdomstolens beretning indeholder. I sin slutning indeholder beretningen også nogle konklusioner;

justitsministeren har allerede talt om det juridiske forhold vedrørende ministeransvarligheden. Tilbage bliver i givet fald ansvarlighed for de involverede ledende embedsmænd. Herom drager kommissionsdomstolen sine konklusioner, og jeg skal overlade det til ordførerne, til partierne, til Folketinget at give til kende, i hvilken udstrækning Folketinget ønsker at tilslutte sig disse konklusioner, men det kan altså som sagt ske på et overordentligt vægtigt grundlag«.

Forespørgselsdebatten sluttede med vedtagelsen af følgende motiverede dagsorden:

»Idet Folketinget opfordrer udvalget for forretningsordenen til at overveje, om beretningen om undersøgelsen af visse forhold vedrørende post- og telegrafvæsenet bør give tinget anledning til yderligere drøftelser eller beslutninger, går tinget over til næste sag på dagsordenen«.

Under henvisning til denne motiverede dagsorden gennemgik Folketingets Udvalg for Forretningsordenen beretningen, og sagen fik, ligesom det var tilfældet med dagpengesagen, sin endelige afslutning i en beretning afgivet af udvalget den 30. maj 1986, jf. Folketingstidende 1985-86, tillæg B, sp. 2375.

Post-sagen førte ikke til tjenestemandssager mod nogen.

C. Undersøgelsesretter efter retsplejelovens § 21 a

1. Statsministeriet anmodede den 10. juli 1990 på Justitsministeriets vegne højesteretsdommer Mogens Hornslet om at gennemføre en undersøgelse af beslutningsprocessen og administrationen i forbindelse med behandlingen af sager om familiesammenføring for flygtninge fra Sri Lanka (Tamil-sagen).

Ved skrivelse af 25. januar 1991 fra Statsministeriet til undersøgelsesretten blev rettens kommissorium udvidet til også at omfatte tiden efter normaliseringen af sagsbehandlingen. I undersøgelsen skulle indgå, om der under hele sagsforløbet var givet Folketinget fyldestgørende oplysninger.

Undersøgelsesrettens beretning blev offentliggjort den 14. januar 1993.

Undersøgelsen gav anledning til, at regeringen gik af.

Folketinget foretog en formel afslutning af sagen ved Udvalget for Forretningsordens afgivelse af betænkning og indstilling den 2. juni 1993, og den efterfølgende behandling i Folketinget, hvor der blev truffet beslutning om at rejse tiltale mod fhv. justitsminister Erik Ninn-Hansen, som ved Rigsrettens dom af 22. juni 1995 blev idømt 4 måneders fængsel. Straffen blev gjort betinget.

Den tidligere departementschef i Statsministeriet blev meddelt en tjenstlig påtale.

Der blev også indledt tjenestemandssager mod 4 embedsmænd. Til at forestå den disciplinære undersøgelse blev udpeget en forhørsledelse bestående af 3 dommere: højesteretsdommer Poul Sørensen (formand), præsidenten for Vestre Landsret, nu højesteretsdommer Peer Lorenzen, og landsdommer ved Østre Landsret Sven Ziegler, nu præsident for Østre Landsret. Sagen mod den ene af tjenestemændene er senere frafaldet. Forhørsledelsen afgav beretning og indstilling den 14. november 1995.

Undersøgelsesretten anså det for en tjenesteforseelse, at den daværende departementschef og den daværende afdelingschef i Justitsministeriet undlod at medvirke til at gøre fhv. justitsminister Erik Ninn-Hansen bekendt med, at berostillelsen af de tamilske familiesammenføringsager fra august 1988 var klart ulovlig. Tjenesteforseelsen kunne tilregnes dem som forsættlig. I modsætning hertil fandt forhørsledelsen ikke, at tjenesteforseelsen kunne tilregnes de pågældende tjenestemænd som forsættlig, men de havde ved deres »alvorlige fejlbedømmelse af berostillelsens lovlighed udvist betydelig uagtsomhed«. I overensstemmelse med forhørsledelsens indstilling blev der reageret disciplinært over for de pågældende tjenestemænd.

Med hensyn til den tredje tjenestemand fandt forhørsledelsen, at den pågældendes vurdering af berostillelsens retlige karakter beroede på et alvorligt fejlskøn. Forhørsledelsen fandt imidlertid, at der forelå sådanne særlige omstændigheder, at dette forhold »ikke med rimelighed kan bebrejdes [den pågældende] som tjenesteforseelse, der bør give anledning til nogen tjenstlig sanktion mod ham.«

2. Justitsministeriet anmodede den 18. september 1990 byretsdommer Jørn Andersen om i henhold til retsplejelovens § 21 a og art. 12, jf. art. 16 i FN's konvention af 10. december 1984 mod tortur og anden grusom, umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf, at gennemføre en undersøgelse af behandlingen af flygtninge i Københavns fængsler (behandlingen af flygtninge i Københavns fængsler).

Undersøgelsesretten fik den 22. februar 1991 udvidet sit kommissorium til også at omfatte behandlingen hos myndighederne af to nærmere angivne sager vedrørende en tanzaniansk og en gambiansk statsborger.

Undersøgelsesretten afgav en delberetning vedrørende de 2 konkrete sager den 28. februar 1992 samt en endelig beretning den 31. december 1992.

De afgivne beretninger førte ikke til egentlige disciplinære foranstaltninger, men der blev fremsat en række tjenstlige tilkendegivelser.

Justitsministeriet fandt desuden, at de danske myndigheders behandling af de to ovennævnte personer - vurderet ud fra en samlet, overordnet betragtning - havde været beklagelig.

Vedrørende den ene af de ovennævnte personer verserer der i øvrigt en sag ved Københavns Byret om lovligheden af frihedsberøvelsen i medfør af udlændingeloven. I forbindelse med denne sag har den pågældende fremsat krav om erstatning.

3. Den 3. marts 1991 anmodede Justitsministeriet højesteretsdommer Jacques Hermann om at gennemføre en undersøgelse af omstændighederne i forbindelse med FN's flygtningehøjkommissærs anvendelse af danske bistandsmidler (UNHCR-sagen).

Undersøgelsesretten afgav beretning den 25. september 1992.

Undersøgelsen har ikke givet anledning til retssager eller tjenestemandssager.

4. Den 4. november 1993 vedtog Folketinget en folketingsbeslutning om nedsættelse af en undersøgelsesret i medfør af retsplejelovens § 21 a til at undersøge visse forhold i forbindelse med Sparekassen Nordjyllands overtagelse af engagementer fra Himmerlandsbanken.

Ved skrivelse af s.d. anmodede Justitsministeriet præsidenten for Sø- og Handelsretten i København, Frank Poulsen, om at undersøge og klarlægge begivenhedsforløbet omkring de tilsagn, som den 23. august 1993 blev meddelt Sparekassen Nordjylland i forbindelse med sparekassens overtagelse af engagementer fra Himmerlandsbanken. På baggrund heraf skulle undersøgelsesretten vurdere, hvilken retsstilling der måtte antages at tilkomme Sparekassen Nordjylland. I vurderingen skulle indgå eventuelle berettigede forventninger, som fra statens side måtte være skabt hos sparekassen.

Undersøgelsesretten afgav beretning den 3. oktober 1994.

Konklusionen i beretningen er, at Sparekassen Nordjylland ved telefaxskrivelsen af 23. august 1993 havde fået tilladelse til i indkomståret 1993 og i de følgende indkomstår skatteretligt at foretage fradrag for hensættelser på i alt 173 mio. kr. på de engagementer, som sparekassen overtog fra Himmerlandsbanken. Sparekassen Nordjyllands krav var ikke begrænset af det vederlag, som sparekassen havde præsteret for overtagelsen af bankens aktiver, eller bestemmelsen i ligningslovens § 15. Dette resultat gjaldt, uanset at telefaxskrivelsen efter undersøgelsesrettens opfattelse indeholdt en tilladelse, som ikke lovligt kunne meddeles, og uanset om ulovligheden for så vidt måtte føre til, at tilladelsen ansås for ugyldig. Der var nemlig hos sparekassen skabt en berettiget forventning om en retsstilling som beskrevet i telefaxskrivelsen.

Sparekassen Nordjylland fik ved tekstanmærkning på finansloven for 1995 den retsstilling, som den ifølge undersøgelsesrettens beretning havde krav på.

På grundlag af beretningen har Skatteministeriet og Erhvervsministeriet indledt tjenestemandssager mod henholdsvis 3 tjenestemænd fra Told- og Skattestyrelsen og 2 fra Finanstilsynet. Som forhørsleder er udpeget landsdommer Kistrup. Tjenestemandssagerne er ikke afsluttet.

Skatteministeriet anmodede endvidere advokat Carsten Tvede-Møller om at udarbejde et responsum, der kunne danne grundlag for en beslutning om, hvorvidt der er grundlag for at rejse et erstatningskrav over for Kammeradvokaturen i forbindelse med advokat Søren Skov Knudsens rådgivning og handlinger i Finanstilsynet i forbindelse med Sparekassen Nordjyllands overtagelse af en række aktiver og passiver fra Himmerlandsbanken. Advokaten afgav et responsum den 7. november 1994. Skatteministeriet har oplyst, at spørgsmålet om erstatning fra Kammeradvokaten er sat i bero på udfaldet af de rejste tjenestemandssager.

Skatteministeriet anmodede desuden advokat Jesper Lett om en udtalelse om Sparekassen Bikuben A/S' retsstilling efter modtagelsen af Told- og Skattestyrelsens brev af 12. februar 1992 vedrørende den skattemæssige behandling af et beløb på 125, 7 mio. kr. i forbindelse med overtagelsen af Bornholmerbanken. Advokaten afgav et responsum af 16. december 1994. Heri konkluderes, at Told- og Skattestyrelsens udtalelse var i åbenbar strid med de skatteretlige regler. Bikuben kan dog efter advokatens opfattelse ikke kræve, at Told- og Skattestyrelsens udtalelse skal lægges til grund ved ligningen.

Skatteministeriet anmodede herudover afdelingschef Ole Kjær, Told- og Skattestyrelsen, om at lede en undersøgelse, der skulle belyse anvendelsen af de skattemæssige regelsæt ved samtlige overdragelser af pengeinstitutter i perioden 1984-1993. I forlængelse af denne undersøgelse blev en advokat anmodet om en udtalelse, jf. nærmere afsnit F nedenfor.

Folketinget nedsatte endelig et parlamentarisk udvalg til at undersøge efterforløbet i sagen, jf. afsnit G nedenfor.

Sagen medførte i øvrigt, at daværende skatteminister Ole Stavad fratrådte sin stilling.

D. Særlig undersøgelse nedsat ved eller i henhold til lov

1. Folketinget vedtog den 2. juni 1995 justitsministerens forslag til lov om undersøgelse af den færøske banksag, jf. lov nr. 356 af 8. juni 1995.

Justitsministeren har nedsat en undersøgelseskommission. Som formand for undersøgelseskommissionen er udpeget advokat Jørgen Grønborg. De øvrige to medlem-

mer er statsautoriseret revisor Erik Holst Jørgensen og koncerndirektør Stein Wessel-Aas fra Den norske Bank i Oslo. Justitsministeren har desuden udpeget advokat Ebbe Mogensen til at bistå kommissionen med at foretage afhøringer i retten.

Som medlemmer af en følgegruppe har justitsministeren udpeget Mette Kofoed Bjørnsen, professor Ove Nathan og rigsrevisor Henrik Otbo.

Det færøske landsstyre har som medlemmer af følgegruppen udpeget lagtingsmedlem, cand. mag Helena Dam a Neystabø, lagtingsmedlem, lærer Bjarni Djurholm og landsrevisor Leivur Harryson.

Undersøgelseskommissionens opgave består alene i at undersøge og klarlægge det faktiske begivenhedsforløb. Undersøgelsen skal imidlertid give grundlag for, at det efterfølgende kan vurderes, om der kan gøres et retligt ansvar gældende over for involverede myndigheder, virksomheder og personer.

I en tilføjelse til betænkning afgivet af Folketingets Politisk-Økonomiske Udvalg den 31. maj 1995 om lovforslaget vedrørende undersøgelse af den færøske banksag er der blandt andet anført følgende:

»Et flertal i udvalget (Socialdemokratiets, Socialistisk Folkepartis, Det Radikale Venstres, Enhedslistens og Centrum-Demokraternes medlemmer af udvalget) udtaler følgende:

Når undersøgelseskommissionens beretning foreligger, er det Folketingets opgave på den baggrund at tage stilling **til**, om der er behov for en nærmere vurdering af ministres eventuelle ansvar.

I så fald vil der efterfølgende skulle tages stilling til, på hvilket grundlag vurderingen af ministres eventuelle ansvar i forbindelse med afgivelse af oplysninger til Folketinget om sagen bør ske.

Folketinget afgør selv, hvorledes arbejdet med vurderingen af eventuelt ministeransvar skal tilrettelægges. Folketinget kan i sine overvejelser inddrage den kommende beretning fra Nordskov Nielsen-udvalget.

Et mindretal (Venstres, Det Konservative Folkeparti og Fremskridtspartiets medlemmer af udvalget) ønsker, at Folketinget tager stilling til ministres eventuelle ansvar, når undersøgelseskommissionen har afgivet sin beretning. Ud over beretningen vil også retsbogen kunne indgå i Folketingets vurdering.

Endvidere skal Folketinget for at kunne bedømme et eventuelt ministeransvar til sin rådighed have samtlige besvarelser, regeringen har afgivet i hele sagen under forløbet fra 1992 frem til nedsættelsen af undersøgelseskommissionen samt det skriftlige grundlag for disse besvarelser i det omfang, dette materiale er relevant for at kunne vurdere, om regeringen har informeret Folketinget korrekt. Det skal i den forbindelse understreges, at det er Folketinget selv, der afgør, hvorledes arbejdet med vurderingen af eventuelt ministeransvar skal tilrettelægges. Folketinget kan i sine overvejelser inddrage den redegørelse, Nordskov Nielsen-udvalget snarest forventes at afgive.«

Undersøgelseskommissionen har ikke afsluttet sit arbejde.

2. Justitsministeren fremsatte den 13. marts 1996 et lovforslag om undersøgelse af Nørrebro-sagen (Lovforslag nr. L 220).

E. Eksempler på særlige administrative undersøgelsesorganer, herunder navnlig de såkaldte »dommerundersøgelser«

Oversigten i dette afsnit omfatter navnlig de såkaldte »dommerundersøgelser«, som 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. Denne undersøgelsesform anvendes ikke mere i praksis, idet den blev erstattet af undersøgelsesretterne, jf. afsnit C ovenfor.

1.1 sagen om grønlandsskibet Hans Hedtofts forlis den 30. januar 1959 blev der nedsat et undersøgelsesudvalg bestående af 3 dommere. I Justitsministeriets skrivelse til Højesterets præsident om nedsættelsen anførtes det, at i hvert fald formanden skulle være højesteretsdommer. Udvalgets opgave var at redegøre for samtlige forhold vedrørende skibet.

Undersøgelsesudvalget blev nedsat i februar 1959, jf. ministeren for Grønlands redegørelse til Folketinget den 11. februar 1959, Folketingstidende 1958-59, sp. 2567 ff.

Udvalgets rapport blev offentliggjort i begyndelsen af august 1959.

På baggrund af rapporten fremsatte såvel repræsentanter for Venstre og Konservative (Ninn-Hansen m.fl.) som SF (Aksel Larsen) forslag til folketingsbeslutning om rigsrets-tiltale mod fhv. minister Johs. Kjærbøl. Til støtte for begge forslag blev anført, at undersøgelsesudvalgets arbejde havde vist, at Folketinget var blevet vildledt i forbindelse med ministerens besvarelse af folketingssspørgsmål om forsvarligheden af vintersejlad på Grønland, jf. Folketingstidende 1959-60, Forhandlingerne, sp. 439 ff. (fremsættelse), sp. 1528 ff. og sp. 1592 ff. (1. behandlingen) og sp. 2430 ff. (2. behandlingen), tillæg A, sp. 219 og sp. 297 (forslagene) og tillæg B, sp. 214 og sp. 215 (betænkninger).

Sagen blev afsluttet ved, at et flertal i Folketinget (85 for og 73 imod) den 27. januar 1960 vedtog følgende dagsorden:

»Folketinget afviser det af Ninn-Hansen, Henry Christensen, Erik Eriksen, Axel Kristensen, Poul Møller, Sønderup, Poul Sørensen og Thestrup stillede forslag til folketingsbeslutning om rigsretstiltale mod fhv. minister Johannes Kjærbøl.

Folketinget tager de af undersøgelsesudvalget afgivne beretninger og rigsadvokatens udtalelser til efterretning og understreger det beklagelige i, at fhv. minister Johannes Kjærbøl ikke i sit svar på Augo Lynges spørgsmål gav oplysning om sit kendskab til de vanskeligheder, der havde været forbundet med at fremskaffe kaptajnserklæringen af 11. marts 1957, og derved lod erklæringen indgå i besvarelsen med større vægt, end dens tilblivelseshistorie berettigede til, og opfordrer regeringen til at søge kommissionsarbejdet vedrørende en ministeransvarlighedslov fremmet mest muligt.

Tinget går dermed over til næste sag på dagsordenen.«

Dagsordenens 2. del blev vedtaget med 90 stemmer for og 5 imod.

2. En dommer blev den 26. september 1975 efter anmodning fra socialministeren udpeget til at foretage en undersøgelse af, om der måtte være grundlag for disciplinær forfølgning mod tjenestemænd i Socialstyrelsen i anledning af, at der ikke var indhentet fornøden bevillingsmæssig tilslutning til afholdelse af udgifterne i forbindelse med flytningen af en ortopædisk afdeling i Kolding til det planlagte by- og amtssygehus samme sted.

Den 13. februar 1976 blev der afgivet en beretning om sagen.

3. En dommer blev i juni 1980 på foranledning af fiskeriministeren udpeget til at foretage en undersøgelse af og afgive beretning om begivenhedsforløbet vedrørende Fiskeriministeriets salg af havundersøgelers skibet »Dana«. Om baggrunden for sagen henvises til Statsrevisorernes beretning nr. 11/1978 om salget af havundersøgelers skibet »Dana«.

En beretning om sagen blev afgivet den 30. marts 1981.

4. Landsdommer Niels Larsen blev i september 1983 udpeget til at foretage den undersøgelse, der skønnedes nødvendig for at klarlægge forløbet af behandlingen i tiden fra 1970 til og med 1983 af sagen om statens forskudsvisse udbetalinger til arbejdsløshedsdagpenge m.v.

Den 13. september 1984 blev der afgivet en redegørelse for sagen. Redegørelsen blev fulgt op af en kommissionsdomstol, jf. afsnit A, nr. 16.

5. Præsidenten for Københavns Byret blev den 26. februar 1985 i forbindelse med dagpengesagen udpeget til at foretage en uvildig undersøgelse om udbetaling af forskud og a conto-betalinger inden for samtlige ministeriers områder.

En redegørelse om sagen blev afgivet i april 1986.

6. En landsdommer (Grønning-Nielsen) blev i januar 1987 udpeget til at forestå en undersøgelse af handlingsforløbet i forbindelse med statens salg af aktier i Kryolit-selskabet Øresund A/S, herunder om der var sket fejl ved sagsbehandlingen, og om Folketinget på baggrund af disse oplysninger var blevet orienteret fyldestgørende forud for dets tilslutning til salget af aktierne (Kryolit-sagen).

Beretning blev afgivet i oktober 1987. Beretningen gav ikke anledning til sager mod nogen.

7. Et tremandsudvalg blev i juni 1987 med en landsdommer som formand (Ziegler) og en overarkivar og en vicebiskop som menige medlemmer nedsat til at foretage en uvildig og dybtgående undersøgelse af de nærmere omstændigheder i forbindelse med flytningen af Thulebefolkningen i 1953 fra det nuværende forsvarsområde til Qaanaaq og udarbejde en redegørelse om de nærmere omstændigheder ved flytningen.

Undersøgelsesudvalgets beretning blev offentliggjort den 22. marts 1995.

Spørgsmålet om, hvad undersøgelsen skal give anledning til, er for tiden - sammen med andre spørgsmål i tilknytning til den amerikanske tilstedeværelse i Thule - genstand for drøftelser mellem regeringen og hjemmestyret.

8. Landsdommer Niels Johan Petersen blev den 15. december 1987 anmodet om at foretage en undersøgelse af omstændighederne i forbindelse med anvendelsen efter 1. januar 1986 af ikke-screenet donorblod. Undersøgelsen skulle derudover klarlægge, om der var sket fejl ved sagsbehandlingen, og om Folketinget og offentligheden havde fået urigtige eller mangelfulde oplysninger om sagen.

Landsdommerens beretning blev afgivet den 13. juni 1988, hvor den blev oversendt til sundhedsministeren og til Folketinget.

Ved skrivelse af 17. juni 1988 meddelte sundhedsministeren blandt andet, at ministeren ville iværksætte en individuel disciplinærforfølgning efter tjenstemandsloven mod de embedsmænd, som beretningen rejser kritik mod. Sundhedsministeren anmodede endvidere justitsministeren om at foranledige, at spørgsmålet om, hvorvidt beretningen gav anledning til at antage, at 3 lægemiddelfremstillende virksomheder havde begået strafbare forhold, blev taget op af Rigsadvokaten.

Det tjenstlige forhør blev afsluttet ved højesteretsdommer Niels Pontoppidans beretning af 28. april 1989. Alle blev frifundet, bortset fra en overlæge ved Serumintitutet, der blev forflyttet.

9. Trafikministeren nedsatte den 29. september 1993 en arbejdsgruppe til blandt andet at undersøge de bevillingsmæssige og forretningsmæssige forhold vedrørende DSB's færgedrift mellem Kalundborg og Århus («Bernstein-udvalget»). Arbejdsgruppens formand var Landbrugsministeriets departementschef, og arbejdsgruppens øvrige medlemmer var embedsmænd fra Finansministeriet, Trafikministeriet og DSB.

Arbejdsgruppen udarbejdede 3 redegørelser, der er offentliggjort som betænkning nr. 1263/1994.

F. Eksempler på undersøgelser m.v. ved personer uden for den offentlige forvaltning

Advokaters udførelse af opgaver i den statslige forvaltning

1. Kammeradvokaten afgav for nogle år siden en udtalelse i anledning af branden i Proviantgården.

Kammeradvokaten fandt efter det oplyste ikke, at der var fornødent grundlag for at foretage disciplinære eller andre retlige skridt mod nogen myndighed eller enkeltpersoner.

2.1 en skrivelse af 31. oktober 1994 anmodede trafikministeren advokat Lars Svenning Andersen om at foretage en supplerende undersøgelse og vurdering af nogle kritikpunkter vedrørende DSB's forvaltning af færgedriften mellem Århus og Kalundborg med chartringen af Ask og Urd.

Om baggrunden for iværksættelsen af undersøgelsen er det i kommissoriet blandt andet anført:

»Kammeradvokaten har efter anmodning fra DSBs administrerende direktør udarbejdet en redegørelse af 15. juni 1994 om eventuel iværksættelse af undersøgelser mod bestemte ansatte i DSB med henblik på eventuelle ansættelsesretlige eller andre reaktioner. Kammeradvokatens vurdering skulle ske på grundlag af eksisterende materiale i sagen om DSBs færgedrift mellem Århus og Kalundborg med chartring af Ask og Urd [herunder »Bernstein-udvalgets« betænkning].

Anmodningen var foranlediget af, at det i statsrevisorernes bemærkninger af 25. maj 1994 anførtes, at DSB har brudt bevillingsreglerne ved ikke at oplyse bevillingsmyndighederne om problemer med leasingaftalerne, og at statsrevisorerne forventede, at trafikministeren og DSBs nye ledelse drager de nødvendige konsekvenser med hensyn til den kritisable og ukvalificerede forvaltning.

Statsrevisorerne har i et brev af 26. september 1994 til trafikministeren udtalt om Kammeradvokatens redegørelse, at Kammeradvokaten i kommissoriet for undersøgelsen er blevet afskåret fra at vurdere det foreliggende materiale med henblik på placering af et ansvar for bestemte personer.

På denne baggrund skal der foretages en supplerende undersøgelse og vurdering af de rejste kritikpunkter vedrørende DSBs forvaltning.

På grundlag af en gennemgang af dette skriftlige materiale skal der foretages en vurdering af, hvorvidt der er grundlag for at indlede disciplinærfølgning mod bestemte personer i DSB i anledning af de undersøgte forhold og i givet fald udarbejdes udkast til tjenstlig indberetning vedrørende den eller de pågældende personer. Vurderingen skal tillige omfatte spørgsmålet om et eventuelt erstatningsansvar for enkeltpersoner.«

Undersøgelsen skulle - som det fremgår - foretages på skriftligt grundlag og blandt andet bygge på »Bernstein-udvalgets« betænkning (bind 1).

Advokat Lars Svenning Andersen har i en redegørelse af 31. marts 1995 blandt andet anført følgende vedrørende spørgsmålet om retligt ansvar for de involverede personer (side 38):

»Jeg må således sammenfattende konstatere, at jeg ikke kan anbefale Trafikministeren, at der rejses tjenestemandssager over for nogen af de personer i DSB, der er omfattet af nærværende redegørelse.

Særligt for så vidt angår spørgsmålet om et eventuelt *erstatningsansvar* over for enkeltpersoner, skal jeg bemærke, at jeg heller ikke finder grundlag for at anbefale, at der gøres erstatningsansvar gældende over for nogen af de af undersøgelsen omfattede personer.«

I en pressemeddelelse af 4. april 1995 oplyste trafikministeren blandt andet, at han - på grundlag af advokat Lars Svenning Andersens undersøgelse - ikke agtede at foretage yderligere over for de personer, der var omfattet af undersøgelsen.

3. Skatteministeriet anmodede i foråret 1995 advokat Lars Svenning Andersen om at foretage en undersøgelse af en række sager om overdragelse af pengeinstitutter.

I kommissoriet for undersøgelsen er der blandt andet anført følgende:

»Skatteministeriet anmodede den 1. marts 1995 afdelingschef Ole Kjær, Told- og Skattestyrelsen, om at lave en undersøgelse, der skulle belyse anvendelsen af de skattemæssige regelsæt ved samtlige overdragelser af pengeinstitutter i perioden 1984-1993.

Undersøgelsen resulterede i en rapport, som blev offentliggjort den 20. april 1995.

Undersøgelsen afdækkede, at der i en række tilfælde er sket overtrædelser af flere skatteregler i forbindelse med forskellige former for overdragelse af især nødlidende pengeinstitutter.

Resultatet af undersøgelsen gør det efter Skatteministeriets opfattelse nødvendigt også at foretage en vurdering af, om personer i forbindelse med behandlingen af de sager, hvor der ifølge rapporten er sket overtrædelse af de gældende skatteregler, har tilsidesat de pligter, som tjenesten medfører.

Undersøgelsen skal bygge på det sagsmateriale, som danner grundlag for rapporten. Yderligere materiale fra skattemyndighederne kan inddrages, hvis det af undersøgeren skønnes nødvendigt. Der kan dog ikke foretages afhøringer, indhentes udtalelser eller lignende af implicerede embedsmænd eller andre.

På grundlag af gennemgangen af det skriftlige materiale skal der foretages en vurdering af, hvorvidt der er grundlag for at indlede disciplinærforfølgning mod bestemte personer i Skatteministeriet i anledning af de undersøgte forhold. I givet fald udarbejdes udkast til tjenstlig indberetning vedrørende den eller de pågældende personer.

Som led i vurderingen af embedsmændenes forhold ønskes det endvidere på grundlag af det foreliggende materiale undersøgt og beskrevet, i hvilket omfang ministre har været orienteret om praksis eller fået forelagt sager af den karakter, som indgår i rapporten.«

Advokat Lars Svenning Andersen afgav en redegørelse den 19. oktober 1995. I redegørelsen blev det indstillet, at Skatteministeriet indledte en sag om disciplinærforfølgning mod en kontorchef i Told- og Skattestyrelsen. Skatteministeriet har herefter udvidet den tjenestemandssag mod den pågældende, der blev iværksat i anledning af

sagen om Sparekassen Nordjyllands overtagelse af visse engagementer fra Himmerlandsbanken, til at omfatte de forhold, som er nævnt i advokat Lars Svenning Andersens redegørelse.

4. Skatteministeriet og Erhvervsministeriet anmodede i december 1995 advokat Per Harder om at foretage en undersøgelse af, hvorvidt der er grundlag for at udvide de allerede indledte tjenestemandssager mod visse tjenestemænd i Told- og Skattestyrelsen, henholdsvis Finanstilsynet, til også at omfatte sagsforløbet fra den 23. august 1993 til den 4. november 1993, hvor der blev truffet beslutning om at nedsætte en undersøgelsesret, jf. under afsnit C, nr. 4, ovenfor.

Advokat Per Harder indstillede, at tjenestemandssagerne mod de 3 embedsmænd fra Told- og Skattestyrelsen blev udvidet til også at omfatte efterforløbet. Skatteministeriet har herefter i foråret 1996 taget skridt til disciplinærforfølgning mod de pågældende embedsmænd for dette forløb.

Andre undersøgelser

Erhvervsministeriet har iværksat en uvildig undersøgelse af administrationen i Danmarks Skibskreditfond, i Sekretariatet for Skibsfinansiering og i Erhvervsministeriet af finanseringen af ny- og ombygninger af skibe ved danske værfter.

Undersøgelsen har til formål at afdække og vurdere, hvorvidt udvalgte skibe er blevet finansieret inden for de gældende nationale og internationale retsregler for skibsfinansiering, herunder reglerne for statslig medvirken.

Undersøgelsen skal foregå på skriftligt grundlag og udføres på basis af et repræsentativt udvalg af sagerne.

Til brug for undersøgelsen vil der være adgang til de fulde sagsakter vedrørende samtlige konkrete sager samt EDB-baserede oversigter og oplysninger i Erhvervsministeriet og i Sekretariatet for Skibsfinansiering. Det antages, at der i tilsvarende omfang vil være adgang til foreliggende sagsmateriale i Danmarks Skibskreditfond.

Med Justitsministeriets tilladelse vil politiets efterforskningsmateriale i en række sager kunne blive stillet til rådighed for undersøgelsen. Erhvervsministeriet vil endvidere opfordre værfter og redere til at give adgang til foreliggende materiale om skibsfinansiering og vil i øvrigt være behjælpelig med at fremskaffe materiale i det omfang, det er muligt.

Resultatet af undersøgelsen skal fremlægges i en samlet rapport, der forventes at bestå af 4 hovedafsnit. Det 4. hovedafsnit skal »med udgangspunkt i de belyste sager

indeholde en egentlig vurdering af, hvorvidt de udvalgte skibsfinansieringssager er blevet finansieret inden for de gældende nationale og internationale retsregler. Det forventes, at det vurderes, om de involverede parter (Erhvervsministeriet, Sekretariatet for Skibsfinansiering, Danmarks Skibskreditfond samt værfter og evt. redere) i de undersøgte sager har handlet i strid med gældende nationale og internationale retsregler.«

Undersøgelsens resultat vil blive offentliggjort. De indhentede oplysninger skal derfor beskrives således, at de enkelte projekter, personer og virksomheder anonymiseres.

Undersøgelsen blev udbudt i begrænset licitation, og 6 revisionsfirmaer afgav tilbud. Revisionsfirmaet Coopers & Lybrand er udpeget til at forestå undersøgelsen, som ikke er afsluttet.

G. Eksempler på parlamentariske kommissioner

1. Kommissionen til at undersøge alt af ældre og nyere dato, der stod i forbindelse med justitsministerens telegram af 15. marts 1918 til amtmanden på Færøerne og den derefter følgende anmodning af amtmanden, sorenskriveren og landfogeden om forflyttelse eller afsked, og til at undersøge, hvad der ud over det allerede foreliggende måtte kunne oplyses om den i marts 1917 på Færøerne iværksatte folkeadresse, bestemt for et fremmed lands regering.

Kommissionen blev nedsat den 5. juli 1918 og afgav beretning i januar 1920.

2. Kommissionen til undersøgelse af samtlige politiske og militære forhold, som kunne tjene til bedømmelse af, hvorvidt der var grundlag for at gøre ansvar gældende over for ministre eller andre særlige ansvarlige i forbindelse med Danmarks besættelse af tyske tropper den 9. april 1940.

Kommissionen blev nedsat den 15. juni 1945 og afgav betænkning i oktober samme år. Kommissionen ophørte med sin virksomhed som følge af, at Folketinget blev opløst. Efterfølgende blev der nedsat yderligere kommissioner vedrørende besættelsestiden. I forbindelse hermed blev der nedsat en kommissionsdomstol, der kunne foretage de undersøgelser og afhøringer, som den parlamentariske kommission fandt nødvendige. Der henvises til betænkningens kapitel 4.

H. Eksempler på parlamentariske undersøgelsesudvalg

1.1 1987 undersøgte 2 medlemmer af Det Udenrigspolitiske Nævn sagen om 2 danskere, der var tiltalt for spionage i Polen.

Udvalgets arbejde blev efter det oplyste afsluttet ved en mundtlig afrapportering i nævnet.

2. Den 29. september 1988 nedsatte Det Udenrigspolitiske Nævn et undersøgelsesudvalg af 4 af nævnets medlemmer fra de 4 største partier til at undersøge handelsforløbet i forbindelse med 18 østtyskeres ophold på den danske ambassade i Østberlin i september 1988. Resultatet af undersøgelsen blev offentliggjort i beretning nr. 1 afgivet af Det Udenrigspolitiske Nævn den 3. november 1988.

3. Den 17. marts 1993 afgav Folketingets Udvalg for Forretningsordenen beretning om AMBI-sagen.

Udvalgets kommissorium fremgik af en motiveret dagsorden, som blev vedtaget af Folketinget den 23. april 1992. Ifølge dagsordenen skulle udvalget klarlægge forløbet i ambi-sagen, herunder spørgsmålet om, i hvilket omfang Folketinget havde modtaget mangelfulde eller forkerte oplysninger.

Et flertal i udvalget (Socialdemokratiets, Socialistisk Folkepartis, Centrum-Demokraternes og Det Radikale Venstres medlemmer af udvalget) anså fhv. skatteminister Anders Fogh Rasmussens besvarelse af spørgsmål nr. 14 til forslag til lov om arbejdsmarkedsbidrag for ikke at være rigtigt. Flertallet ønskede »klart at udtrykke misbilligelse i anledning af den urigtige besvarelse«.

Anders Fogh Rasmussen var på daværende tidspunkt fratrådt som skatteminister som følge af sagen om edb-udgifter i Skatteministeriet, jf. ovenfor afsnit B, nr. 18.

4. Den 14. oktober 1994 blev der i Folketinget afholdt en forespørgselsdebat (F 1) om Sparekassen Nordjyllands overtagelse af engagementer fra Himmerlandsbanken. Ved debatten blev der vedtaget et forslag om motiveret dagsorden, hvorefter Folketinget skulle nedsætte et særligt udvalg bestående af 17 medlemmer. Udvalget skulle undersøge, om ministre i perioden frem til nedsættelsen af undersøgelsesretten vedrørende Himmerlandsbanken den 4. november 1993 havde afgivet mangelfulde eller forkerte oplysninger til Folketinget, som kunne give anledning til at drage de pågældende til ansvar. I det omfang det var af betydning for denne vurdering, kunne udvalget inddrage forhold forud for meddelelsen af tilsagnet til Sparekassen Nordjylland den 23. august 1993, herunder Bikubens overtagelse af Bornholmerbanken. Undersøgelsen skulle gennemføres hurtigst muligt.

Udvalget afgav beretning den 29. juni 1995. Heri anføres blandt andet følgende (side 19 f):

»Sammenfattende kan udvalget konkludere,

at der på baggrund af de for udvalget foreliggende oplysninger ikke er baggrund for nogen misbilligelse af daværende ministres informering af Folketinget i tiden frem til den 24. oktober 1993, at der udtrykkes ikke blot alvorlig kritik, men misbilligelse over for Ole Stavads vildledende og bevidste ikkesvar under Folketingets forespørgsel den 27. oktober 1993.«

Et flertal i udvalget (V, KF, SF, FP og EL) konkluderede endvidere (side 20):

»at der udtrykkes alvorlig kritik over for regeringens håndtering af sagen i perioden den 29.-31. oktober 1993, hvor den pludselig giver udtryk for, at sparekassen ikke uafhængigt af købsprisen kan opnå et skattefradrag på 173 mio. kr., og at sparekassen kan anlægge retssag, hvis den er uenig i denne fortolkning.«

Ole Stavad var på tidspunktet for beretningens afgivelse fratrådt som skatteminister.

5. I september 1995 blev der under Det Udenrigspolitiske Nævn nedsat en undersøgelsesgruppe, som skulle undersøge »regeringens håndtering af Thule-sagen« (vedrørende daværende stats- og udenrigsminister H.C. Hansens brev til USA's ambassadør i Danmark om oplagring af atomvåben i Grønland).

Den 20. marts 1996 afgav Undersøgelsesgruppen vedr. Thulesagen en redegørelse om sagen. Redegørelsen er blevet offentliggjort. Et flertal i undersøgelsesgruppen (Socialdemokratiets, Socialistisk Folkepartis, Det Radikale Venstres, Enhedslistens og Centrum-Demokraternes medlemmer) fandt, at der ikke kunne konstateres bevidst forsinkelse i regeringens håndtering af sagen.

Et mindretal i undersøgelsesgruppen (Venstres, Det Konservative Folkepartis, Fremskridtspartiets og Dansk Folkepartis medlemmer) fandt blandt andet ikke, at undersøgelsesgruppen havde »fået en tilfredsstillende forklaring på, hvorfor der gik så lang tid, før end regeringen gav Folketinget og offentligheden en redegørelse for H.C. Hansens brev.«

NOTAT

om

undersøgellesorganer i Norge

I. Granskningskommissioner

1) Retsgrundlag, nedsættelse og sammensætning

I Norge tilkommer det som udgangspunkt uden særligt retsgrundlag enhver myndighed, det være sig regering, de enkelte departementer, fylkesmænd og kommuner, at iværksætte en undersøgelse (granskning) inden for sit område og evt. at anvende uafhængige eksterne eksperter hertil. Også Stortinget kan beslutte at iværksætte en sådan granskning med anvendelse af uafhængige eksperter.

Granskningskommissioner nedsat af offentlige myndigheder (men ikke de kommissioner, der nedsættes af Stortinget) anses for forvaltningsorganer, og forvaltningsloven (i hvert fald bestemmelserne om habilitet og tavshedspligt) gælder for disse organer. For granskningskommissioner nedsat af Kongen (regeringen), Stortinget, et departement og en fylkesmann (men derimod ikke for de kommissioner, der nedsættes af kommunerne) er endvidere gennemført en bestemmelse i domstolsloven om bevisoptagelse ved domstolene (1). Reglen vil blive nærmere omtalt nedenfor under punkt 4.

Det har tidligere været overvejet, om der skulle gennemføres almindelige regler for nedsættelse af granskningskommissioner og sagsbehandlingen for disse. Overvejelserne førte til, at Justisdepartementet i 1975 udsendte vejledende »Regler for granskningskommissioner« til departementerne m.fl. (2) med henstilling om, at der henvises til disse regler i kommissoriet ved fremtidige kommissionsnedsættelser.

Det var en alvorlig ulykke på Svalbard (Kings Bay) i 1962 og den efterfølgende nedsættelse af 2 granskningskommissioner til undersøgelse heraf, der førte til disse overvejelser. Justisdepartementet nedsatte et udvalg med højesteretsdommer E.F. Eckhoff som formand. Udvalget afgav indstilling om regler for granskningskommissioner i november 1968 (3). Udvalgets medlemmer var i det væsentlige enige om indholdet af de regler, som burde udstedes for granskningskommissioner, men var delt i spørgs-

målet om formen. Et flertal foretrak vejledende regler, idet der henvistes til, at en egentlig proceslov for granskningskommissioner måtte blive meget fyldig og dermed uforholdsmæssig kompliceret. Et mindretal ønskede ufravigelige regler. På baggrund af indstillingen indførtes i 1975 bestemmelsen i domstolsloven om bevisoptagelse ved domstolene (3), ligesom de vejledende regler blev udsendt efter orientering af Stortinget i tilknytning til denne lovændring.

Granskningskommissioner sammensættes normalt af flere personer. Ved udpegelsen af medlemmer er administrative myndigheder bundet af forvaltningslovens habilitetsregler.

Ifølge de vejledende regler (punkt III) bør formanden normalt være jurist. Dette opfyldes i større sager efter det oplyste som oftest med en dommer af hensyn til bedømmelsen af bevismidler og ansvarsforhold samt kendskab til procesregler.

I de seneste år er der efter det oplyste nedsat ca. een større granskningskommission hvert andet år.

2) Afgrænsning af sagstyper og opgaver

Sagstyper og kriterier

Der er ikke i Norge et grundlovsforbud mod nedsættelse af særdomstole med dømmende myndighed, men efter domstolsloven af 13. august 1915 nr. 5, 29, jf. 2, nr. 5, kræves der udtrykkelig lovhjemmel for at nedsætte en særdomstol i form af en dømmende kommission eller overordentlig domstol. Når særdomstole dog ikke anvendes som granskningskommissioner, skyldes det såvel, at der ikke er tradition herfor, som at ad hoc-forvaltningsorganer anses for tilstrækkelige til at kunne opfylde formålet med undersøgelsen.

Det følger af det ovenfor nævnte, at såvel den statslige som den kommunale administration kan blive underkastet en granskningskommissions undersøgelser. Også private firmaers forhold har været inddraget i undersøgelser, f.eks. i forbindelse med ulykker.

I de vejledende reglers punkt III er anført, at »granskingskommissjon er en ekstraordinær form for utredning, som bare bør brukes i tilfelle, der vedkommende myndighet finner det klart, at kommisjonsbehandlingen er den beste løsning sammenliknet med andre muligheter for undersøkelse.«

Opgaver

I de vejledende regler, punkt II, beskrives granskningskommissioner som »kommissioner oppnævnt for å utrede et bestemt faktisk saksforhold og gi uttalelse om ansvarsforhold til bruk for vedkommende myndighet«. Det anføres, at »ansvarsforhold« ikke er begrenset til spørsmål om rettlige sanksjoner, men omfatter mulige feil, forsømmelser eller andre kritikverdige forhold, som er udvist af enkeltpersoner eller inden for en myndighed.

I reglernes punkt V anføres imidlertid også, at kommissionen som udgangspunkt ikke bør tage stilling til, om der foreligger strafbart forhold, grundlag for at kræve erstatning eller grundlag for andre sanksjoner, idet disse spørgsmål skal vurderes af anklagemyndigheden, den myndighed, der har nedsat kommissionen, eller skadelidte (og derefter eventuelt domstolene). Alligevel bør kommissionen ifølge samme punkt ikke føle sig afskåret fra at vurdere, om det objektive gerningsindhold i bestemte straffebestemmelser er opfyldt, eller om bestemte forhold ud fra almindelige betragtninger må betegnes som uheldige eller uforvarlige. Derimod skulle kommissionen ifølge det oplyste normalt være afskåret fra at tage stilling til subjektive ansvarsbetingelser. Det fremgår dog af visse granskningskommissioners beretninger, at dette princip til tider er fraveget, f.eks. ved behandlingen af sagen om Vestlandets Sjøforsvarsdistrikt, se nedenfor under punkt 2, c, hvor en granskningskommissison bl.a. synes at være til-delt opgaver, der svarer til en dansk tjenestemandundersøgelse.

I Stortingskomiteens indstilling fra 1994 om nedsættelse af en granskningskommission til granskning af påstande om ulovlig overvågning (4) anføres i lighed hermed:

»Som utgangspunkt antar [Stortings]komiteen, at kommisjonen i sin rapport ikke bør ta standpunkt til om det foreligger konkrete straffbare forhold eller grunnlag for andre sanksjoner«. Kort efter tilføjes imidlertid, at »kommisjonen er ikke avskåret fra å vurdere om det objektive gerningsinnholdet i bestemte straffebud er oppfylt, eller om et bestemt forhold ut fra alminnelige betraktninger må regnes som uheldig eller uforvarlig, da dette kan vise seg å være et nødvendig ledd i kommisjonens hovedoppgave.«

Herudover kan det ifølge de vejledende regler ofte være naturligt at give kommissionen til opgave »at foreslå regler og tiltak, som kan hindre uheldige forhold i fremtiden.«

Eksempler på granskningskommissioners kommissorier:

a) Granskningskommissionen i Reksten-sagen

Stortinget vedtog den 20. juni 1985 at udnævne en kommission »til å bringe på det rene de faktiske opplysninger om norske myndigheters opptreden i forbindelse med Hilmar Rekstens utenlandske forretningsvirksomhet som kan ha betydning for vurderingen av hvorvidt Regjeringens opplysningsplikt over for Stortinget er oppfylt i de tilfeller myndighetene har hatt befatning med spørsmål med tilknytning til Hilmar

Rekstens og Reksten-gruppens forretningsvirksomhet.« Det var den anden granskingskommission, der var nedsat i Reksten-sagen.

b) Granskning af Oslo kommune

Fylkesmannen i Oslo og Akershus udnævnte den 9. januar 1990 et statsligt granskingsudvalg for Oslo kommune (Smith-utvalget) til at undersøge påståede uregelmæssigheder i Oslo kommune. I kommissoriet for udvalget blev det bestemt, at granskningen skulle omfatte den politiske ledelse i kommunen, i første række bystyret, formandskabet, ordførerne og byrådet. Hovedpunktene i udvalgets kommissorium var:

- 1) at undersøge, om den politiske ledelses tilsynsansvar var opfyldt,
- 2) at give en mere generel vejledning om de krav, som må stilles til folkevalgte,
- 3) at undersøge, om medlemmerne af den politiske ledelse havde været inhabile ved deltagelse i beslutninger,
- 4) at vurdere, om der var forekommet korruption på det politiske niveau i kommunen.

c) Granskning af Vestlandets Sjøforsvarsdistrikt

På baggrund af påstande i pressen om uregelmæssigheder i forbindelse med tilbud og udførte tagarbejder ved Vestlandets Sjøforsvarsdistrikt (VSD) nedsatte Forsvarsdepartementet et hurtigtarbejdende udvalg, der skulle foretage undersøgelser af de fremsatte påstande. Rapporten fra udvalget var færdig den 11. juli 1991.

På baggrund af de herved fremkomne oplysninger nedsatte Forsvarsdepartementet den 19. juli 1991 et nyt udvalg, der skulle gennemføre en administrativ efterforskning af forholdene ved drifts- og vedlikeholdsafdelingen ved VSD. Departementet udsendte samme dag en pressemeddelelse om, at der nu var iværksat en administrativ efterforskning af den såkaldte taktekkersaken. I pressemeddelelsen blev det oplyst, at efterforskningsudvalget ville »ta tilbørlig hensyn til de saksbehandlingsregler som gjelder for administrativ etterforskning, herunder hensynet til personvern og partsrettigheter«. Det opplystes endvidere, at efterforskningen ville blive baseret på reglerne i Statens personallhåndbog. Om udvalgets kommissorium hed det i pressemeddelelsen:

»Utvalget har fått som mandat å klarlegge alle omstendigheter omkring virksomheten ved VSDs Drifts- og vedlikeholdsavdeling ved opptak av forklaringer fra involvert personell, utenforstående vitner, samt sikre bevismateriale.

Videre skal det vurdere om det foreligger forhold som gir grunnlag for å iverksette disiplinærføyninger, samt å vurdere om Staten er påført økonomiske tap som gir grunnlag for erstatningskrav.

Etterforskningsutvalget skal fortløpende vurdere (eventuelt i delrapport) om det er grunnlag for anmeldelse til påtalemyndighetene.«

Granskingskommissionens rapport førte til, at departementet anmeldte 2 tjenestemænd ved VSD samt en privatansat til Økokrim statsadvokatembedet.

d) Granskningskommissionen til granskning af påstande om ulovlig overvågning

Stortinget vedtog den 1. februar 1994 efter indstilling fra et adhoc-parlamentsudvalg (4) at nedsætte en granskningskommission, som skal »granske alle forhold i forbindelse med påstander om at politiets overvåkingstjeneste, Forsvarets sikkerhetstjeneste og Forsvarets etterretningstjeneste, eller personer knyttet til disse tjenester, har vært engasjert i ulovlig eller irregulær overvåking av norske borgere....«

Om kommissionens opgave med hensyn til at udtale sig om ansvar henvises til omtalen ovenfor. Kommissionens undersøgelse afsluttedes den 28. marts 1996, og Stortinget besluttede den 8. maj 1996, at beretningen kunne offentliggøres (Dokument nr. S 15 (1995-96)).

3) Medhjælpere/sekretariat

Udspørgning af parter, vidner og sagkyndige gennemføres af kommissionens medlemmer, og der udpeges ikke som i Danmark en person til som repræsentant for det offentlige at bistå kommissionen med tilrettelæggelse og gennemførelse af undersøgelsen. Der findes endvidere ikke almindelige regler om øvrig sekretærbistand.

I komitéindstillingen til Stortinget om nedsættelse af granskningskommissionen om ulovlig overvågning af norske borgere (4) er bestemt, at kommissionen selv antager den sekretærhjælp og engagerer den ekspertise, den finder nødvendig.

Til granskningskommissionen i Scandinavian Star-sagen var beskikket en sekretær fra Justisdepartementet.

4) Oplysningspligt, herunder vidnepligt

Kommissionen kan ikke pålægge nogen at afgive forklaring, jf. de vejledende regler punkt IV, 3. Offentlige myndigheder kan dog pålægge underordnede institutioner og embedsmænd at afgive forklaring. Herved bør der tages hensyn til vidnefritagelses- og udelukkelsesgrundene. Punkt IV, 3, indeholder endvidere regler om, at afgivelse af forklaringer af betydning som hovedregel bør gives i et samlet kommissionsmøde, samt om protokollering og godkendelse af referat.

Som anført ovenfor blev der i 1975 gennemført en ændring af domstolslovens § 43, således at en granskningskommission nedsat af Kongen (regeringen), Stortinget, et departement og en fylkesmann (men derimod ikke de kommissioner, der nedsættes af kommunerne) kan kræve bevisoptagelse ved domstolene (1).

Ifølge professor Anders Bratholm (7) er det sjældent, at nogen nægter at afgive for-

klaring for kommissionen, og bestemmelsen om retlig afhøring i § 43 er - ham bekendt - ikke anvendt af nogen kommission.

Denne mulighed for at kræve bevisoptagelse ved domstolene blev imidlertid ikke betragtet som tilstrækkelig for granskningskommissionen om ulovlig overvågning, jf. ovenfor under punkt 2. Stortinget gennemførte derfor efter nedsættelsen af kommissionen en særlig lov om adgang for denne kommission til at indhente bevismateriale. Heri gennemførtes bl.a. vidnepligt. Pålæg om at vidne kan kæres direkte til Højesteret. (5)

5) Offentlighed

Ifølge de vejledende regler (punkt IV, nr. 2) er kommissionens møder ikke offentlige, medmindre kommissionen selv beslutter det. Efter det oplyste gennemføres undersøgelserne i praksis for lukkede døre.

Det fremgår af § 2 i lov nr. 6 af 25. marts 1994 om granskningskommissionen for granskning af påstande om ulovlig overvågning af norske borgere, at vidneforklaringer afgives for lukkede døre. Dette er i motiverne begrundet i hensynet til sagens opklaring. Bestemmelsen kritiseredes af et mindretal. (5)

I det omfang kommissionen er nedsat af forvaltningsmyndigheder, reguleres offentlighedens adgang til dokumenter, der er i kommissionens besiddelse, af offentlighedsloven. Efter det oplyste har dette dog i praksis ikke givet anledning til problemer for en hensigtsmæssig gennemførelse af undersøgelserne.

6) Bisiddere

Ifølge punkt IV, nr. 5, i de vejledende regler, der henviser til forvaltningsloven, har en part ret til at lade sig bistå af en advokat eller anden fuldmægtig. Disse vil dog som hovedregel skulle vederlægges af den pågældende selv, idet der ikke er praksis for offentlig beskikkelse eller vederlæggelse ved de faglige organisationer.

7) Partsrettigheder

Punkt IV, nr. 4, i de vejledende regler omtaler under overskriften »Partsrettigheder« forskellige forhold vedrørende de personer, som det kan blive aktuelt at rejse kritik af. Det anføres, at de ulovfæstede forvaltningsretlige principper, herunder ulovfæstede principper om kontradiktion, gælder for alle forvaltningsorganer, herunder granskningskommissioner. De lovfæstede regler i forvaltningslovens kap. IV om sagsbehandling ved enkeltvedtagelse gælder derimod ikke for granskningskommissioner, eftersom deres indstillinger ikke er enkeltvedtagelser i forvaltningslovens forstand. Analogisk anvendelse af disse regler anses imidlertid ikke for udelukket.

»Parterne«, dvs. de personer, som det er aktuelt at rejse kritik imod, må gives adgang til at forklare sig for kommissionen og gøres bekendt med beviser og påstande og få mulighed for at imødegå disse. Dette uddybes på forskellig vis med henstilling om varsling om den iværksatte granskning af de personer, det kan blive aktuelt at rejse kritik imod, herudover om adgang til dokumenter og til at være til stede under alle forklaringer og adgang til at føre bevis, bl.a. ved vidner og sagkyndige. Der er eksempler på, at de vejledende regler herom ikke er overholdt, hvilket har givet anledning til kritik fra ombudsmandens side, jf. nedenfor under punkt 10.

I sagen om Oslo kommune (jf. ovenfor under punkt 2 b) kritiserer ombudsmanden således granskningskommissionen for ikke at have givet en berørt person, der ikke havde haft adgang til at overvære afhøringerne, adgang til de protokollerede referater.

Det bemærkes, at disse kontradiktionsprocedurer kun angår bevisførelsen. Kommissionens indstilling (eller udkast hertil) er ikke omfattet. Dette er kritiseret af bl.a. den norske advokatforening, jf. ligeledes nedenfor under punkt 10.

I visse henseender bør der ifølge reglerne anlægges en videre fortolkning af partsbegrebet, således at det omfatter alle, hvis forhold undersøges.

Har granskningskommissionen i det væsentlige fået opgaver, der svarer til en dansk tjenestemandundersøgelse, kan der blive tale om at anvende særlige regler i Statens personalehåndbog, der giver sagens hovedpersoner en bedre beskyttelse, jf. f.eks. omtalen af granskningen af Vestlandets Sjøforsvarsdistrikt, ovenfor under punkt 2 c.

8) Afgivelse og offentliggørelse af beretning

Spørgsmålet om offentliggørelse af beretningen afgøres af den myndighed, rapporten afgives til.

I indstillingen til Stortinget om nedsættelse af en granskningskommission til granskning af påstande om ulovlig overvågning anfører flertallet, at »kommisjonenens rapport bør være mest mulig offentlig. Avgjørelse om eventuelt å holde hemmelig enkelte deler av rapporten må tas etter drøfting mellom kommisjonen og Stortingets organer.«

(4)

9) Prøvelse af granskningskommissionens konklusion

Da granskningskommissionen anses for et forvaltningsorgan, er den underlagt ombudsmandens kompetence.

Ifølge lov nr. 15 af 7. april 1995 om ændring af straffeloven m.m., som trådte i kraft samme dag, (Ot. prp. nr. 4, 1994-95) (6), er granskningskommissioner beskyttet mod mortifikations søgsmål.

10) Overvejelser om ændringer

På baggrund af nogle konkrete klager til Stortingets ombudsmand fra personer, der var blevet udsat for kritik af en granskningskommission (bl.a. i de to under punkt 2 b og c nævnte sager) har ombudsmanden i skrivelse af 17. oktober 1994 til Justisdepartementet anført, at der efter hans opfattelse er behov for en gennemgang og klargørelse af sagsbehandlingsreglerne, især vedrørende kontradiktion og partsøfentlighed.

Endvidere har Den Norske Advokatforening i skrivelse af 15. juni 1994 til Justis- og Politidepartementet fremsendt en udtalelse fra foreningens rets sikkerhedsudvalg. Der stilles heri bl.a. forslag om advokatbeskikkelse og om adgang for de »granskede« til at få forelagt kommissionens konklusion i udkastform, således at den granskede kan kommentere konklusionsudkastet. Advokatforeningen foreslår, at disse kommentarer kommer til at indgå i granskningskommissionens endelige overvejelser/konklusion, eller at kommentarerne i hvert fald optrykkes i kommissionens beretning, således at den myndighed, der har iværksat undersøgelsen, (og offentligheden) vil blive bekendt hermed ved afgivelsen/offentliggørelsen af beretningen.

Endelig udtrykker Advokatforeningen bekymring over de korte tidsfrister, der ofte fastsættes for kommissionsarbejdet.

Ifølge Justisdepartementet er der endnu ikke taget stilling **til**, hvordan disse henvendelser skal følges op.

II. Stortingets kontroll- og konstitutionskomitee

1) Retsgrundlag, nedsættelse og sammensætning

Reglerne om Kontroll- og Konstitutionskomiteen, der er et af Stortingets 12 stående udvalg eller »fagkomiteer«, er fastsat i Stortingets forretningsorden.

Presidentskapet i det norske Storting nedsatte i november 1989 en reglementskomité. En af komiteens opgaver var at behandle udvalgsstrukturen i Stortinget. På baggrund af komiteens arbejde og efter indstilling fra Presidentskapet (8) vedtog Stortinget i foråret 1992 etableringen af Kontroll- og Konstitutionskomité. Ændringen trådte i kraft den 1. oktober 1993.

Udvalget har som de øvrige udvalg ikke et bestemt medlemstal, men sammensættes af valgkomiteen på grundlag af forskellige hensyn til alle medlemmernes fordeling på udvalgene (med kun en udvalgsplads pr. medlem), samt Lagtingets og partiernes repræsentation.

2) Afgrænsning af sagstyper og opgaver

Udvalgets opgaver fremgår af forretningsordenens § 12, nr. 8. Herefter skal udvalget bl.a. gennemgå og afgive indstilling til Stortinget om statsrådets protokoller. Særlig skal dog fremhæves bestemmelsens stk. 5, der blev indføjet ved ændringen i 1992:

»Komiteen kan dessuten foreta de undersøkelser i forvaltningen som den anser nødvendig for Stortingets kontroll med forvaltningen. Før komiteen selv foretar slike undersøkelser, skal vedkommende statsråd underrettes og anmodes om å fremskaffe de ønskede opplysninger. Komiteen skal avgi innstilling om de saker den tager op til behandling.«

Det bemærkes i denne forbindelse, at Stortingets øvrige udvalg alene kan behandle henviste forslag og ikke på eget initiativ kan tage en administrativ sag op til undersøgelse/drøftelse. Disse udvalg udøver således ikke en kontrolfunktion med regeringen som den, der udføres af de danske folketingsudvalg på »almindelig del«.

I reglementskomiteens indstilling redegøres for det svenske Konstitutionsutskot, der nævnes som et mønster for den norske komitee. Det anføres, at hovedformålet med det svenske udvalgs granskning »er å undersøke regjeringens og forvaltningens praksis ut fra et administrativt/juridisk synspunkt, særlig om praksis ligger innenfor de rammer, Riksdagen har satt.« (Efter det oplyste indgår der dog også politiske/parlamentariske vurderinger i det norske udvalgs bedømmelsesgrundlag).

Presidentskapet anfører i tilslutning til reglementskomiteens indstilling, at det forudsættes, at udvalget samarbejder med ombudsmanden for bl.a. at undgå flere undersøgelser på samme område. Sager om enkeltpersoner bør behandles af ombudsmanden.

I overensstemmelse med hidtidig konstitutionel praksis kan udvalget alene rette undersøgelsen mod ministrenes forhold.

Eksempler:

Komiteen har hidtil kun afgivet to indstillinger i henhold til kompetencen til at tage sager op på eget initiativ, nemlig Innst. S. nr. 187 for 1993-94 vedrørende norsk våbensalg og Innst. S. nr. 4 for 1994-95 om enkelte forhold vedrørende Televerket/TBK.

a) Norsk våbeneksport (9)

Udvalget besluttede i februar 1994 at behandle kontrol virksomheden, opfølgningen af lovregler og de etiske forretningsforhold ved norsk våbensalg. Baggrunden var forlydender om, at en engelsk statsborger med tilknytning til den norske våbenproducerende virksomhed Raufoss A/S var anklaget for korrupsion i England. Han blev senere idømt 4 års fængsel for bl.a. forbindelsen til Raufoss A/S, der havde medført udbetaling af agentprovision for ordre fra det britiske forsvar, mens den pågældende endnu var ansat i det britiske forsvarsministerium.

Det anføres i beretningen, at begge emner i hovedsagen er belyst ved (tilsyneladende alene skriftlige) oplysninger indhentet fra regeringen. Andre kilder var anset for unødvendige, da regeringen har en fuldstændig oplysningspligt efter bestemmelserne i ansvarlighedsloven.

I en konklusion knytter et enigt udvalg nogle bemærkninger til myndighedernes kontrolvirksomhed med, at love og regler for våbeneksport bliver fulgt på forsvarlig måde. Udvalget tager herunder i meget vidt omfang regeringens foranstaltninger til afhjælpning af problemerne til efterretning. For så vidt angik det andet spørgsmål, udvalget havde taget op: etiske retningslinier for forretningsmæssig markedsføring af våben og opfølgning af sådanne, nationalt og internationalt, udtalte et flertal tilfredshed med, at Raufoss A/S havde taget forholdsregler for at undgå gentagelser. Et mindretal fandt, at det ikke kunne være Stortingets rolle at kontrollere de enkelte virksomheder.

b) Televerket TBK (10)

Med hjemmel i Stortingets forretningsorden § 12, stk. 5, nr. 8, besluttede Kontroll- og Konstitusjonskomiteen den 17. marts 1994 at behandle visse forhold vedrørende forvaltningsbedriften Televerket, der for visse funktioners vedkommende er organiseret som et aktieselskab, og dets datterselskab TBK. Hovedproblemstillingen var Televerkets forretningsmetoder, med speciel vægt på krydssubsidiering, dvs. en monopolvirksomheds subsidiering af en konkurrencevirksomhed.

Baggrunden for, at komiteen ønskede at behandle denne sag, var direkte henvendelser og presseomtale, hvor der bl.a. fremkom påstande om uheldige forretningsmetoder i tilknytning til Televerket/TBK, anklager om brug af monopolmagt i strid med Stortingets vedtagelser og anklager om, at Televerket havde subsidieret TBK m.v.

Undersøgelsen gennemførtes ved skriftlig korrespondance med de relevante myndigheder. Herudover henvendte visse brancheorganisationer sig skriftligt til udvalget og blev senere »indkaldt« til møde med udvalget, for at dets medlemmer kunne få lejlighed til at stille uddybende spørgsmål. Televerket fik lejlighed til at kommentere visse påstande fra organisationerne.

På baggrund af undersøgelsen indstillede komiteen til Stortinget at vedtage:

»Stortinget ber Regjeringen i forbindelse med fremleggelse av ny telelov, og i den bebudede stortingsmelding om virksomheten i Televerket A/S, foreta en vurdering av kontrollorganene og en gjennomgang av kontrolltiltakene overfor Televerket og datterselskapene, og eventuelt foreslå tiltak med sikte på å forhindre utilsiktet kryssubsidiering eller annen uheldig forretningspraksis i strid med Stortingets forutsetninger for omorganiseringen av Televerket.«

Herudover foreslog et mindretal at gennemføre en fuldstændig adskillelse i ejermæssig henseende mellem de forskellige funktioner i Televerket.

Andre opgaver

Udvalget behandler i øvrigt grundlovssager, Stortingets forretningsorden, bevillinger til Stortinget og Rigsrevisionen, valglovgivningen og sager om Stortingets ombudsmand for forvaltningen.

For så vidt angår den statslige revision, varetager udvalget opgaver, der i vidt omfang svarer til de danske statsrevisorers opgaver, jf. forretningsordenens § 12, stk. 8, litra b-d. Det er oplyst, at Rigsrevisionens forslag til Stortingets beslutning i anledning af revisionspåtegninger på statsregnskabet tidligere blev fulgt af Stortinget uden ændringer. Efter sin etablering har udvalget i et par tilfælde foreslået og fået Stortingets tilslutning til at vedtage andre beslutninger end den, Rigsrevisionen har foreslået.

Ifølge Stortingets forretningsordens § 12, nr. 8, stk. 1, skal udvalget endvidere gennemgå og afgive indstilling til Stortinget om regeringens meldinger om embedsudnævnelser. Regeringens pligt til at give sådanne meldinger beror på Stortingets ret til »at lade sig forelægge Statsraadets protokoller og alle offentlige indberetninger og papirer«, jf. grundlovens § 75 f. Kun de embedsudnævnelser, der faktisk er foretaget af regeringen, meddeles til udvalget.

På denne baggrund er afgivet 2 indstillinger: Innst. S. nr. 136 for 1993-94 om udnævnelse af en ny centralbankchef og Innst. S. nr. 3 for 1994-95 om udnævnelse af direktør for nyt rikshospital.

a) Ny chef for centralbanken (11)

Sagen blev taget op af udvalget i henhold til forretningsordenens § 12, nr. 8, litra b, om granskning af regeringens meddelelse om embedsudnævnelser.

Regeringen udnævnte den 6. august 1993 en uge efter ansøgningsfristens udløb en ny chef for centralbanken og leder af Norges Banks hovedbestyrelse med tiltræden den 1. januar 1994 på trods af, at man den 4. august 1993 gennem pressen var blevet

bekendt med den pågældendes deltagelse i kommanditselskabet KS-Airbus, og at man var vidende om, at skattedirektoratet gennemførte en nærmere undersøgelse med sigte på eventuelt urigtigt fradrag mod deltagerne i kommanditselskabet.

Til belysning af sagen indhentede udvalget skriftlige oplysninger fra regeringen, ligesom der blev afholdt et 3 timers møde med finansministeren.

Sagsgennemgangen førte til en flertalsindstilling om, at Stortinget skulle beklage finansministerens sagsbehandling og handlemåde ved udnævnelsen af ny centralbankchef. Herudover er i udvalgsindstillingen gengivet udtalelser fra 2 forskellige flertal og et mindretal, ligesom hver partigruppe i udvalget er fremkommet med en sagsgennemgang og kommentarer.

b) Direktøren for nyt rikshospital (12)

I statsrådet den 6. maj 1994 blev der beskikket en direktør for det nye rigshospital, der var en sammenslutning af det tidligere rigshospital og 2 andre sygehuse. Kontroll- og konstitutionskomiteen besluttede den 7. juni 1994 at behandle denne udnævnelse på baggrund af oplysninger som var fremkommet i medierne herom.

Undersøgelsen indledtes med en skriftlig korrespondance med de berørte myndigheder til belysning af sagen. Senere gennemførte udvalget møder med den pågældende minister, der var fulgt af de relevante embedsmænd, bestyrelsen for det nye rigshospital under overværelse af ministeren, de anvendte konsulentfirmaer og direktøren for det tidligere rigshospital, der havde været ansøger til den nye stilling. I komiteens indstilling til Stortinget kritiserer et mindretal behandlingen af en kandidat (den tidligere chef for rigshospitalet), men et flertal tager regeringens beslutning til efterretning.

3) Medhjælper/sekretariat

Den faste sekretærbistand udgøres af en akademisk medarbejder. Der var ikke i udvalget ønsket om at anvende f.eks. »professionelle« udspejgere som led i opklaringen af en sag.

4) Oplysningspligt

Embedsmænd og private borgere har som udgangspunkt ikke pligt til at møde frem for udvalget og afgive forklaring.

Grundlovens § 75 h giver Stortinget (dvs. plenum) ret til at fordre enhver at give møde for Tinget i »statssager«. Der foreligger efter det oplyste ingen praksis for rækkevid-

den af denne bestemmelse, herunder for anvendelse af bestemmelsen i forhold til udvalgene.

Selvom der fra nogle medlemmers side er fremsat ønske herom, er der heller ikke eksempler på, at embedsmænd - med ministerens indforståelse - er blevet indkaldt til at afgive forklaring over for komiteen.

Ej heller ministre er juridisk forpligtet til at møde frem for udvalget, men i praksis følges alle anmodninger herom af ministrene.

For så vidt angår udvalgets krav på at få udleveret regeringsdokumenter, følger det, som nævnt ovenfor, af grundlovens § 75 f, at Stortinget har ret til »at lade sig forelægge Statsraadets protokoller og alle offentlige indberetninger og papirer«. Disse protokoller omfatter ordlyden af de vedtagelser, som gøres af kongen i statsråd, foruden vedkommende departements begrundelse for forslaget til vedtagelse. Ifølge Stortingets forretningsorden, jf. bilaget, er det Kontroll- og Konstitutionskomiteen, som behandler disse protokoller.

Endelig antages der at eksistere en generel oplysningspligt for regeringen over for Stortingets udvalg. Udstrækningen heraf er dog tvivlsom.

Oplysningspligten bygger efter det oplyste på lov af 5. februar 1932 om straf for handlinger, som påtales ved rigsret. Efter den norske lov kan en minister straffes for at undlade at give oplysninger, som han forstår eller burde forstå kan have betydning for en sag, der er under behandling i Stortinget. Uanset at den norske formulering således i al væsentlighed svarer til § 5, stk. 2, i den danske ministeransvarlighedslov, synes den norske regel at blive fortolket på en mere vidtgående måde, end den danske bestemmelse kan forventes at blive.

5) Åbne døre

Møder, hvor udvalget modtager mundtlige forklaringer, er åbne for offentligheden, jf. den nye § 21, a.

Sådanne forklaringer kan afgives af ministre og private (på principielt frivillig basis, jf. ovenfor under afsnit 4) samt eventuelt af embedsmænd sammen med deres ministre. Sådanne møder er traditionelt kaldt høringer, også inden gennemførelsen af offentlighedsordningen.

Spørgsmålet om indførelsen af åbne udvalgsmøder har været meget omdiskuteret. Der har tidligere været fremsat forslag herom, men indtil oktober 1995 var der ikke flertal for åbne udvalgsmøder. Et forslag fra et mindretal i Kontroll- og Konstitu-

tionskomiteen samlede den 19. oktober 1995 flertal fra medlemmerne af Fremskridtspartiet, Socialistisk Venstre, Senterpartiet, Venstre samt Rød Valgalliance. Arbeiderpartiet stemte imod. Kristelig Folkeparti og Høyre var delte.

Ordringen trådte i kraft den 1. december 1995 og betragtes foreløbig som en prøveordning, der skal løbe i indeværende valgperiode, dvs. til 1997.

6) Bisiddere

Med den nuværende ordning, hvor embedsmænd ikke har været indkaldt, har spørgsmålet om bisiddere ikke været aktuelt.

7) Afgivelse og offentliggørelse af beretning

Komiteen skal afgive indstilling til plenum om alle sager, som komiteen har taget op.

8) Overvejelser om ændringer

Fra enkelte udvalgsmedlemmers side fremkom der tanker om, at udvalgets undersøgelser også burde kunne rettes direkte mod embedsmænds handlinger, i hvert fald for så vidt angik ledere af offentlige institutioner med en vis uafhængighed af ministrene.

Enkelte medlemmer fandt endvidere behov for at kunne indkalde embedsmændene direkte til afhøring som led i opklaring af en sag.

III. Stortingets Ombudsmand

Den norske ombudsmandsinstitution (Sivilombudsmanden) blev indført i 1962, men er først i 1995 blevet grundlovsfæstet. Ombudsmanden er kompetent over for statslige og kommunale myndigheder. Stortinget og afgørelser truffet i statsråd falder uden for ombudsmandens virksomhed.

Da den norske ombudsmandsinstitution som den danske som altovervejende hovedregel alene vurderer myndighedernes ansvar og kun sjældent har foretaget en vurdering af involveredes individuelle ansvar, er der ikke fundet behov for en videregående beskrivelse af den norske ordning.

Noter:

Ud over nedennævnte kildemateriale bygger notatet på møder med repræsentanter for Justisdepartementet og Administrationsdepartementet, Den Norske Advokatforening, Stortingets ombudsmann for forvaltningen og Stortingets Kontroll- og Konstitusjonskomité i dagene 13.-14. februar 1995.

- 1) Forslag til lov om ændring af domstolsloven av hensyn til offentlige granskingskommissjoner m.m. (Ot. prp. nr. 34, 1973-74). Stortingets Justiskomitees betænkning herom (Innst. O.nr.2, (1974-75).
- 2) Justis- og politidepartementets rundskrivelse G 48/75 af 4. marts 1975 til departementerne m.fl. med »Regler for granskingskommissjoner«.
- 3) Innstilling om regler for granskingskommissjoner, afgivet november 1968, af et sagkyndigt udvalg, nedsat af regeringen efter indstilling fra Stortinget med høje-steretsdommer E.F. Eckhoff som formand. Justis- og politidepartementet.
- 4) Stortingets nedsættelse af en granskningskommission til granskning af påstande om ulovlig overvågning (Innst. S. nr. 60 (1993-94)).
- 5) Gennemførelse af lov om især vidnepligt for ovennævnte kommission (Innst. O nr. 24, 1993-94), se lov nr. 6 af 25. marts 1994 om granskningskommissionen for granskning af påstande om ulovlig overvågning af norske borgere.
- 6) Lov om ændring af straffeloven (Ot. prp. nr. 4, 1994-95), der bl.a. indeholder bestemmelser om »Granskingskommissjoners vern mot mortifikasjonssøksmål«.
- 7) Kommissjonsgranskning. Anders Bratholm i festskrift til Torstein Eckhoffs 70-årsdag, 1986, side 194. Se endvidere samme i »Granskning som statlig virkemiddel for å bringe faktiske forhold eller ansvarsforhold på det rene, Lov og Rett 1986 side 439-474.
- 8) Stortinget, Indst. S. nr. 145 (1991-92) af 10. april 1992 fra Stortingets president-skab om endringer i Stortingets forretningsorden, bilagt Reglementskomiteens indstilling af 1. oktober 1990.
- 9) Indstilling fra Kontroll- og Konstitusjonskomiteen om myndighedernes kontrol-virksomhed for norsk våbeneksport og etiske retningslinier for markedsføring af våben og opfølgning af sådanne, nationalt og internationalt. (Innst. S. nr. 187 (1993-94).

- 10) Indstilling fra Kontroll- og Konstitutionskomiteen om enkelte forhold vedrørende Televerket/TBK. Hovedproblemstilling: forretningsmetoder, krydssubsidiering m.v. (Innst. S. nr. 4 (1994-95).
- 11) Indstilling fra Kontroll- og Konstitutionskomiteen om udnævnelse af ny centralbankchef (Innst. S. nr. 136 (1993- 94).
- 12) Indstilling fra Kontroll- og Konstitutionskomiteen om udnævnelse af direktør for nyt rigshospital (Innst. S. nr. 3 (1994-95).

NOTAT

om

undersøgelser i Sverige

I. Særlige undersøgelseskommissioner (medborgerkommissioner)

1) Udnævnelse og sammensætning

Regeringen kan uden særlig lovhjemmel nedsætte kommitteer til at undersøge særlige spørgsmål. Kommitteerne nedsættes normalt med henblik på at vurdere behovet for lovgivningsinitiativer o.lign., og de svarer således i vidt omfang til de danske lovforberedende kommissioner. De nedsættes dog undertiden også med henblik på at undersøge og redegøre for konkrete forhold, der har fundet sted inden for den offentlige sektor. I så tilfælde benævnes de ofte medborgerkommissioner.

Der er eksempler på, at nedsættelsen af sådanne medborgerkommissioner er sket efter henstilling fra Riksdagen i form af en riksdagsbeslutning eller som en mere uformel aftale mellem partilederne, jf. nedenfor om Palmekommissionen. Formelt vil kommissionen dog altid blive nedsat af regeringen, idet dog visse følgebeslutninger, herunder udnævnelse af de enkelte medlemmer, kan overlades til den enkelte statsråd. De enkelte styrelseschefer kan ikke nedsætte sådanne kommissioner.

Der findes ikke almindelige regler om formandens eller medlemmernes faglige baggrund. Det er undtagelsen, at disse har været dommere. Der er eksempler på, at formanden har været landshøvding, ambassadør, fhv. minister eller forfatter. Det væsentlige ved udvælgelsen har været offentlighedens tillid og tro på uafhængighed.

2) Retsgrundlaget

Regeringen har udfærdiget Kommittéforordningen af 13. april 1976 (SFS 1976:119), der generelt gælder for alle komittéer og særlige »utredare« nedsat af regeringen eller af enkelte ministre efter regeringens bemyndigelse. Forordningen omfatter således også de heromhandlede særlige undersøgelseskommissioner. Der fastsættes heri - i

det væsentlige praktiske - bestemmelser for udredningsarbejdets gennemførelse og betænkningens udformning.

3) Opgaver

Kommissionerne har efter det oplyste normalt fået til opgave at gennemføre en udredning af et administrativt forhold, der skønnes at indebære en »systemfejl«. Er der mistanke om lovovertrædelser, d.v.s. kan man på forhånd henføre et problem til fejl begået af enkeltpersoner, er sagen blevet overladt til ombudsmandsinstitutionen eller Justitiekanslern. Disse institutioner omtales nedenfor under afsnit IV og V.

Kommissoriet vil normalt omfatte udarbejdelse af en faktisk beskrivelse, men kan også omfatte gennemførelse af retlige vurderinger. Formålet har ofte været at vurdere, om noget bør ændres med henblik på at undgå tilsvarende situationer senere.

De heromhandlede kommissioner er ikke domstole og kan allerede af den grund ikke tillægges dømmende myndighed til endelig afgørelse af sagerne. Dette ville heller ikke kunne ske ved oprettelse af disse undersøgelsesorganer som domstole, idet der efter Regeringsformen kapitel 2, § 11, ikke kan nedsættes domstole til bedømmelse af allerede begåede handlinger, afgørelse af bestemte tvister eller i øvrigt med bestemt formål.

Forvaltningsmyndigheder

Hovedparten af den statslige forvaltningsvirksomhed foretages af myndigheder, som nok formelt hører under regeringen, men som i forbindelse med myndighedsudøvelse handler på egne vegne. Regeringsformen fastslår herom i kapitel 11, § 7, at ingen myndighed, ej heller Riksdagen eller kommunalbestyrelser, må bestemme, hvordan forvaltningsmyndigheder skal træffe afgørelse i enkeltsager, som indebærer myndighedsudøvelse over for enkelte eller kommuner eller retsanvendelse i øvrigt. Hertil kommer samme kapitels § 8, hvorefter domstols- eller forvaltningsopgaver ikke må udføres af Riksdagen i videre omfang end fastsat i grundloven. Bestemmelserne medfører en begrænsning i såvel regeringens som Riksdagens mulighed for at kontrollere, henholdsvis iværksætte, undersøgelser af administrationens håndtering af enkeltsager. De forudsættes efterprøvet af forvaltningsdomstolen, ombudsmandsinstitutionen eller Justitiekanslern.

For Riksdagens vedkommende medfører reglerne i Regeringsformen, sammenholdt med riksdagsordningens kapitel 2, § 12, endvidere visse begrænsninger for debatten i riksdagssalen. Af bestemmelserne kan udledes, at en debat med direkte sigte på en bestemt sag, som behandles af domstole eller forvaltningen, ikke tillades i Riksdagen. Bestemmelserne hindrer dog næppe, at riksdagsmedlemmer inddrager enkeltsager som argumentation for en ændring af regler.

Kommissoriet vil ikke omfatte regeringen eller de enkelte ministre, idet undersøgelser af disses virksomhed alene påregnes gennemført af Riksdagens Konstitutionsudskott, jf. omtalen nedenfor under afsnit II.

4) Eksempler

Riksdagen vedtog i foråret 1994 efter indstilling fra Konstitutionsudskottet en henstilling til regeringen om, at der burde nedsættes en ny kommission med henblik på at gennemgå efterforskningen af mordet på Olof Palme. Henstillingen blev fulgt op i september 1994, hvor regeringen nedsatte en kommission med den opgave at gennemgå efterforskningen af forbrydelsen og at fremkomme med en redegørelse. Heri skulle indgå »bedömningar och värderingar« af efterforskningen. Efter det oplyste skulle der dog heri kun ligge en opfordring til kritisk gennemgang af mere principielle forhold - ikke af konkrete forhold. Således skulle kommissionen ikke fremkomme med indstilling om, at ansvar for eventuelle fejl eller forsømmelser kunne/burde gøres gældende. Dette ville tilkomme anklagemyndigheden og domstolene. Til formand for kommissionen er udnævnt en landshøvding. Kommittéforordningen fra 1976 skal ifølge kommissoriet gælde i tillempet form.

Der havde tidligere været nedsat en juristkommission og en »parlamentarisk kommission« til at gennemgå den del af efterforskningen, der foregik det første års tid efter mordet. Juristkommissionen var sammensat af jurister og havde, udover at redegøre for efterforskningen, herunder eventuelt at kritisere denne, også til opgave at vurdere beskyttelsen af højt placerede politikere. Også den parlamentariske kommission var nedsat af regeringen, men med parlamentarikere blandt medlemmerne.

Herudover har der været nedsat medborgerkommissioner til gennemgang af sagerne om den svenske officer Stig Wennerström, der blev dømt for spionage til fordel for USSR, og våbenproducenten Bofors' handlinger i forbindelse med opnåelsen af en stor ordre fra Indien. Endvidere er spørgsmålet om fremmede ubådes krænkelser af svensk søterritorium blevet undersøgt i en særlig kommission.

5) Medhjælper/sekretariat

Kommittéforordningen af 1976 bestemmer i § 4, at regeringen kan udnævne sagkyndige og eksperter til at bistå kommiteen.

6) Oplysningspligt, herunder vidnepligt

Kommittéforordningen af 1976 bestemmer i § 6, at kommiteen kan indkalde statsli-

ge myndigheder til samråd, og at statslige myndigheder skal give oplysninger og afgive udtalelser, når kommissionen beder om det. Det er således som udgangspunkt myndighederne og ikke enkeltpersoner, der har oplysningspligt over for kommissionen. Som ved spørgsmål fra Riksdagen, jf. nedenfor, kan myndigheden overlade til regeringen at afgøre, om der skal svares.

Det er imidlertid undtagelsesvis sket, at embedsmænd har fået pålagt som tjenestepligt af deres overordnede at give oplysninger til en kommission.

Regeringen træffer beslutning om kommissionernes adgang til fortroligt materiale.

7) Offentlighed

Der findes ikke almindelige regler om kommissionernes forhold til offentligheden. Som altovervejende hovedregel gennemføres møder i kommissionen for lukkede døre. Den i eksemplet ovenfor nævnte Palmekommission skal dog ifølge kommissoriet så vidt muligt arbejde i åbne møder. Der har i juni 1995 været afholdt en større offentlig høring, hvor de mange private grupper, der på eget initiativ har gennemført undersøgelser af Palmemordet, var inviteret til at redegøre for deres teorier.

Kommissionerne er selvstændige forvaltningsorganer og som sådanne omfattet af offentlighedsprincippet. Myndighedernes overdragelse af dokumenter til komiteen kan derfor medføre, at hidtil internt materiale er blevet offentligt.

8) Bisiddere

Der er ikke på baggrund af den hidtidige praksis fundet behov for bisiddere.

9) Afgivelse og offentliggørelse af beretning

Kommissoriet indeholder ofte en tidsfrist for færdiggørelse.

Kommittéforordningen af 1976 indeholder i §§ 11-15 udførlige regler om betænkningens opbygning og offentliggørelse.

10) Praksis

Regeringen har kun nedsat kommissioner med et sådant mere undersøgelsespræget formål nogle få gange det seneste årti.

II. Riksdagens Konstitutionsutskott

1) Udvalgets nedsættelse og sammensætning

Konstitutionsutskottet er nedsat med hjemmel i Regeringsformen og riksdagsordningen, og er et af 16 stående udvalg i den svenske riksdag.

Udvalgene vælges for en riksdagsvalperiode og består af mindst 15 medlemmer. Der er i dag 17 medlemmer af Konstitutionsutskottet.

Der er tradition for at vælge et medlem fra oppositionen til formand for Konstitutionsutskottet.

2) Retsgrundlag, afgrænsning af sagstyper og opgaver

De vigtigste regler herom findes nu i regeringsformens kapitel 12, hvor udvalget beskrives som del af kontrolmagten (kontrollfunktionen). Denne udgøres i øvrigt af Riksdagens adgang til at gøre retligt og politisk ansvar gældende mod ministre, forespørgsels- og spørgsmålsinstitutionerne, Riksdagens ombudsmænd og Riksdagens revisorer. Herudover er udvalget beskrevet i riksdagsordningens kapitel 4.

Udvalget har siden 1809 haft til hovedopgave at granske regeringens protokoller. I tilknytning hertil gennemgås regeringsarbejdets udførelse, kommunikationen med Riksdagen, regeringens udnyttelse af bemyndigelser fra Riksdagen, og regeringens reaktioner på Lagrådets tilkendegivelser. Der tales her om de »sedvanliga granskningsfrågor«. Herudover tager udvalget »särskilda granskningsfrågor« op. Som eksempler kan fra udvalgets »granskningsbetänkande« 1994/95 nævnes følgende:

1. Regeringens anvendelse af eksterne konsulenter. Et enigt udvalg finder det tilfredstillende, at der i forbindelse med undersøgelsen er blevet gennemført fælles retningslinier på området. Inden for Undervisningsministeriet påvises dog manglende dokumentation for anvendelsen. Dette fører til »utfrågning« af undervisningsministeren. I den afsluttende betænkning udtaler et enigt udvalg, at Undervisningsministeriets anvendelse af konsulenter således, i den tid hvor Per Unckel var chef for departementet, har været undergivet alvorlige brister i et sådant omfang, at den nu forhenværende minister ikke kan undgå kritik for dette.
2. Oplysninger i pressen om at statsminister Carl Bildt skulle have bekræftet forekomsten af svensk spionage mod USSR i 1950'erne og spørgsmålet om dennes eventuelle overtrædelse af fortrolighedsbestemmelser. Sagen oplystes bl.a. ved udlevering af en brevveksling mellem Carl Bildt og Ingvar Carlson, ved skriftligt materiale fra en behandling af sagen i statsrådet i 1995 og ved »utfrågning« af Carl Bildt i udvalget. Et enigt udvalg anfører i betænkningen, at Carl Bildt (der på det tidspunkt var afgået som statsminister) ikke kan undgå en vis kritik.

Det er en forudsætning for udvalgets behandling af sagerne, at regeringen eller enkelte ministre har været indblandet i sagen, og undersøgelserne har været rettet mod disse personers handlinger.

Som omtalt ovenfor er det i grundlovene udtrykkeligt fastsat, at hverken regeringen eller Riksdagen må blande sig i forvaltningens (eller domstolenes) enkeltafgørelser. Derimod udøver ombudsmandsembedet og Justitiekanslern tilsyn med disse myndigheder.

Der er herudover eksempler på, at udvalget har foretaget en mere systematisk gennemgang af større forfatningsretligt interessante emneområder, f.eks. regeringens udnyttelse af bemyndigelser.

Afgrænsningen i forhold til ombudsmandsembedet har ikke hidtil givet anledning til problemer. En formaliseret koordinering af indsatsen er blevet betragtet som et indgreb i embedets selvstændighed.

Andre opgaver

Konstitutionsudskottet har endvidere en række opgaver i henhold til riksdagsordningen. Det drejer sig om almindelig udvalgsbehandling af forslag om konstitutionelle og almene forvaltningsretlige emner, presse- eller partistøtte, radio, fjernsyn og film samt andre sager, som angår ytringsfrihed, opinionsdannelse og religionsfrihed. Hertil kommer sager om Riksdagen, Riksdagens ombudsmænd og Riksdagens myndigheder med undtagelse af Riksbanken og Riksdagens revisorer, sager om samtykke fra Riksdagen til at rejse tiltale mod et rigsdagsmedlem eller frihedsberøve et medlem samt sager af almen betydning for det kommunale selvstyre.

Udvalget har internt i Riksdagen forskellige forfatningsretlige opgaver, herunder at afgive udtalelser til Riksdagens ledelse og udvalg om fremsatte forslags forhold til forfatningen.

3) Medhjælper/sekretariat

Konstitutionsudvalget har til sin bistand et kontor bestående af en kanslichef, 6 sagsbehandlere samt 3 assistenter. Kontoret indsamler og bearbejder materiale efter udvalgets anvisninger og forelægger sagen for udvalget. Flertallet af sagsbehandlerne er jurister, der som led i den almindelige juristuddannelse i Sverige har erfaring som dommere.

4) Oplysningspligt, herunder vidnepligt

Konstitutionsudskottet får i henhold til regeringsformen overbragt protokollen over

regeringens beslutninger og kan endvidere i henhold til samme bestemmelse få udleveret de dokumenter, som hører til disse beslutninger.

Hertil kommer, at statslige myndigheder, bortset fra regeringen, skal give oplysninger og udtalelser, når et riksdagsudvalg beder om det. Myndigheder kan dog udskyde en sådan begæring fra et riksdagsudvalg til regeringen til afgørelse (riksdagsordningen kapitel 4, § 10, jf. § 12). Pligten til at give oplysninger påhviler myndigheden, ikke de enkelte ansatte. Myndigheden kan endvidere ikke forpligtes til at give fortrolige oplysninger på et offentligt udvalgsmøde (riksdagsordningen, kapitel 4, § 12).

I det omfang, det skriftlige materiale ikke findes tilstrækkeligt til at belyse sagen, indkaldes til mundtlige vidneafhøringer (utfrågning). Udvalget bestemmer, hvem der skal indkaldes, men hverken regeringsmedlemmer, embedsmænd eller private har pligt til at møde eller til at vidne. I det omfang embedsmænd fra styrelserne møder frem, udtaler de sig principielt på myndighedens vegne. Dette gælder også for embedsmænd i departementerne, der således udtaler sig på ministerens vegne. Spørgsmålet om den juridiske forpligtelse har efter det oplyste ikke hidtil været aktuelt, idet indbudte personer normalt altid er mødt frem.

Hovedparten af de personer, der indkaldes til udvalget, er ministre, statssekretærer og andre tjenestemænd med nær tilknytning til regeringskansliet. Også repræsentanter for styrelser og organisationer træder frem for udvalget og - i sjældnere tilfælde - repræsentanter for private selskaber. Alle vidneudsagn stenograferes ned og er siden 1980 blevet optrykt som bilag i udvalgets årlige betænkning, jf. nedenfor.

5) Åbne døre

Udvalgets mundtlige udspørgen af »vidner« foregår i åbne udvalgsmøder, hvor offentligheden og pressen, herunder radio og tv, har adgang. Udvalget kan dog selv beslutte, at et sådant møde skal foregå for lukkede døre, f.eks. hvis der skal indhentes fortrolige oplysninger.

»Utfrågningar« i forbindelse med udvalgenes undersøgelser blev indtil 1988 foretaget i lukkede møder. Pr. 1. februar 1988 blev der imidlertid foretaget en principiel ændring i udvalgenes arbejdsform i Riksdagen, idet det blev vedtaget, at udvalgene - herunder Konstitutionsudskottet - kunne beslutte, at møder, hvor der bliver afgivet forklaring, skulle være offentlige. Konstitutionsudskottet har i betydelig grad udnyttet dette nye system. De almindelige udvalg gennemfører 1-2 offentlige høringer om året om bl.a. lovgivning, mens Konstitutionsudskottet gennemfører ca. 10 åbne udvalgsmøder om året, ofte flere i samme sag.

6) Gennemførelse af undersøgelsen

Der er tradition for at »særskilda granskningsfrågor« tages op i udvalget, når blot et enkelt medlem beder om det. Ønsker fremføres skriftligt på en særlig formular for at sikre en præcis opgavebeskrivelse. Udvalgssekretariatet udarbejder indledningsvist et oversigtsnotat, og hvis der fortsat er ønske om at behandle sagen, foretages en grundigere indsamling af materiale, og sagen sættes på dagsordenen i udvalget.

Riksdagsmedlemmer, der ikke er medlemmer af udvalget, og andre riksdagsudvalg kan endvidere anmode Konstitutionsutskottet om at tage sager op. Udvalget afgør dog selv, om der skal foretages nogen undersøgelse.

Informationsindsamlingen foregår ved sekretariatets selvstændige undersøgelser og ved skriftlige spørgsmål fra sekretariatet til ikke mindst departementer og styrelser.

Spørgsmål, der ønskes besvaret mundtligt, sendes normalt skriftligt på forhånd, til den pågældende. Medlemmerne gennemfører selv den mundtlige udspørgen. Det medlem, der har formuleret spørgsmålet, indleder.

7) Bisiddere

Personer, der indkaldes til at afgive forklaring, kan medtage en bisidder. Der er ikke tillagt denne bisidder selvstændige rettigheder eller opgaver i forhold til vidnet, og det er ikke bisidderne tilladt at formulere sig skriftligt eller mundtligt over for udvalget på klientens vegne.

8) Afgivelse af betænkning og behandlingen heraf i Riksdagen

Konstitutionsutskottet skal i henhold til regeringsformen mindst én gang om året meddele Riksdagen, hvad udvalget har fundet fortjener opmærksomhed. Dette sker i form af en årlig betænkning, hvori alle de sager, udvalget har behandlet i løbet af året, er omtalt. Der er normalt tale om ca. 20 sager. Omtalen omfatter altid en faktuel beskrivelse samt omtale af retsregler på området. Hertil føjes i nogle tilfælde konklusioner og vurderinger, i visse tilfælde som flertals- og mindretalsudtalelser. Udvalgets udtalelser kan indeholde kritik af regeringen eller enkelte ministre eller henstilling om ændrede procedurer.

Betænkningen danner grundlag for en debat i Riksdagen, den såkaldte »dechargedebat«. Ved afstemninger kommer Riksdagen herved til at tage stilling til de forskellige udtalelser fra udvalget.

Mens man tidligere under omtale af Konstitutionsutskottet og dechargedebatten tog formelt udgangspunkt i grundlovenes bestemmelser om rigsretsansvar og ministeraf-

skedigelse, er procedurene nu adskilte. Der kan således ikke formelt vedtages mistillidsvotum under dechargedebatten. Grundtanken er, at granskningen skal have en løbende administrativ-kritisk karakter. Man har som udgangspunkt ønsket at adskille granskningen fra mere politisk rettede ønsker om regeringens eller den enkelte ministers afgang. Det erkendes dog, at afstemningerne om de forskellige udtalelser og reservationer i udvalgsbetænkningen oftest følger partiskellene i Riksdagen. De enkelte sager afsluttes ifølge udvalgets praksis samlet i forbindelse med den årlige betænkning. Der bliver således normalt ikke løbende i løbet af året afgivet indstilling/offentliggjort rapporter om enkeltsager. Undtagelsesvis er dog offentliggjort et udkast til rapport i løbet af året.

Navnet »dechargedebat« (fritagelse for ansvar/godkendelse af regeringsbeslutninger) kan med den nyere opfattelse af udvalgets og debattens funktioner ikke længere anses for dækkende, men udtrykket anvendes dog fortsat af traditionelle grunde.

9) Mistillidsvotum og retligt ministeransvar

Regeringsformen og riksdagsordningen indeholder bestemmelser om behandlingen af forslag om mistillidsvotum, der bl.a. indebærer, at forslag tidligst kan behandles i det andet møde efter fremsættelsen. Vedtagelse af en mistillidserklæring mod en enkelt minister medfører dennes afskedigelse. En mistillidserklæring mod statsministeren medfører hele regeringens afgang, medmindre der udskrives valg.

Der er ikke vedtaget et mistillidsvotum under den nuværende grundlov.

Ved mistanke om grovere pligtforsømmelser fra en ministers side kan Konstitutionsudskottet beslutte at indlede en undersøgelse mod den pågældende. Udvalget kan i så henseende få hjælp fra ombudsmandsembedet, der udarbejder sin selvstændige redegørelse for sagen. Redegørelsen skal ikke indeholde en indstilling, om der bør rejses tiltale, da dette spørgsmål forventes løst selvstændigt af Konstitutionsudskottet. Den pågældende ombudsmand vil i overensstemmelse med de almindelige regler for hans virksomhed kunne få bistand fra politiet til at gennemføre undersøgelsen.

Udvalget (og ikke Riksdagens plenum) beslutter derefter, om tiltale skal ske. Ombudsmanden skal i så fald fungere som anklager, og sagen behandles af Högsta Domstolen.

Der er ikke under den nuværende grundlov eksempler på sådanne sager.

III. Andre riksdagsorganer

Der er også andre riksdagsorganer, der gransker den statslige forvaltning, men - udover Justitieombudsmanden, jf. nedenfor - ikke med henblik på behandlingen af enkelte sager. Riksdagens revisorer har f.eks. til opgave at undersøge den statslige virksomhed, men deres undersøgelse har en forvaltningsrevisionel karakter. Riksdagens udvalg kan inden for deres respektive ansvarsområder foretage undersøgelser af, hvordan riksdagsbeslutninger gennemføres af forvaltningen.

I Sverige er der for tiden overvejelser om generelt at overlade en større kontrolvirksomhed til udvalgene. Baggrunden herfor er overgang til et andet budgetsystem, hvorefter Riksdagen alene fastlægger budgetrammerne.

IV. Riksdagens ombudsmænd

De vigtigste regler herom findes i Regeringsformens kapitel 12, § 6. Herudover er fastsat en lov med »instruktion för Riksdagens ombudsmän« (SFS nr. 1986:765 som senest ændret ved SFS 1995:404).

1) Organisation og udnævnelse

Riksdagen vælger en chef justitsombudsmand, der er administrativ chef for embedet, og 3 justitsombudsmænd. De 4 ombudsmænd har hver deres forvaltningsområde at føre kontrol med og har selvstændigt ansvar for undersøgelser indenfor deres ressort.

De vælges for perioder af 4 år uafhængigt af Riksdagens valgperioder.

2) Ombudsmandens virksomhed

Ombudsmændene fører tilsyn med, at de, der udøver offentlig myndighed, efterlever love og andre bestemmelser. Afgørelse af en sag træffes ved beslutning, der indeholder udtalelse om, hvorvidt en myndighed eller sagsbehandler har handlet i strid med lov eller anden retlig bestemmelse eller i øvrigt har handlet fejlagtigt eller uhensigtsmæssigt (i strid med god forvaltningsskik).

I modsætning til Danmark spiller embedsmændenes personlige ansvar en betydelig rolle - også for reglerne om JO's kontrol virksomhed. Dette giver sig udslag i, at sager ikke sjældent afsluttes af JO med kritik af konkrete embedsmænd - ikke kun af myndigheder. Af de 564 sager, der i 1994-95 afsluttedes med kritik (ud af ca. 6.545 sager, hvoraf 1.803 afvistes uden særlig undersøgelse) var en stor del »erindringer«, d.v.s. kritik rettet mod bestemte embedsmænd.

Justitsombudsmanden kan som anklager undersøge og eventuelt rejse tiltale mod en embedsmand, hvis der findes grundlag for at antage, at denne har gjort sig skyldig i en tjenesteforseelse f.eks. fejl eller forsømmelse i tjenesten eller handlet i strid med tjenestepligten. I så fald finder »rättergangsbalcken« og »förundersökningskungörelsen« anvendelse. JO kan herunder rekvirere bistand fra politiet til opklaring af sagen. I stedet for selv at optræde som anklager, kan JO overlade til en lokal anklager at overveje og eventuelt gennemføre en straffesag. Det er i disse sager altid JO selv, som beslutter, om forundersøgelsen skal indledes. JO kan derefter overdrage til en ordinær anklager - på JO's vegne - at udfærdige forundersøgelsen, rejse tiltale og optræde i retten. JO afgør, om dommen eventuelt skal ankes.

Ombudsmanden kan indstille til den relevante myndighed, at disciplinært ansvar søges gennemført. Er sagen efter ombudsmandens opfattelse af en sådan karakter, at den bør føre til afskedigelse, kan han gøre bemærkning herom til den relevante myndighed. I sager, hvori ombudsmanden har anbefalet, at et disciplinært ansvar søges gennemført, har ombudsmanden ret til at fremkomme med indlæg ved disciplinærmyndighedens afgørelse heraf, herunder kommentere andres indlæg, og han kan overvære eventuelle mundtlige forhør, der gennemføres af den disciplinære myndighed.

I 1992-93 rejstes tiltale eller indledtes disciplinærsag i 4 tilfælde. I 3 tilfælde herudover var en forundersøgelse blevet afsluttet, uden at der rejstes tiltale. I 1994-95 var de tilsvarende tal 2 og 1.

Ved indførelsen i 1809 blev JO gjort til anklager, og embedet er som nævnt fortsat tillagt denne funktion, jf. instruksens § 6. I tiden frem til 1989 kunne konstateres en nedgang i antallet af tilfælde, hvor JO har rejst tiltale mod embedsmænd. I forlængelse af en dette år gennemført skærpelse af »tjänestefelans varet«, har der imidlertid kunnet spores en vis stigning.

De (eventuelt) kritiske udtalelser er dog fortsat en meget hyppigere anvendt reaktionsform. Sådanne kritiske udtalelser vil i vidt omfang være rettet mod den enkelte sagsbehandlers virksomhed og ikke blot mod den pågældende myndigheds.

Regeringen og de enkelte ministre er undtaget fra ombudsmandens kompetence, der heller ikke omfatter Riksdagen og direkte valgte besluttende kommunale forsamlinger.

JO forestår efter beslutning i Konstitutionsudskottet forundersøgelser mod ministre i tilfælde af mistanke om, at en minister har gjort sig skyldig i forbrydelser i tjenesten. Forundersøgelsen indbefatter ikke en indstilling, om tiltale skal rejses. Hvis tiltale rejses, er JO anklager i sagen.

JO fastsætter selv inden for sit ansvarsområde, hvilke spørgsmål der skal undersøges,

og på hvilken måde undersøgelserne skal foretages. Sagerne kan tages op efter klage eller af egen drift.

3) Medhjælpere/sekretariat

I JO-embedet er ansat omkring 30 jurister og ca. 20 andre tjenestemænd.

4) Oplysningspligt, herunder vidnepligt

JO har adgang til domstolenes og forvaltningsmyndighedernes forhandlinger og har adgang til myndighedernes protokol og dokumenter. Domstole og forvaltningsmyndighed samt tjenestemænd hos stat eller kommune skal ifølge Regeringsformen 12. kapitel § 6 bistå ombudsmanden med de undersøgelser, han gennemfører, og deres oplysningspligt opfattes som udgangspunkt som ubegrænset. Samme pligt har alle andre, der er underlagt JO's kompetence, men herudover er der ikke pligt for private til at udtale sig.

I tilfælde af manglende efterkommelse af JO's anmodninger om oplysninger, har JO ifølge ombudsmandslovens § 21 mulighed for at pålægge bødestraf på op til 1.000 kr. Herudover vil JO naturligvis kunne indlede en sag om tjenesteforseelse mod en embedsmand, der ikke vil afgive forklaring, når han er bedt herom. Kun meget sjældent er disse sanktioner dog kommet på tale.

Medmindre det på forhånd står klart, at der skal indledes forundersøgelse mod bestemte embedsmænd, vil JO's indledende undersøgelse blive gennemført på grundlag af disse bestemmelser. Opstår mistanke om alvorligere fejl og forsømmelser, der kan medføre tiltale eller tjenstlig undersøgelse, overgår undersøgelsen til en undersøgelse efter »rättergangsbalken« og »förundersökningskundgörelsen«. JO vil under den indledende fase være meget opmærksom på, om der er en mulighed for, at sagen kan udvikle sig til en forundersøgelse mod bestemte personer, således at man ikke på grundlag af den almindelige oplysningspligt kommer til at pålægge personer at give oplysninger, som de - i tilfælde af beslutning om at indlede forundersøgelse - ville være fritaget fra at give efter reglerne i »rättergangsbalken« og »förundersökningskundgörelsen«.

V. Justitiekanslern (Regeringens ombudsmand)

1) Udnævnelse

Justitiekanslern udnævnes af regeringen.

2) Opgaver

Justitiekanslerns opgaver og kompetence er i det væsentlige sammenfaldende med Riks-

dagens ombudsmænd. Han karakteriseres ofte som regeringens ombudsmand, men er ikke underlagt instruktionsbeføjelse fra denne. Han fører som Riksdagens ombudsmænd tilsyn med, at de, der udøver offentlig myndighed, efterlever love og andre bestemmelser. Han kan som anklager rejse tiltale mod embedsmænd for forbrydelser i offentlig tjeneste. I tilfælde af fejl, der kan forfølges gennem disciplinært ansvar, kan han anmelde denne eller disse til den myndighed, der kan rejse tjenestemandssag. Tilsvarende kan han over for den relevante myndighed fremkomme med indstilling om afskedigelse.

Der foregår et samarbejde mellem ombudsmandsinstitutionen og Justitiekanslern med henblik på at undgå, at de unødigt undersøger samme sager.

Justitiekanslern har endvidere som opgave at bistå regeringen med råd og udredninger i juridiske anliggender (2 par. i Förordning (1975:1345) med instruktion för Justitiekanslern (ændret senest 1991:1708), og er naturligvis heller ikke i så henseende underlagt instruktionsbeføjelse fra regeringen. Der er eksempler på, at regeringen i denne forbindelse har anmodet Justitiekanslern om at gennemføre et større udredningsarbejde om et bestemt forhold, men regeringen kan ikke instruere om, hvordan udredningen skal gennemføres (jf. forvaltningsmyndighedernes selvbestemmelsesret i henhold til regeringsformens kapitel 11). Regeringens mulighed for at bede Justitiekanslern om bistand til en bestemt sag er begrænset til udarbejdelse af juridiske responsa og kan ikke omfatte gennemførelse af en større undersøgelse med opklaring af de faktuelle omstændigheder for et større sagskompleks.

Noter:

Notatet er udarbejdet på grundlag af skriftligt materiale fra det svenske Justitiedepartementet samt fra Riksdagens administration fulgt op af møder med repræsentanter for Justitiedepartementet, Palmekommissionen, Riksdagens Konstitutionsutskott og Justitieombudsmandsinstitutionen i dagene 7.-9. juni 1995.

For så vidt angår henvisningerne i fremstillingen bemærkes, at den svenske forfatning består af fire grundlove: Regeringsformen, Successionsordningen, Tryckfrihetsordningen og Yttrandefrihets grundlagen, hvortil kommer riksdagsordningen som en mellemting mellem formel forfatning og riksdagsbeslutning.

Herudover er anvendt følgende:

- 1) Vår författning. Erik Holmberg/ Nils Stjernquist, 8. upplagan 1992.
- 2) Konstitutionsutskottets granskning av regeringen. Bertil Fiskesjö i Festskrift til Nils Stjernquist, Lunds Universitet 1987.
- 3) Det svenska statsskicket. Larson Torbjörn. 1993.

NOTAT

om

undersøgelsesorganer i England

Indledning

Der er i England en lang tradition for anvendelse af »public inquiries« (offentlige undersøgelser) gennemført i administrativt, judicielt eller parlamentarisk regi. Undersøgelse af sager, hvor ministre eller højtstående embedsmænd havde været inddraget, blev indtil begyndelsen af dette århundredede normalt foretaget af parlamentsudvalg. I 1921 gennemførtes imidlertid en særlig lov »Tribunals of Inquiry (Evidence) Act«, hvorved undersøgelserne blev flyttet over til uafhængige organer, der fra 1948 i alle tilfælde er blevet ledet af dommere.

Ved siden af den herved lovfæstede undersøgelsesform blev ulovregulerede undersøgelser fortsat anvendt, gennemført af særligt respekterede personer, det være sig dommere eller »privy councillors«, d.v.s. fremtrædende borgere i offentlige eller private stillinger, der på grundlag af en ed til monarken får overdraget forskellige tilidshverv af det offentlige. Endvidere anvendes parlamentsudvalg, Royal Commissions, departementale undersøgelser, politiklagenævn og særlige lovregulerede undersøgelsesorganer vedrørende skibs- og flyulykker.

Nedenfor gives en beskrivelse af undersøgelserne, foretaget efter 1921-loven, de uregulerede uafhængige undersøgelser, der siden begyndelsen af 1980'erne har afløst de lovregulerede undersøgelser og parlamentariske undersøgelser.

The Royal Commissions, der i relation til sammensætning og retsmidler svarer til danske sagkyndige, lovforberedende kommissioner, har med mellemrum været anvendt til undersøgelsesopgaver, f.eks. af sagen om »the Birmingham Six« (6 irere, der blev idømt og afsonede straf for IRA-virksomhed på et - blev det senere fastslået - forkert grundlag), men anses dog for at være upraktiske til dette formål.

Departementale undersøgelser bruges normalt til at undersøge sager, som forårsager

offentlig kritik, uden dog at være af så stor betydning, at de har kunnet begrunde iværksættelse af en undersøgelse efter loven af 1921. Undersøgelser af denne type iværksettes normalt af den pågældende minister og udføres af en anerkendt advokat alene eller som formand. Undersøgelsesorganet har ikke tvangsmidler til gennemtvinding af vidneforklaring eller udlevering af dokumenter.

Disse to undersøgelsestyper samt politiklagenævn og undersøgelsesorganer vedrørende skibs- og flyulykker vil ikke blive omtalt nærmere.

Generelt om de engelske undersøgelsesformer skal i øvrigt anføres, at det modtagne materiale efterlader det indtryk, at processen i England i højere grad end i de nordiske lande anses for at have et selvstændigt formål og ikke blot kan ses som en forberedelse af en mulig disciplinær eller strafferetlig proces. I betænkningen fra Royal Commission on Tribunals of Inquiry i 1966 (the Salmon Royal Commission), jf. note 1 og omtalen nedenfor, gives således på side 15 følgende beskrivelse af baggrunden for disse undersøgelser:

»Fra tid til anden opstår der sager, hvori der indgår begrundet mistanke om svigt i accepterede normer for den offentlige forvaltning, eller andre sager, der forårsager offentlig bekymring. De kan ikke behandles efter almindelig retspleje, men kræver dog undersøgelse for at dæmpe den offentlige uro«.

I. Tribunals of Inquiry, jf. 1921-loven

1) Retsgrundlag

I 1921 er ved lov gennemført et særligt retsgrundlag for nedsættelse af en undersøgelseskommission. Det skete ved Tribunals of Inquiry [Evidence] Act (lov om undersøgelsestribunal [bevisførelse]).

2) Beslutning om nedsættelse

En Tribunal of Inquiry nedsættes af en minister, evt. efter kgl. resolution, men spørgsmålet skal forinden være tiltrådt af begge kamre i Parlamentet.

3) Sagstyper og undersøgelseskommissionens opgave

For at kunne begrunde en undersøgelse af denne type skal en sag ifølge loven være »of urgent public importance«, d.v.s. af yderste vigtighed for offentligheden.

I betænkningen fra The Salmon Royal Commission henvises til, at de udpræget inkvisitoriske midler, der er til rådighed for disse undersøgelsesorganer, udsætter almindelige borgere for at få offentliggjort dele af deres privatliv og blive udsat for ubegrun-

dede anklager. På denne baggrund bør man aldrig anvende denne undersøgelsesform på sager, der alene er af lokal eller begrænset offentlig interesse, men alene på sager af vital offentlig vigtighed, f.eks. hvor der er opstået en national tillidskrise, hvor der ikke findes andre adækvate undersøgelsesformer.

Ifølge loven er formålet med nedsættelsen af et tribunal at efterforske en konkret sag, og som lovens titel angiver, udgør »factfinding« det væsentligste element i kommissionernes opgaver. Herudover har kommissionerne dog også haft til opgave at fremkomme med en indstilling på baggrund af fremstillingen af hændelsesforløbet. Ifølge Wade og Bradley, *Constitutional and Administrative Law* (note 2), er det således normalt kommissionens opgave at undersøge særlige begivenheder med henblik på at fremskaffe en autoritativ eller upartisk fremstilling af forløbet med omtale af ansvar og kritik, hvor dette er nødvendigt.

4) Sammensætning

Loven indeholder ikke regler om sammensætningen. I betænkningen fra The Salmon Royal Commission, (paras 72), er anført, at det siden 1948 havde været praksis, at disse kommissioner blev sammensat af dommere og andre fremstående jurister, idet formanden altid var dommer.

5) Tilvejebringelse af oplysninger

Kommissionen har alle de retsmidler til rådighed, som tilkommer de øverste domstole i henseende til vidnepligt og tilvejebringelse af dokumenter.

6) Offentlighed

Tribunalets møder er offentlige, medmindre tribunalet beslutter sig for at lukke møderne for offentligheden af hensyn til undersøgelsestemaet eller det enkelte vidneudsagn, jf. loven, pkt. 2.

7) Bisidder

Tribunalet kan tiltræde eller afslå anmodninger om, at personer, der skal møde for kommissionen, følges af advokat eller rådgiver.

8) Praksis og reformovervejelser

Der har kun været gennemført 20 undersøgelser efter 1921-loven. Den sidste er gennemført i 1982 (note 3).

Kritik af anvendelsen af undersøgelseskommissioner førte i 1966 til nedsættelse af The Royal Commission on Tribunals of Inquiry. Kommissionen fremsatte en række forslag til forbedring af undersøgelsesformen. Kommissionsarbejdet omtales således i The Administrative Law, Wade (6th ed), 1988, (note 4):

»En kongelig kommission gennemgik hele proceduren i 1966 og fremsatte halvtreds anbefalinger. Den afviste forskellige foreslåede alternativer og understregede, at det var nødvendigt med nogle vægtige og ubegrænsede undersøgelsesmidler, der kunne bruges i nødstilfælde. Kommissionen godkendte derfor i det store og hele det eksisterende system for undersøgelseskommissioner. Men den understregede også, at de kun var berettigede i ekstraordinære tilfælde, f.eks. i forbindelse med en national mistillid til regeringen. For at begrænse risikoen for, at der begås en uretfærdighed imod individuelle medlemmer af samfundet, fremkom kommissionen med de såkaldte »six cardinal principles«, der her gengives på baggrund af kommissionsbetænkningen, jf. note 1 :

- Før nogen person inddrages i en undersøgelse, skal undersøgelsesorganet være overbevist om, at der er omstændigheder i sagen, som berører den pågældende, og som undersøgelsesorganet vil inddrage i undersøgelsen.
- Før nogen person, der inddrages i en undersøgelse, indkaldes som vidne, skal undersøgelsesorganet underrette ham om de påstande, der er fremkommet mod ham, samt om de beviser, der understøtter disse.
- (a) Han bør gives rimelig mulighed for at forberede sig og for at blive bistået af en juridisk rådgiver.
(b) Udgifter til juridisk bistand bør normalt afholdes af det offentlige.
- Han bør få mulighed for at blive afhørt af sin egen advokat og for at fremføre sin sag offentligt under undersøgelsen.
- Alle væsentlige vidner, han ønsker inddraget i undersøgelsen, bør inddrages, forudsat det vil være praktisk muligt.
- Han skal have mulighed for ved sin advokats krydsforhør at afprøve ethvert vidnesbyrd, som berører ham.«

Det anføres videre af Wade, at:

»nogle af anbefalingerne ville kræve en ændring af den britiske lov af 1921, f.eks. at give en ret til juridisk repræsentation, at give immunitet til medlemmer af kommissionsdomstolen, juridiske rådgivere, advokater og vidner samt at give beføjelser til at informere domstolen om vidners tidligere domme. Den foreslåede immunitet ville opmuntre vidnerne til at tale frit uden frygt for, at en civilsag eller straffesag ville blive anlagt imod dem, så meget desto mere, som det ville fjerne den normale ret til at nægte at udtale sig, hvis det kommer det pågældende vidne til skade at sige sandheden.....

I 1973 offentliggjorde regeringen sine kommentarer (note 5) til disse forskellige anbefalinger. Regeringen accepterede hovedparten af anbefalingerne, men forkastede udvalgets forslag om en ændring af den britiske lov af 1921 vedrørende spørgsmålet om foragt. Ifølge regeringen ville der blive udfærdiget lovgivning for andre nødvendige ændringer, men dette har endnu ikke fundet sted«.

II. Ulovbestemte undersøgelseskommissioner

(Non-statutory inquiry)

Ved siden af anvendelsen af 1921-loven er i konkrete tilfælde anvendt uregulerede undersøgelseskommissioner, hvis form i højere grad har kunnet tilpasses den konkrete sag. Dette har som nævnt siden 1982 været hovedreglen.

1) Beslutning om nedsættelse

Beslutningen om at iværksætte en ikkelovbestemt undersøgelse træffes af regeringen alene og ofte med en meddelelse til eller mindre debat i House of Commons.

2) Eksempler

På baggrund af undersøgelsesernes forskelligartethed gives indledningsvis en række eksempler.

Conference of Privy Councillors on Security bestående af 3 ministre, 3 parlamentsmedlemmer og en departementschef undersøgte Burgess/Maclean-sagen i 1956 og afgav en rapport om en del af undersøgelsen. I rapporten blev der redegjort for de generelle forholdsregler til sikring af den offentlige forvaltning mod infiltrering af personer, der spionerede til fordel for en udenlandsk stat, og forskellige tiltag til styrkelse af denne sikring blev beskrevet.

Lord Dennings Inquiry i 1966 om mulige nationale sikkerhedsimplikationer som følge af Profumoaffæren. Dennings, der var en meget erfaren og respekteret dommer, gennemførte en undersøgelse af de mange rygter om de sikkerhedsmæssige konsekvenser af forsvarsminister Profumos forhold til Christina Keeler, der samtidig havde et forhold til den sovjetiske marineattaché. Undersøgelsen gennemførtes på grundlag af et ret upræcist kommissorium samt en større mængde informationer fra det offentlige, herunder fortroligt materiale og henvendelser fra private. Offentligheden havde ikke adgang til at overvære afhøring af vidner m.m. I rapporten refereres kun de oplysninger, som dommeren har fundet relevante som begrundelse for de anbefalinger, sagen efter hans opfattelse gav anledning til.

Lord Franks Inquiry om Falklandsøerne (House of Commons Debate, 6. juli 1982 C 51 w). Nedsat af the Prime Minister for at gennemgå og bedømme den måde, regeringen varetog sit ansvar for Falklandsøerne og deres afhængighed af England i tidsrummet op til den argentinske invasion af øerne den 2. april 1982. Undersøgelsen blev udført af en mindre gruppe privy counsellors under ledelse af den tidligere ambassadør Lord Franks.

Sir Scotts Inquiry om salg af våben til Irak (House of Commons Debate 10. november 1992 c 743, se endvidere 74-75 16. november 1992). Nedsat af justitsministeren for at undersøge britisk eksport til Irak i tiden op til ørkenkrigen i 1992. Gennemført af højesteretsdommer Scott. I en skriftlig besvarelse af et PQ den 16. november 1992 anfører Prime Minister, at

»dommeren på baggrund af en *undersøgelse* af omstændighederne omkring eksport af militærudstyr og lignende udstyr til Irak... og afgørelsen af ansøgninger om eksporttilladelse af dette udstyr, skal *udtale* sig om, hvorvidt de relevante myndigheder og ministre handlede i overensstemmelse med regeringens retningslinier (policies); herudover skal dommeren *undersøge og rapportere* om beslutninger truffet af anklagemyndighed og offentlige personer, der underskrev »public immunity certificates« i retssager mod eksporterende firmaer; endelig skulle dommeren *fremkomme* med anbefalinger.«

Dommeren fik ifølge the Prime Minister adgang til alle relevante papirer. Enhver minister, der blev indkaldt til at afgive forklaring, ville ifølge the Prime Minister komme, ligesom alle embedsmænd ville blive instrueret om at samarbejde. I hvilket omfang undersøgelsen skulle gennemføres i offentlighed og skriftligt materiale skulle offentliggøres, beroede på dommeren. Allerede under gennemførelsen af undersøgelsen optod der en offentlig debat om undersøgelsesformen ikke mindst anvendelsen af det inkvisitoriske princip. Kritikken er gået på anvendelsen af det inkvisitoriske princip, herunder udspørgerens afhængighed af undersøgeren, utilstrækkelig juridisk bistand til personer, der er omfattet af undersøgelsen eller muligvis kunne blive inddraget. Se nærmere herom i det i note 3 nævnte dokument, hvori bl.a. refereres Sir Scotts begrundelse for ikke at følge alle The Salmon Report's »Six Cardinal Principles«.

Højesteretsdommeren afgav sin betænkning i februar 1996.

3) Vidnepligt

Der er ikke almindelige regler om vidne- eller editionspligt for en sådan ad hoc undersøgelseskommission. Kommissionen loves dog i forbindelse med nedsættelsen som oftest adgang til alle relevante offentlige dokumenter.

4) Mødeoffentlighed og rapportering

Lord Dennings og Lord Franks undersøgelser gennemførtes for lukkede døre og kun med begrænset offentlig rapportering. Sir Scotts undersøgelse gennemførtes i offentlighed.

III. Parlamentariske undersøgelser

Parlamentet består af 2 kamre, House of Commons (Underhuset) med 650 medlemmer, og House of Lords med 1197 medlemmer, hvoraf en del dog ikke er aktive. På grund af de begrænsede funktioner, der tilkommer House of Lords, vil kun forholdene i Underhuset blive beskrevet i det følgende.

1) Udvalgene

Underhuset nedsætter 2 slags udvalg: Standing Committees, der behandler lovforslag, og hvis arbejdsform derfor i høj grad er baseret på debat, og de i denne redegørelse relevante Select Committees, hvis opgave er undersøgelse af konkrete sager, og hvis arbejdsform derfor i højere grad bygger på indhentning af oplysninger (note 6). Der er 17 select committees, der hver for sit ministerområde har til opgave at undersøge ministeriets og tilhørende styrelses »udgifter, forvaltning og politik«, jf. nr. 130 i Standing Order (Underhusets forretningsorden).

Som særlige parlamentariske kontrol/tilsynsorganer skal herudover fremhæves the Committee of Public Accounts, der kan sammenlignes med de danske statsrevisorer, og Select Committee on the Parliamentary Commissioners for Administration (der kan sammenlignes med Folketingets tidligere ombudsmandsudvalg, nu Retsudvalget, for så vidt angår dettes relation til ombudsmandsinstitutionen). Committee of Public Accounts har til opgave »at undersøge de regnskaber, der viser anvendelsen af de af parlamentet givne bevillinger til at dække de offentlige udgifter, samt andre regnskaber, som statsrevisorerne finder det relevant at undersøge«. (Standing Order nr. 122). Udvalget behandler rapporter fra National Audit Office (Rigsrevisionen) om disse forhold - mange af disse rapporter omhandler økonomien og effektiviteten af ministeriernes statslige forvaltning. Til hjælp for Committee of Public Accounts er det offentligt finansierede National Audit Office (Rigsrevisionen) med omkring 800 ansatte.

Select Committee on the Parliamentary Commissioners for Administration (PCA) (Udvalget for ombudsmanden for statslig forvaltning) har til opgave at undersøge de årlige rapporter fra Parliamentary Commissioners (ombudsmænd) og Health Service Commissioners (sundhedsforvaltningsombudsmænd) og hermed forbundne sager. (Standing Order nr. 126).

2) Sammensætning og medhjælp

Select Committees består udelukkende af parlamentsmedlemmer. Hvert udvalg har 11 medlemmer. Medlemmerne udpeges af en særlig Committee on Selection. Udvalgene assisteres i deres arbejde af en fast stab som regel på mellem tre og fem medarbejdere. De kan også udpege specielle rådgivere, som har til opgave at »yde infor-

mation, som ikke er let tilgængelig, eller belyse indviklede spørgsmål og forhold.« (S.O. nr. 130). Der er ingen begrænsninger for, hvem et udvalg kan udpege som specielle rådgivere, men disse vil generelt være folk med særlig ekspertise inden for det pågældende undersøgelsesområde og kan omfatte advokater eller universitetslærere.

Udvalgene har beføjelse til at rejse, holde møder og foretage bevisoptagelse uden for Westminster («at henlægge sager fra sted til sted»). Udenlandsrejser foretaget af udvalg er imidlertid begrænset af budgetrammer.

3) Regler og opgaver

Reglerne for udførelsen af udvalgsundersøgelser er fastsat i Standing Orders of the House of Commons Relating to Public Business, herunder især Standing Orders nr. 104 til 128, 130 og 131. Endvidere henvises til Erskine May, s. 611-662 (note 7). Udvalgenes hovedopgave er som nævnt at undersøge det pågældende ministeriums »udgifter, forvaltning og politik«. Der anvendes efter det oplyste et politisk bedømmelsesgrundlag, der kan føre til kritik af regeringen, ministeren eller eventuelt det pågældende ministerium, men ikke af embedsmænd. Formelt er udvalgene dog ikke udelukket fra at gennemføre kritiske vurderinger af embedsmænd, hvilket specielt antages at kunne blive aktuelt f.s.v.a. ledelserne af de selvstændige styrelser, der vil blive oprettet som led i den igangværende forvaltningsreform.

Inden for disse vide rammer kan Select Committees frit vælge deres egne undersøgelsessager og fastsætte deres egne kommissorier for de enkelte undersøgelser. Selv efter at et udvalg er blevet enig om et kommissorium for en undersøgelse, står det udvalget frit at ændre dette. Undersøgelser omfatter mange forskellige områder inden for den statslige forvaltning. Nylige udvalgsrapporter har dækket sådanne emner som Finansloven for 1993, Bank of Englands (Den engelske centralbanks) rolle, det hensigtsmæssige i udgifterne til et større oversøisk udviklingsprojekt i Malaysia og udgifterne til British Library (Det britiske kongelige bibliotek).

4) Vidneafhøring

Select Committees har *formelt* beføjelse til »at rekvirere personer, papirer og dokumenter« (S.O. nr. 122, 126 og 130). I kraft af denne beføjelse kan vidner ved en ordre udstedt af det pågældende udvalg og underskrevet af formanden indkaldes til at møde for udvalget og til at fremlægge de dokumenter, som udvalget har brug for. Hvis et vidne undlader at give møde for udvalget, kan sagen rapporteres til Underhuset som *prima facie* foragt (formodning for foragt) med mulighed for sanktionering.

I *praksis* inviterer udvalget vidnerne til at give møde, og de ovennævnte formelle beføjelser anvendes sjældent.

Adgangen til at indkalde personer, rekvirere papirer og dokumenter er begrænset af kronens immunitet og gælder ikke for medlemmer af House of Lords (Overhuset) eller House of Commons. Medlemmer af House of Commons, herunder mange ministre, kan derfor ikke indkaldes til at give møde for udvalg. De inviteres ikke desto mindre ofte, og det er usædvanligt at afvise en sådan anmodning.

Udvalgenes beføjelser til at indkalde personer, papirer og dokumenter omfatter formelt både offentligt og privat ansatte. Et vidne, der møder for et udvalg, har pligt til at svare på alle de spørgsmål, som udvalget stiller ham (*Commons Journal* (1946-47 378)). Vedkommende kan imidlertid appellere til formanden om at blive fritaget for at svare på et spørgsmål eller bede om, at hele eller dele af vidneforklaringen ikke bliver offentliggjort.

Under normale omstændigheder udgør det foragt for Underhuset at afgive falsk vidneforklaring for et udvalg. I henhold til Parliamentary Witnesses Oaths Act 1871 (lov om vidneansvar i parlamentariske undersøgelser) kan udvalg tage vidner i ed, hvorefter et vidne kan straffes for såvel mened som falsk vidneforklaring. Denne beføjelse benyttes imidlertid sjældent.

I de skriftlige besvarelser fra House of Commons, Clerks Department, er til ovennævnte oplysninger tilføjet, at regeringens embedsmænd under visse omstændigheder kan føle, at de ikke er i stand til at give så fyldestgørende svar på spørgsmål, som udvalget kunne ønske. I 1986 gav regeringen et tilsagn om, at hvis dette var tilfældet, ville den pågældende minister være til stede under udvalgsrådet. I en vejledning/instruks fra 1988 (note 6) for embedsmænd, der indkaldes til at møde for en select committee, udarbejdet af Cabinet Office (svarende til Statsministeriet) beskrives embedsmændenes rolle i endnu klarere vendinger. Det anføres heri, at enhver embedsmand, der møder for et udvalg eller udleverer dokumenter til dette, gør det på ministerens vegne. Dette fremgår af forarbejderne til forretningsordenens bestemmelser om Select Committee, hvor det er anført, at det overordnede princip for adgang til regeringsbaseret information må være, at Underhuset har magt til at gennemtvinge ministerens ansvar for, om oplysninger udleveres eller ikke. Det ville derfor ifølge denne instruks ikke være rimeligt, at et udvalg søger at gennemtvinge sin ret til informationer fra forvaltningen på et lavere niveau end den ministerielle chef for departementet, normalt en kabinetsminister, da en modsat praksis ville være med til at undergrave snarere end styrke ministerens ansvar over for Underhuset. Udvalgene accepterer normalt, at det er ministeren, der bestemmer, hvilken embedsmand der skal møde for udvalget for at afgive forklaring om et emne. Og selv om udvalget skulle bruge sine beføjelser til at indkalde en bestemt embedsmand, vil den pågældende fortsat være underlagt ministerens instruktionsbeføjelse med hensyn til, hvordan spørgsmål skal besvares. Der anføres endvidere i denne vejledning/instruks forskellige emner, som en embedsmand ikke bør afgive forklaring om, herunder den rådgiv-

ning, ministre har fået fra deres ministerier, eller udveksling af synspunkter mellem ministerierne om udformningen af den kommende politik, om det niveau, hvorpå beslutningerne var truffet, eller i hvilket omfang en minister har inddraget sine kollegaer. Et parlamentsudvalg må under ingen omstændigheder få overladt regeringsdokumenter eller blive underrettet om regeringsudvalg, sammensætningen heraf m.m. ud over, hvad Prime Minister oplyser i selve Underhuset.

5) Offentlighed

Der er normalt adgang for offentligheden til udvalgs møder, hvor der afgives vidneforklaring. Underhuset eller udvalget kan dog beslutte andet. Åbne møder kan også blive optaget til fjernsyn og radio. Herudover offentliggøres en ordret udskrift af processen nogle gange efter afgivelsen af vidneforklaringer. Forhandlinger i udvalget, f.eks. behandlingen af et rapportudkast, bliver altid holdt bag lukkede døre, og kun medlemmer af udvalget, dets personale og rådgivere kan deltage i mødet.

6) Offentliggørelse og konsekvenser

Efter afslutningen af en undersøgelse offentliggør et udvalg normalt referatet af de afgivne vidneforklaringer og indgiver en rapport til Underhuset. Det følger af Standing Order nr. 115, der er sålydende:

»Ethvert udvalg har ret til at forelægge for Underhuset dets mening og bemærkninger om alle sager, der henvises til det pågældende udvalg for behandling, sammen med et referat af de afgivne vidneforklaringer samt til at indgive en særlig rapport til Underhuset.«

Hvis en udvalgsrapport vedrører regeringens administration eller politik, skal regeringen svare på udvalgets anbefalinger og bemærkninger, normalt inden for to måneder (*May*, s. 649, og første rapport fra Select Committee on Procedure (Forretningsordensudvalget), 588-1 (1977-78)). Et sådant svar kan gives direkte til udvalget som et memorandum, eller det kan udgives som et dokument og forelægges for parlamentet. I førstnævnte tilfælde offentliggør udvalget som regel dets bemærkninger som et bilag til en særlig rapport. Det er vigtigt at understrege, at disse udvalg ikke har nogen udøvende magt. De kan være indflydelsesrige, men deres anbefalinger er på ingen måde bindende. Udvalgsrapporter kan blive formelt debatteret i Underhuset, men sådanne debatter er sjældne. Det er mere almindeligt, at udvalgets arbejde bliver citeret i andre debatter i Underhuset, f.eks. i forbindelse med finanslovdebat, hvor der er afsat særlig tid til at drøfte udvalgte emner, der har været rejst af Select Committees. Spørgsmålet, om der skal rejses straffesag eller disciplinærsag, kan blive aktuelt efter undersøgelsen, men går oftere forud for undersøgelsen. Der kan evt. gives immunitet til vidner i vigtige undersøgelser, men dette er på ingen måde en automatisk ret.

Litteratur og noter

Notatet er udarbejdet på grundlag af skriftligt materiale fra House of Commons, Clerks Department. Herudover er anvendt »The Upturned Stone: Political Scandals in Twenty Democracies and their Investigation Process«. Anthony Barker, Essex Papers on Politics and Government no 92 December 1992. Endelig henvises til den i noterne omtalte litteratur.

1. Royal Commission on Tribunals of Inquiry. 1966 Report of the Commission under the Chambermanship of the Rt. Hon. Lord Justice Salmon. Cmnd. 3121. Samling 1966/67.
2. Constitutional and Administrative Law, de Smith, (edited by Harry Street and Rodney Brazier, 5th ed, Pelican book, 1985, side 547).
3. Forms of Investigatory Inquiry & the Scott Inquiry, Research Paper 96/22, 9 February 1996. Barry K Winetrobe, Home Affairs Section, House of Commons Library.
4. Wade's Administrative Law (6th ed) 1988, s. 1002-1003.
5. Tribunals of Inquiry set up under the Tribunals of Inquiry (Evidence) Act 1921. Government views on the recommendations of the Royal Commission of Inquiry and the Interdepartmental Committee on the Law of Contempt as it affects Tribunals of Inquiry. May 1973. Cmnd. 5313.
6. Memorandum of Guidance for Officials appearing before select committees. Cabinet office. March 1988.
7. Erskine May: Parliamentary Practice. (En omfattende beskrivelse af parlamentær praksis, udgivet siden det 19. århundrede under redaktion af Clerks of the House). 21. udgave 1989.

NOTAT

om

undersøgelser i De Forenede Stater

Indholdsfortegnelse

- I. Kongressens undersøgelser
- II. General Accounting Office (Rigsrevisionen)
- III. Inspector generals
- IV. Independent Counsel, tidligere kaldet Special Prosecutor: Efterforskning i sager, hvori højtstående embedsmænd er involveret
- V. Kommissioner nedsat af Præsidenten med henblik på factfinding

I. Kongressens undersøgelser

Indledning

Kongressen består af 2 kamre. House of Representatives (Repræsentanternes Hus) er sammensat af 435 medlemmer. I The Senate er indvalgt 2 medlemmer for hver stat, og der er således i alt 100 senatorer.

I begge kamre føres et omfattende tilsyn med den udøvende myndighed og dens administration af vedtagne love og bevillinger. Formålet med dette tilsyn kan beskrives som at:

- sikre forvaltningens overensstemmelse med lovgivningens hensigt,
- forbedre virkningerne af og effektiviteten og økonomien i regeringens projekter,
- evaluere hvorledes regeringsprogrammerne virker,

- forhindre regeringsindgreb i Kongressens prerogativer og kompetence,
- undersøge påstande om dårlig administration, vilkårlig og tilfældig opførsel, misbrug, spild, uærlighed og bedrageri,
- vurdere styrelsernes og de ledende embedsmænds evne til at håndtere og nå målsætningerne for regeringsprogrammerne,
- gennemgå og træffe beslutning om føderale finansprioriteringer,
- sikre at forvaltningens målsætninger afspejler offentlighedens interesse samt
- forsvare den enkeltes rettigheder og friheder.

(Note 1)

Kongressen gennemfører dette tilsyn både via formelle kanaler såsom høringer i kongresudvalg og via det enkelte kongresmedlems uformelle kanaler såsom telefonsamtaler, brevvekslinger m.m.

Herudover udøver Senatet en meget tæt kontrol med Præsidentens udnævnelser til højere embeder (rådgivning og samtykke).

Kun de færreste eksempler på dette tilsyn bygger på mistanke om fejl og forsømmelser.

Mange mere specifikke undersøgelser er indledt på baggrund af omtale i pressen. Det sker endvidere ved henvendelser fra ansatte i en styrelse, som ganske legitimt kan henvende sig til et kongresmedlem om forhold i styrelsen uden om ledelsen. De pågældende er beskyttet af den såkaldte »Whistleblower Protection Act«, der sikrer de pågældende mod kritik eller disciplinære foranstaltninger fra overordnet side som følge af henvendelse til Kongressen. Herudover indledes mange undersøgelser på baggrund af rapporter fra General Accounting Office (Rigsrevisionen) (afsnit II) eller de såkaldte Inspector Generals (afsnit III).

1. Kongresundersøgelser gennem udvalgene

Hjemmel

Skønt De Forenede Staters forfatning ikke udtrykkeligt omtaler kongresundersøgelser, har den amerikanske Højesteret anerkendt, at Kongressens undersøgelser »er en naturlig del af lovgivningsprocessen« og »omfatter forespørgsler vedrørende forvaltningen af allerede eksisterende love lige såvel som fremsatte lovforslag og love, som der muligvis vil være behov for« (note 2). Dette er blevet fastholdt i senere domme, der dog også har præciseret, at kongresundersøgelser skal anvendes som hjælp til lovgivningsfunktionen og ikke kan bruges til opklaring blot for opklaringens skyld. Disse undersøgelser kan heller ikke anvendes af Kongressen til at tiltage sig en udøvende eller dømmende funktion.

Det er imidlertid almindeligt antaget, at det herudover er et selvstændigt formål med disse høringer, at Kongressen så hurtigt som muligt kan give offentligheden et indtryk af, hvad der faktisk er sket i konkrete sager, som optager offentligheden, og eventuelt at give udtryk for en opfattelse herom (jf. The Independent Counsel i Iran-Contra affæren, note 3).

Forum. Udvalgsstrukturen

Kongressen udøver primært sin undersøgelsesmyndighed ved hjælp af et udvalgssystem, som hvert kammer har etableret. Der er oprettet et antal *stående udvalg* med omfattende ansvarsområder såsom landbrug, forsvar og offentlige arbejder, hvorved ministeriernes ressortområder dækkes.

Der er for tiden 27 stående udvalg i House of Representatives og 16 i Senatet.

Hvert af de 16 stående *senatsudvalg* er ansvarlig inden for sit område både for at udarbejde lovforslag og for at undersøge den udøvende myndigheds forvaltning af allerede eksisterende love. (Note 4).

Der er dog et senatsudvalg: The Committee on Government Affairs (Udvalget vedrørende Regeringsanliggender), der har særlige kontrolopgaver. Det er dette udvalg, der behandler Rigsrevisionens rapporter, og et underudvalg under udvalget (The Permanent Subcommittee on Investigations) har særlig bemyndigelse til at undersøge effektiviteten og økonomien i handlinger foretaget af en hvilken som helst gren under regeringen. Underudvalgets opgaver overlapper således de forskellige andre udvalgs opgaver. Underudvalget har ikke lovgivningsfunktion. (Note 5).

Herudover har Senatet fire særlige undersøgelsesudvalg, der har til opgave at foretage studier, kontrol eller undersøgelser: Ethiske udvalg (medlemmernes adfærd og mulige interessekonflikter m.m.), Efterretningsudvalget, Ældreudvalget samt Udvalget for Indianske Anliggender.

I *House of Representatives* er der, foruden de 27 udvalg, 150 underudvalg. Også her er udvalgene tillagt områder, der i vidt omfang dækker ministeriernes ressort. Der er dog et tværgående kontroludvalg: The Committee on Government Reform and Oversight:

Udvalget har 52 medlemmer, der dog kun afholder fællesmøder et par gange om året. Kun sjældent gennemføres høringer i det store udvalg. Udvalget har 6 underudvalg dækkende hvert sit område inden for centraladministrationen. Hertil kommer et underudvalg, der beskæftiger sig med District of Columbia. I underudvalgene er der mellem 5 og 18 medlemmer. Udvalget modtager og gennemgår rapporten fra Rigsrevisionen og afgiver indstilling herom.

Af og til, når et vigtigt undersøgelsesemne af større national interesse foreligger, vil Senatet eller Repræsentanternes Hus nedsætte et *ad hoc udvalg* til at undersøge dette anliggende. Sådanne særlige kongresundersøgelsesudvalg blev f.eks. nedsat til at undersøge Iran/Contra Affæren og Watergate Affæren. En anden begrundelse for at nedsætte sådanne udvalg har været ønsket om at undgå sammenfald i flere udvalgsundersøgelser.

Undertiden har Kongressen nedsat *fælles undersøgelsesudvalg* sammensat af medlemmer fra begge kamre i stedet for at nedsætte separate udvalg i hvert kammer. For eksempel har et fælles udvalg studeret De Forenede Staters beredskabssituation i forbindelse med angrebet på Pearl Harbor, Hawaii, (note 6). I et andet tilfælde nedsatte hvert kammer et separat udvalg til at undersøge Iran/Contra Affæren, men de to udvalg holdt fælles høringer og afgav en fælles betænkning.

Det er helt og holdent et skønsspørgsmål, om Kongressen ønsker at nedsætte et fælles undersøgelsesudvalg, at nedsætte separate undersøgelsesudvalg eller at overdrage en undersøgelse til et permanent udvalg. Imidlertid er det for alle undersøgelser - med undtagelse af de mest sensationelle - *det almindeligste, at et stående udvalg foretager en undersøgelse* af et anliggende inden for sin egen jurisdiktion på eget initiativ og uden henvisning af sagen fra Senatet.

Undersøgelsesobjekt

Kongressens undersøgelser vil normalt angå præsidentens, ministrenes eller departementernes forhold. Hertil kommer de mange, delvis uafhængige »agencies« (styrelser). De er ikke omtalt i forfatningen, men i praksis overlades meget væsentlige udøvende opgaver med gennemførelse og administration af love til disse og således ikke til præsidenten, ministrene eller departementerne. Disse »agencies« er oprettet ved lov af Kongressen med opgaver og budget, der ligeledes er fastsat af Kongressen. Uafhængigheden af præsidenten kan være gennemført på forskellig vis. En model er f.eks. at præsidenten udnævner chefen (med Senatets godkendelse), men ikke kan afskedige den pågældende. Herudover vil præsidentens instruktionsbeføjelser være begrænset i større eller mindre omfang. Nogle »agencies« er også sikret særlig uafhængighed i forhold til Kongressen, f.eks. Nationalbanken.

Kongressens tilsynsvirksomhed over for disse »agencies« beskrives af mange som det væsentligste »våben« i »magtkampen« med præsidenten om kontrollen med disse »agencies«.

Kongressen er ikke udelukket fra at beskæftige sig med delstaternes forhold (i det omfang deres uafhængighed ikke er sikret i forfatningen) eller med den private sektor.

Fastsættelse af kommissorium for undersøgelse ved udvalgsbeslutning eller beslutning i det pågældende kammer

Hovedbestemmelsen for undersøgelser foretaget af **Senatets stående udvalg** er nedfældet i afsnit 26 i Senatets Forretningsorden:

»Ethvert stående udvalg, herunder ethvert underudvalg af et sådant udvalg, kan efter Senatets beslutning afholde høringer og samles og handle på tidspunkter og steder under samlingerne, i ferieperioder og i perioder, hvor Senatet ikke er inde. Udvalget kan ligeledes, ved vidneforkyndelse eller på anden måde, kræve indkaldelse af vidner og fremvisning af korrespondence, bøger, papirer og dokumenter, tage vidnesbyrd og pålægge Senatets budget udgifter, for så vidt dette er hjemlet ved senatsbeslutninger.

Ethvert sådant udvalg kan foretage undersøgelser af et hvilket som helst anliggende inden for dets jurisdiktion.« (Note 7).

De øvrige paragraffer i afsnit 26 regulerer andre processuelle spørgsmål vedrørende udvalgenes undersøgelseshøringer såsom quorum og spørgsmålet om offentlighedens adgang (note 8). Afsnit 26 kræver også, at ethvert udvalg vedtager en forretningsorden, som gælder for dets forhandlinger. (Note 9). I overensstemmelse hermed har hvert senatsudvalg og The Permanent Subcommittee on Investigation vedtaget regler for sine undersøgelser og for andre forhandlinger. (Note 10).

Senatets fire særlige undersøgelses- og specialudvalg tildeles deres kommissorier og deres undersøgelsesbeføjelser af Senatet ved individuelle senatsbeslutninger.

Ad hoc undersøgelsesudvalg nedsættes af - og får deres kommissorium ved - individuelle senatsbeslutninger. Disse beslutninger sætter typisk en deadline for udvalget til at færdiggøre sin undersøgelse og afslutte sine sager. Som eksempler kan nævnes følgende:

- udvalget til gennemførelse af en undersøgelse af, i hvilket omfang nogen havde været involveret i ulovlige, utilstedelige eller uetiske aktiviteter i forbindelse med præsidentvalget i 1972. (»Watergate«, Resolution 60, 5. februar 1973).
- udvalget til gennemførelse af en undersøgelse af Det Nationale Sikkerhedsråds og andre regeringsinstitutioners aktiviteter med hensyn til salg af våben til Iran og anvendelse af overskud til støtte til grupper i Nicaragua (»Iran/Contra-sagen«, Resolution 23 af 6. januar 1987).

Der er flere eksempler på, at Senatet har *tildelt et eksisterende udvalg en særlig undersøgelsesopgave*. For eksempel besluttede Senatet at henvise til Bankvæsensudvalget at foranstalte kontrolløringer om aspekter af Whitewater Affæren, som involverede Præsident Clintons investeringer i et grundudstykningsinteressentskab i Arkansas. (Resolution 229 af 21. juni 1994) (Se i øvrigt om denne sag nedenfor i slutningen af afsnit IV).

Bortset fra ovennævnte eksempler på, at et kommissorium er fastsat af det pågældende kammer, gennemføres der ikke en systematisk koordinering af udvalgenes undersøgelser af administrationen, ej heller et krav om at udvalg udfører undersøgelser efter en bestemt tidsplan. Hvert udvalg beslutter uafhængigt, for hvilke områder der skal foretages høringer eller på anden vis foretages undersøgelser. Udvalget beslutter endvidere, på hvilket tidspunkt høring skal ske. Frekvensen og dybden i undersøgelserne varierer alt efter hvilket udvalg, hvilket substantielt forvaltningsområde og hvilken art af politisk forhold mellem Kongressen og den udøvende myndighed der er tale om.

Forholdene i House of Representatives adskiller sig efter det oplyste ikke væsentligt fra de beskrevne forhold i Senatet.

2. Udvalgssekretariater og anden bistand

Kongresudvalg bistås i gennemførelsen af deres undersøgelser af en professionel stab bestående af rådgivere og i nogle tilfælde efterforskere. Som eksempel herpå beskrives nedenfor sekretariatet knyttet til The Committee on Government Reform and Oversight.

The Committee on Government Reform and Oversight (House of Representatives)

Til udvalget er knyttet en administration på ca. 100 medarbejdere, hvoraf ca. 70 i 1995 var udnævnt af republikanerne og ca. 30 udnævnt af demokraterne. Med et republikansk flertal er det de republikanske udpegede ansatte, som repræsenterer udvalget som sådant, herunder forestår den praktiske del af sekretariatsfunktionerne, mens den demokratiske del af administrationen i højere grad fungerer som rådgivere.

Medarbejderne er herudover fordelt på specialiserede stabsfunktioner, der betjener såvel udvalg som underudvalg, og sekretariater for underudvalgene.

Ad hoc undersøgelsesudvalg ansætter ofte fremtrædende private advokater, i visse tilfælde pensionerede forbundsdommere eller tidligere offentlige anklagere til at bistå dem med at organisere deres undersøgelsesopgaver. Sådanne rådgivere udefra suppleres ofte af jurister fra andre kongreskontorer.

Til udvalgssekretariatene i såvel stående som ad hoc udvalg kan knyttes efterforskere lånt fra regeringskontorer såsom the Federal Bureau of Investigation (FBI), the Internal Revenue Service (toldvæsenet), eller the General Accounting Office (Rigsrevisionen).

Den måde, hvorpå udvalg anvender deres professionelle undersøgelsesstab, varierer fra udvalg til udvalg. I de fleste udvalg forbereder de ansatte høringerne bl.a. ved

afhøring af (mulige) vidner i Washington eller andre steder. Disse såkaldte »staff-depositions« bliver nærmere omtalt nedenfor. Nogle udvalg tillader deres rådgivere at udsørge vidnerne ved offentlige høringer, medens andre udvalg overlader det til udvalgsmedlemmerne at stille spørgsmål og anvender rådgivere til at bistå medlemmerne i udførelsen af denne opgave.

Ud over udvalgsstabene står Kongressens forskellige serviceafdelinger til rådighed for de to kamres ledelse, udvalgene og de enkelte medlemmer.

Congressional Research Service

Der er ca. 800 ansatte i Congressional Research Service. I den juridiske afdeling: American Law Service er der 45 jurister, der bistår såvel udvalg som medlemmer.

Senate Legal Counsel

Senate Legal Counsel er oprettet i 1978 for at »tjene institutionen Kongressen snarere end det ene eller andet partis partiinteresser«. Rådet bistår og rådgiver under ansvar for Senatets politiske ledelse udvalgene med gennemførelsen af de retlige skridt, der viser sig fornødne under en undersøgelse, herunder udtagelse af stævninger og tildeling af immunitet.

House General Counsel

House General Counsel er organisatorisk placeret under husets clerk (den øverste embedsmand) og varetager de samme opgaver som Senate Legal Counsel, men efter manges opfattelse som mere aktivt deltagende i de enkelte udvalgsundersøgelser.

Kongresmedlemmernes personlige (men kongresfinansierede) stabe er meget omfattende sammenlignet med europæiske forhold. Efter det oplyste anvendes de dog i højere grad til at varetage kontakten til vælgere/valgkredse end til at bistå medlemmet med gennemførelsen af det løbende arbejde i udvalg eller plenum.

3. Vidner

Ifølge praksis afgives skriftlige og mundtlige oplysninger fra offentlige myndigheder normalt uden større formaliteter.

Såvel private som politikere og embedsmænd er imidlertid forpligtede til at bidrage til kongresudvalgenes undersøgelser med relevante vidnesbyrd og udlevere ønsket dokumentation. Om fornødent kan udvalgene udfærdige en stævning (subpoena) for at sikre opfyldelsen af denne pligt. Pligten hertil er bekræftet ved utallige domme. De borgerlige rettigheder, der har fundet udtryk i de såkaldte amendments (tilføjelser) til forfatningen, medfører dog visse begrænsninger i denne vidne- og editionspligt.

Undtagelser fra vidnepligten

I praksis er følgende amendments tillagt betydning for afgrænsningen af vidnepligt: first amendment, der vedrører ytrings-, forenings- og pressefriheden, fourth amendment, der vedrører urimeligt vidtgående krav til en borger af hensyn til staten, og fifth amendment, der vedrører retten til ikke at bidrage til anklager mod sig selv.

Der antages endvidere at tilkomme præsidenten en ret til at forhindre afhøring af hans nærmeste rådgivere om de råd, de har givet ham i fortrolighed. De nøjagtige grænser for denne ret er ikke fuldstændigt beskrevet af domstolene og er fortsat genstand for juridiske diskussioner.

Denne vidnefritagelsesgrund kan kun påberåbes af præsidenten (på embedsmændenes vegne). Cheferne i administrationen har derfor fået pålæg om at indberette til Justitsministeriet og præsidentens rådgivere, når de bliver indkaldt til vigtigere høringer. (Note 11).

Præsidenterne bestræber sig normalt på at undgå at benytte denne ret og at samarbejde med Kongressen ved at udlevere alle relevante bevisdokumenter og pålægge alle ledende medarbejdere at aflægge fuldt vidnesbyrd, når der foretages en kongresundersøgelse.

Immunitet

Påberåber et vidne sig fifth amendment, kan Kongressen give det pågældende vidne immunitet, hvilket indebærer, at de oplysninger, den pågældende fremkommer med over for udvalget, ikke vil kunne anvendes mod den pågældende under en senere straffesag. Når der er meddelt en sådan retlig immunitet, vil den pågældende være forpligtet til at afgive vidneforklaring over for et kongresudvalg.

Immuniteten beskytter alene mod, at de vidneudsagn, der er givet under afhøringerne i Kongressen, vil kunne anvendes under en senere straffesag. Kan de oplysninger, der fremgår af vidneudsagnene, senere dokumenteres af en anklagemyndighed på anden vis, vil de kunne indgå i straffesagen. I praksis har dette imidlertid vist sig umuligt, og immunitet har derfor normalt medført, at kriminel tiltale må opgives.

Den mulighed for at prioritere kongreshøringen forud for en mulig straffesag overvejes meget nøje af sekretariatsledelserne og udvalgene, før der tages beslutning herom. I Iran-Contra-sagen, hvor hovedvidnerne under kongreshøringerne, Oliver North og Pointdexter, fik tildelt retlig immunitet og med henvisning hertil blev frikendt ved den efterfølgende straffesag (omend først ved appelinstanten), opstod der en omfattende offentlig diskussion om prioriteringen. (Se omtale af denne sag i slutningen af afsnit IV).

Sanktionering

Udstedelsen af en vidneindkaldelse forpligter retligt modtageren til enten at møde

frem eller at give en beskrivelse til det pågældende udvalg af det juridiske grundlag for ikke at gøre det.

Efterkommes en stævning om at møde frem ikke, afgives ikke vidneforklaring, eller udleveres dokumenter ikke, kan den pågældende straffes for foragt for Kongressen. Sådanne sager gennemføres dog efter praksis kun ved alvorligere krænkelser.

Det er ikke muligt for et vidne på forhånd at gå til domstolene og få underkendt en stævning. Først under en straffesag for foragt for Kongressen kan domstolene prøve eventuelle påstande om, at den pågældende ikke var forpligtet til at vidne. Sådanne påstande har dog kun meget sjældent medført frikendelse for den strafferetlige tiltale.

Praksis

Som nævnt afgives skriftlige og mundtlige oplysninger fra offentlige myndigheder normalt uden anvendelse af større formaliteter. Egentlige vidneindkaldelser anvendes herefter kun i forbindelse med privatpersoner.

Under de mest alvorlige undersøgelser kan vidneindkaldelse benyttes til alle vidner, regeringsvidner såvel som private vidner.

Forud for den offentlige vidneafhøring i udvalget har embedsmænd fra udvalgets stab som oftest foretaget en afhøring af det pågældende vidne. Sådanne afhøringer (staff-depositions), hvor der kan pålægges den samme vidnepligt som over for udvalget, foregår i modsætning til udvalgshøringen for lukkede døre og har til opgave at forberede høringen, herunder afklare vidnets kendskab til undersøgelsestemaet. Eventuelle påstande fra vidnets side om andre personers rolle kan endvidere be- eller afkræftes, inden de fremsættes i offentlighed.

Udvalget fik under besøget i Washington mulighed for at overvære en høring, hvor man fik illustreret, hvilke retsmidler der er til rådighed for et kongresudvalg, der føler behov for at foretage en dybtgående undersøgelse.

I Whitewater-sagen fik senatsudvalget stillet en liste til rådighed fra telefonselskaberne, som viste tidspunkt og opkald fra de involveredes telefoner i tiden lige efter, at præsidentrådgiveren Mr. Vincent Foster var blevet fundet død, antagelig ved selvmord. Herunder vistes opkald og tidspunkt fra Mrs. Hillary Clintons stabschefes bolig til Mrs. Hillary Clintons forældres bolig, hvor præsidentfruen opholdt sig, fra præsidentfruen til den private bekendte af præsidentfamilien, advokat Mrs. Susan Thomas' hotelværelse, fra denne til præsidentens rådgiver Mr. Nussbaum. Formålet var at undersøge påstande, om Mrs. Hillary Clinton gennem Mr. Nussbaum havde lagt pres på FBI for at undgå, at FBI foretog undersøgelser på den afdødes kontor uden præsidentrådgiveres tilstedeværelse.

På baggrund af disse lister over telefonsamtaler afhørtes stabschef, rådgiver og advokaten om indholdet af samtalerne i senatsudvalget med direkte radio- og tv-transmission.

4. Offentlighedens og pressens adgang til kongresundersøgelser

Senatsudvalgenes høringer er som udgangspunkt offentlige i henhold til Senatets forretningsorden. Det samme gælder høringer foretaget i House of Representatives. Der er dog visse undtagelser.

I henhold til afsnit 26 i Senatets forretningsorden kan udvalg således beslutte at afholde lukkede høringer, hvis der under høringen vil ske fremlæggelse af oplysninger, der

- er hemmeligstemplede af hensyn til den nationale sikkerhed,
- vedrører interne udvalgsanliggender,
- kunne krænke en persons privatliv eller medføre skader på en persons omdømme,
- er fortrolige af hensyn til håndhævelsen af love,
- er fortrolige af handelsmæssige eller økonomiske grunde,
- skal hemmeligholdes ifølge loven.

Efter senatets regler har pressen, herunder radio- og tv-medierne, adgang i alle tilfælde, hvor offentligheden har adgang. Nærmere regler herom fastsættes af det enkelte udvalg. Tilsvarende gælder i House of Representatives.

Efter Senatets forretningsorden irttesættes enhver »Senator, embedsmand, eller ansat i Senatet, som afslører de hemmelige eller fortrolige anliggender i Senatet, herunder udvalgenes anliggender eller forhandlinger, underudvalgenes, eller senatskontorernes«.

5. Gennemførelse af kongresundersøgelser

Inden der tages stilling til, om der skal indledes en undersøgelse, foretages der af udvalgets embedsmænd nogle sonderinger med henblik på at afklare, om der bør gennemføres en høring til nærmere belysning af sagen. Det sker ved at indhente skriftligt materiale og skriftlige udtalelser - ikke mindst fra de involverede offentlige myndigheder. En sådan undersøgelse kan eventuelt afsluttes ved et brev til den ansvarlige minister med en omtale af eventuelle problemer. I andre tilfælde findes det nødvendigt at gennemføre en formaliseret undersøgelse med høringer.

Praksis for, om også et mindretal kan få gennemført en undersøgelse og få indkaldt til høring, er forskellig i de to kamre. I House of Representatives bestemmer flertallet, om en undersøgelse skal gennemføres, men der er tradition for, at mindretallet, når en høring er besluttet, vil få en dag til at føre sine vidner i sagen. I Senatet er der tradition for at tillægge de enkelte senatorers ønsker stor betydning, uanset om de tilhører flertals- eller mindretalspartiet.

Høring kan kun gennemføres, når der er quorum, men quorum kan eventuelt i visse udvalg eller underudvalg være opfyldt, hvis blot ét medlem deltager. Dette er dog ikke ensbetydende med, at udvalget vil kunne træffe processuelle beslutninger med blot én tilstedeværende. Sådanne beslutninger må da afvente større deltagelse.

De såkaldte »staff-depositions«, der foretages af embedsmændene i fortrolighed, og som er en form for forundersøgelse, anvendes til at afgrænse en sag og forberede de egentlige høringer, der foretages i offentligheden. Der er også vidnepligt under disse depositions. De gennemføres efter bemyndigelse af udvalgsformanden.

I visse tilfælde gennemføres udspørgningen under selve høringen af stabsmedlemmer for udvalget. Det mest normale er dog, at det er udvalgsmedlemmerne, der foretager udspørgningen. Der er typisk taletid, f.eks. kan man have overladt 10 minutter til hvert medlem. Der er eksempler på, at man udvælger 2 medlemmer til at udspørge hvert vidne med mulighed for, at andre medlemmer kan stille spørgsmål.

Udvalgsmedlemmerne briefes af sekretariatet, der har formuleret en række mulige spørgsmål forinden, og som også rådgiver medlemmerne under høringen.

6. Resultatet af kongresundersøgelser

Resultaterne af kongresundersøgelser veksler alt efter det udvalg, der er tale om, og alt efter dets kommissorium. Undersøgelser fører således ikke til noget systematisk, definitivt resultat. De er normalt koncentreret om en faktuel beskrivelse.

Udvalgene har alle (med de få begrænsninger, der er nævnt nedenfor) bemyndigelse til at give meddelelse/afgive betænkning til Senatet med forslag til ny lovgivning eller lovændringer. Disse forslag til forbedring af regler og praksis, kan også være kombineret med kritik, der har til formål - som det blev udtrykt - at ændre indstillingen blandt de ansatte, der beskæftiger sig med programmet.

Det blev under møderne i Washington fra regeringsside anført, at kongresundersøgelser med hensyn til effektivitet ikke kan sammenlignes med de undersøgelser, ministerierne og politi/anklagemyndighed kan foranstalte. Det skyldes naturligvis først og fremmest, at Kongressen på trods af den store medarbejderstab ikke har nær de samme professionelle ressourcer til rådighed til at gennemføre en undersøgelse, som ministerierne, specielt Justitsministeriet, har.

Lovgivningsinitiativer

Ethvert udvalg, der som følge af en undersøgelse beslutter, at der er et behov for lovgivning, kan fremsætte et lovforslag for at afhjælpe et problem, som er af dækket under undersøgelsen. Det er imidlertid helt op til udvalgets skøn, om udvalget ønsker at fremsætte et sådant forslag, og der bliver ikke nødvendigvis fremsat lovforslag som følge af enhver undersøgelse, der gennemføres af et udvalg.

Opgaverne for ad hoc undersøgelsesudvalg fremgår af den beslutning, ifølge hvilken det pågældende udvalg nedsættes, men vil typisk indebære en forpligtelse til at redegøre for faktuelle hændelsesforløb, således som de er oplyst for udvalget, og anbefalinger om lovændringer - eller andre ændringer - i en endelig betænkning til Senatet.

Konsekvensen af en undersøgelse

I det amerikanske system med klar magtadskillelse er det kun administrationen, som kan træffe beslutning om, at der skal indledes disciplinær- eller straffesag mod enkeltpersoner.

Skal der gøres et disciplinært ansvar gældende, sker det efter indstilling fra den overordnede chef til dennes overordnede. Sanktionerne kan være forflyttelse, degradering og afsked og eventuel reduktion i løn. Beslutningen kan påklages til Merit Systems Protection Board, der er sammensat af en dommer og to medlemmer udnævnt af præsidenten.

Kun et meget lille antal disciplinærsager kan føres tilbage til en kongresundersøgelse. Office of Personal Management (forbundsregeringens centrale personale- og administrationskontor) får dog også en del uformelle henvendelser fra kongresmedlemmer eller fra disses stabe med en opfordring til at undersøge visse embedsmænds forhold.

Strafferetlige undersøgelser foretages på justitsministerens (Attorney Generals) vegne. Denne leder i sin egenskab af chef for Justitsministeriet alle strafferetlige efterforskninger og tiltale, der gennemføres af staten.

Et udvalg må derfor henvise spørgsmålet til ministerierne eller retshåndhævende forbundsmyndigheder, hvis der ifølge dets undersøgelse er udført en handling, som kan begrunde, at et strafferetligt eller disciplinært ansvar søges gennemført. Efterforskning og retsforfølgning/sagsanlæg for kriminel adfærd er som nævnt overladt til den almindelige strafferetsprocedure og de hertil kompetente myndigheder.

Ser en myndighed bort fra en opfordring til at gennemføre en sådan sag, vil det pågældende kongresudvalg eller underudvalg højst sandsynlig følge sagen op og bede om underretning om, hvorfor der intet er sket.

Hvis der er mistanke om kriminelle forhold, vil udvalget meget ofte straks rette henvendelse til Justitsministeriet eller den relevante disciplinærmyndighed herom uden at afvente, at udvalgsrapporten bliver afgivet.

Formålet med kongresundersøgelser blev under møder i Washington fra politisk side beskrevet som at skabe offentlighed om en sag - ikke at gennemføre en faktisk endsigende juridisk undersøgelse. Såvel politikere som embedsmænd lagde ikke skjul på, at visse høringer havde udviklet sig til et politisk cirkus. Det var en konsekvens af denne offentlighed, at embedsmænd kunne blive rystede (embarrassed), men det var en del af spillet. Selvom der således ikke under en høring kunne pålægges embedsmænd ansvar, kunne høringen naturligvis i praksis få betydning for de pågældendes karriere.

Da der ikke er noget organiseret eller systematisk forhold mellem en kongresundersøgelse og efterfølgende strafferetlige eller disciplinære undersøgelser, er det vanskeligt at angive frekvensen i opfølgningen af kongresundersøgelser. I nogle tilfælde foregår strafferetlige undersøgelser og kongresundersøgelser samtidig, som i **Watergate**-, **Iran/Contra**- og **Whitewater**-sagerne. I andre tilfælde vil kongresundersøgelser gå forud for strafferetlige undersøgelser, men fordi der ikke nødvendigvis er en for-

bindelse mellem de to, kan der ikke umiddelbart foretages en optælling af antallet af kongresundersøgelser, der har ført til strafferetlige eller andre retsskridt.

7. Impeachment-proceduren

Ifølge den amerikanske forfatning indledes sager om tvungen afskedigelse af præsidenten, ministre og andre højtstående embedsmænd, og føderale dommere på grund af embedsforbrydelser/forsømmelser (impeachment) af House of Representatives efter indstilling fra et udvalg, og sagerne afgøres af Senatet. Spørgsmålet om en eventuel straf besluttet derimod af de almindelige domstole. Impeachment proceduren er sidst gennemført i 1868-69. Beslutningen om at indlede impeachment mod Nixon blev ikke gennemført, da Nixon trådte tilbage forinden.

II. The Comptroller General and the General Accounting Office (Rigsrevisionen)

Institutionen

The General Accounting Office (GAO), der i vidt omfang har samme opgaver som den danske Rigsrevision, blev etableret som selvstændig regeringsuafhængig institution i 1921. Lederen (the Comptroller General) udnævnes af præsidenten efter råd og med samtykke fra Senatet for en periode på 15 år.

I institutionen er oprettet en særlig efterforskningsenhed (Office of Special Investigations) til at undersøge forhold, hvor der er mistanke om kriminelle forhold. Egentlig kriminel efterforskning med henblik på eventuel tiltalerejsning gennemføres dog af de almindelige politimyndigheder. Enheden er sammensat af medarbejdere med politimæssig erfaring og har samme kompetence som politiet i øvrigt.

Opgaver

Institutionens hovedformål er revision og evaluering af regeringens aktiviteter.

Som led heri gennemgår GAO næsten alle føderale programmer, aktiviteter og funktioner. Som typiske opgaver kan nævnes undersøgelser af:

- om offentlig virksomhed gennemføres i overensstemmelse med love og bemyndigelser, og om de oplysninger, der er givet til kongressen om den enkelte virksomhed, er rigtige og tilstrækkelige,
- om der er taget forholdsregler til at undgå spild og ineffektiv udnyttelse af offentlige midler,

- om udgifterne er dækket af bevillinger, og om der gøres nøjagtigt regnskab herfor,
- om aktiviteterne lever op til de stillede mål eller om der er behov for ændringer, og
- om der findes bedre (herunder ikke mindst billigere) veje til at nå de stillede mål.

At GAO's virksomhed ikke alene fokuserer på den finansielle kontrol vidner rækken af enkelt-sagsrapporter om. Fra 1994 kan bl.a. nævnes »DOD Service Academies: Yderligere indsats nødvendig for at fjerne sex-chikane på militærakademierne«. »Operation Ørkenstorm: Mulighederne for alvorlige følgesygdomme blandt soldaterne undersøges ikke tilstrækkeligt«. (Note 12)

Resultatet

GAO leverer mundtlige briefinger, vidneudsagn og skriftlige rapporter.

Kontakten til kongressen

GAO har i begge kongres-kamre et særligt kontaktudvalg, men udfører opgaver efter anmodning fra alle udvalg. Formelt skal anmodningen komme fra udvalgsformanden, men GAO har valgt at tillægge anmodninger fra oppositionens talsmand i udvalget tilsvarende betydning. Herudover søger man at imødekomme enkeltmedlemmers ønsker.

I 1995 er således udarbejdet en rapport om forholdsregler til at undgå svindel i forbindelse med statens elektroniske pengeoverførsel til enkeltpersoner. Rapporten var bestilt af et medlem af Kongressen. Der påpegedes svagheder i et hidtil anvendt system. Rapporten blev samtidig sendt til de relevante udvalg i begge kamre. (Note 13)

Ved visse lejligheder har GAO stillet medarbejdere til rådighed for et udvalg. De pågældende har da arbejdet på udvalgets vegne.

Udvalgene kan anvende GAO til at gennemføre undersøgelser om, hvorledes de forskellige »agencies« har anvendt de bevilgede midler, og til at foretage en evaluering af de pågældende programmer.

Adgang til informationer

GAO har en lovfæstet ret til informationer om de aktiviteter og transaktioner, som de enkelte ministerier og styrelser foretager med henblik på at udføre sine pligter.

III. Inspector General

Siden 1978 er der oprettet et Inspector General-embede i hvert af regeringsdepartermenterne og de større agencies samt i mange mindre agencies. Det er sket på baggrund

af en lov, der senest er revideret i 1988 (5 USC, appendix C). Embedet besættes i departementerne og de større agencies af præsidenten efter råd og med samtykke fra Senatet. I de mindre styrelser udnævnes Inspector General (IG) af styrelseschefen.

Ifølge loven må der ved udnævnelsen af en IG ikke lægges vægt på partipolitiske holdninger. Udnævnelsen skal ske på grundlag af den pågældendes viden og erfaring med hensyn til regnskab, revision, finansielle analyser, jura, management-analyser og offentlig administration. IG kan afskediges af udnævnelsesmyndigheden (præsidenten eller styrelseschefen), men Kongressen skal umiddelbart orienteres om begrundelserne.

Hovedformålet med institutionen er at bekæmpe spild, svig og misbrug i de offentlige kontorer. IG's hovedopgaver er:

- at udføre revision og undersøgelser af de programmer og projekter, som det påhviler institutionen at gennemføre,
- at tilvejebringe projektledelse, koordination og rådgivning med hensyn til sådanne aktiviteter, der har til formål at forbedre økonomien, effektiviteten og produktiviteten i de pågældende programmer og at forhindre og afsløre svig og misbrug i sådanne programmer,
- at tilvejebringe procedurer med henblik på at holde styrelseschefen og Kongressen løbende og fuldt informeret om problemer og mangler med hensyn til gennemførelsen af sådanne programmer og nødvendigheden og udførelsen af genoprettende foranstaltninger.

IG må ikke påtage sig udførelsen af administrative opgaver, heller ikke deltage direkte i genoprettende foranstaltninger af programmer, som den pågældende IG måske selv har påvist manglerne ved. I så fald ville han ikke kunne anses for at gennemføre en objektiv kritik af forholdene.

Med henblik på at udføre disse opgaver kan IG, der har direkte adgang til alle dokumenter og oplysninger i styrelsen, gennemføre revision og undersøgelser, anmode om assistance fra enhver offentlig myndighed på alle niveauer samt udtage stævning for udlevering af dokumenter og oplysninger. IG skal endvidere kunne modtage og besvare klager fra alle ansatte i styrelsen i fortrolighed. IG har endvidere - i hvert fald i de større regeringsinstitutioner - eget budget og kan selv ansætte medhjælpere.

IG skal umiddelbart rapportere mistanke om lovovertrædelser til Justitsministeriet. Herudover skal der halvårligt sendes en rapport til styrelseschefen, som skal videregive den til Kongressen med sine bemærkninger inden 30 dage. Særligt alvorlige eller grove problemer skal umiddelbart rapporteres til styrelseschefen, som skal videregive rapporten til Kongressen med sine bemærkninger inden 7 dage.

IV. Independent counsel (uafhængig jurist), tidligere kaldet Special Prosecutor (særlig anklager)

Hvis justitsministeren som øverste anklager i en konkret sag kan være udsat for modstridende interesser eller en loyalitetskonflikt, f.eks. når en højtstående embedsmand kunne blive genstand for en strafferetlig undersøgelse, skal ministeren henvende sig til en særlig domstolsafdeling i Washington med henblik på at få udpeget en uvildig jurist til at efterforske og retsforfølge mulige strafbare handlinger.

Den nugældende ordning stammer fra 1978. Lovreglerne (28 U.S.C § 591- 598) finder anvendelse, når justitsministeren fra en pålidelig kilde modtager konkrete oplysninger, der kan begrunde en undersøgelse af påståede krænkelse af føderale straffebestemmelser begået af indehaverne af visse centrale embeder, herunder først og fremmest præsidenten og ministrene, men også niveauerne lige herunder. Justitsministeren kan endvidere anvende lovreglerne ved tilsvarende oplysninger om andre embedsmænd eller kongresmedlemmerne, hvis ministeren finder sig udsat for en tilsvarende mulig interessekonflikt.

Efter modtagelsen af sådanne oplysninger skal justitsministeren indenfor visse tidsfrister undersøge oplysningerne, gennemføre en foreløbig undersøgelse og på denne baggrund beslutte, om han vil anmode den særlige domstolsafdeling om at udpege en »independent counsel«. Loven og dens forarbejder angiver væsentlige kriterier for denne beslutning, der medfører, at en sag ikke kan opgives, medmindre der er bevis for, at der ikke er begået noget strafbart. Betingelsen for at gennemføre en sag bør ifølge forarbejderne til loven ikke være, at der er rimelig udsigt til domfældelse. Det er tilstrækkeligt, at der er rimelig grund til at anse yderligere undersøgelse for berettiget. På den anden side har flere domme fastslået, at den blotte fremkomst af påstande om strafbare forhold ikke forpligter justitsministeren til at anmode om udpegelsen af en sådan »counsel«, og at der ikke eksisterer en ret for enhver borger til at kræve en sådan udpeget. Der findes særlige regler om justitsministerens oplysningspligt over for kongressen i sager af denne type. Skulle der i en sag fremkomme en henstilling fra et udvalg om at udpege en sådan »counsel«, er ministeren ikke forpligtet til at anmode den særlige domstolsafdeling herom. Men ministeren skal tilstille udvalget relevante oplysninger og skal - hvis han ikke følger henstillingen - afgive en redegørelse til udvalget med en detaljeret begrundelse.

»The independent counsel« udpeges af et særligt permanent dommerpanel, der er valgt for 2 år. Dommerpanelet fastlægger endvidere den pågældendes kommissorium på grundlag af oplysninger fra justitsministeren. Der er typisk tale om en advokat med privat praksis. Justitsministerens beslutning om, at der skal udpeges en »independent counsel«, kan ikke efterprøves. Dommerpanelet skal efter 2 år og derefter hvert år tage op til overvejelse, om der er grundlag for at fortsætte undersøgelsen, og under-

søgelsen kan således afsluttes af såvel undersøgeren som dommerpanelet. Undersøgeren skal regelmæssigt redegøre for udgifter ved gennemførelsen af undersøgelsen over for dommerpanelet. I praksis får en independent counsel stillet et meget stort budget til rådighed.

»The independent counsel« har ifølge loven alle de beføjelser, der tilkommer justitsministeren og hans embedsmænd, herunder muligheden for at indkalde en »grand jury« til brug ved undersøgelsen, tildele vidner immunitet, gennemse skattebilag, modtage fortrolige oplysninger, rejse tiltale og træffe alle sådanne beslutninger under en straffesag, der normalt tilkommer den øverste anklager.

Justitsministeriet skal bistå »the independent counsel« på alle ønskede måder og med alle ønskede oplysninger. Hvis det ønskes, skal ministeriet endvidere udpege medarbejdere til at bistå med gennemførelsen af hans opgaver.

»The independent counsel« skal årligt afgive en rapport til kongressen om efterforskningens forløb og forventes i øvrigt at underkaste sig Kongressens almindelige tilsyn. Det gælder ikke mindst, hvis undersøgeren kommer i besiddelse af oplysninger, som kan begrunde impeachment (rigsretssag), at han skal orientere Kongressen.

Meget af den særlige undersøgelses indledende arbejde er fortroligt. Det formelle udgangspunkt har endvidere været, at udpegelse af en »independent counsel« og dens kommissorium skulle være fortrolig. Af lovens forarbejder fremgår, at fortroligheden er »anset for afgørende for formålet med institutionen, således at højtplacerede indehavere af embeder kan beskyttes mod udokumenterede anklager, der dog har kunnet iværksætte proceduren«. Det anførtes dog også, at der kunne være situationer, hvor der allerede vil være stor offentlighed omkring sagen, og hvor det derfor ikke ville tjene noget formål at søge at holde overvejelserne om udnævnelse af en »independent counsel« skjult. Om praksis henvises til oversigten nedenunder.

Der afgives en endelig detaljeret rapport til dommerpanelet, hvor der stilles særlige krav om begrundelse i de tilfælde, hvor det er besluttet ikke at rejse tiltale. Dommerpanelet kan beslutte at sende rapporten eller dele heraf til kongressen og til offentligheden.

Praksis

I tiden fra ordningens indførelse i 1978 til september 1994 har der i 15 tilfælde været udpeget en »independent counsel«. Af disse var 3 fortrolige. Emnerne for de øvrige var:

- påstande om at Carters stabschef og kampagneleder brugte kokain. Der rejstes ikke tiltale i nogen af de 2 sager;

- påstande om at Reagans arbejdsminister havde forsøgt at bestikke fagforeningsledere. Der rejstes ikke tiltale;
- påstande om finansielle uregelmæssigheder i privatøkonomien hos Reagans kandidat til justitsministerposten. Der rejstes ikke tiltale;
- påstande om at Reagans vicejustitsminister havde afgivet falsk forklaring over for Kongressen. Der rejstes ikke tiltale;
- påstande om at tidligere Reagan-rådgiver havde bistået udlændinge med kontakter til White House inden udløbet af fristen for at kunne påtage sig sådanne opgaver efter embedsperiodens ophør. Den pågældende blev dømt;
- Iran-Contra-sagen mod medlemmer af Reagan-administrationen: 7 personer tilstod anklager, herunder en tidligere viceminister og højtstående ansatte i CIA og forsvaret. 3 personer blev dømt i første instans, herunder Oliver North og Poindexter, men blev frikendt ved en appelinstans, der fandt at dommene forudsatte oplysninger, som de pågældende - efter at have fået tildelt immunitet - havde givet til et kongresudvalg. Herudover rejstes tiltale mod 3 personer, bl.a. den tidligere forsvarsminister. Inden straffesagen blev indledt, havde præsident Bush imidlertid givet amnesti til denne og 5 andre;
- påstande om tidligere Reagan-rådgivers ulovlige lobbyist-virksomhed. Tilknytning til ovennævnte sag om justitsministerkandidaten. Pågældende blev dømt, men frikendt ved appeldomstol på grund af tekniske fejl i den oprindelige tiltale;
- påstande om bedrageri mod staten begået af en tidligere boligminister under Reagan og en række andre højtstående embedsmænd i Boligministeriet. Undersøgelsen er ikke afsluttet, men foreløbig er den resulteret i 16 domfældelser bl.a. af en viceminister. En embedsmand i Finansministeriet er dømt for at hindre opklaring af sagen;
- undersøgelse af om White House-ansatte under Bush havde viden om, deltaget i eller medvirket til gennemgang af præsidentkandidat Clintons gamle pasansøgninger under valgkampen i 1992. Undersøgelsen er ikke afsluttet;
- undersøgelse af mulige lovovertrædelser, der har relationer til præsident Clintons og Hillary Clintons tilknytning til forskellige finansierings- og byggeselskaber, herunder mulige forsøg på at hindre sagens opklaring (Whitewater-sagen). Inden det var muligt at overskue sagens perspektiver, havde justitsministeren udpeget en i offentligheden for sin uafhængighed meget respekteret anklager (Fich). Efterhånden som sagen oplystes nærmere, følte justitsministeren imidlertid behov for at følge proceduren for udnævnelse af en Independent Counsel. Mange havde påregnet (og håbet på af hensyn til sagens hurtige opklaring), at dommerpanelet ville (gen)udpege Mr. Fich, men i stedet udpegedes en ny undersøger (Mr. Kenneth Starve);
- undersøgelse af mulig kriminel opførsel i tilknytning til påstande om at landbrugsministeren skulle have modtaget forskellige gaver fra organisationer med tilknytning til landbruget.

V. Kommissioner nedsat af Præsidenten med henblik på factfinding

Af og til nedsætter De Forenede Staters Præsident en særlig kommission til at gennemføre en undersøgelse om et særlig vigtigt emne. Eksempelvis nedsatte præsident Johnson Warren Kommissionen efter mordet på præsident Kennedy.

»The Warren Commission« havde til opgave at vurdere alle omstændigheder omkring mordet på præsident Kennedy og det efterfølgende mord på Lee Harvey Oswald. Kommissionen blev nedsat en uge efter præsidentmordet og fik højesteretspræsidenten som formand. Herudover udgjordes kommissionen af 2 senatorer, 2 repræsentanter og 2 uafhængige højt respekterede jurister. Kommissionen fik udleveret alle relevante rapporter fra myndighederne og afhørte herudover 552 vidner. I rapporten tages stilling til, hvem der begik mordene. FBI og Secret Service kritiseredes, og der fremsattes forskellige forslag til forbedring af beskyttelsen af præsidenten.

Præsident Reagan nedsatte en særlig undersøgelseskommission efter afsløringen af, at indtægter fra våbensalg til Iran blev brugt til kontra'er i Nicaragua.

President's Special Review Board i Iran/Contra-sagen blev nedsat den 1. december 1986 og bestod af John Tower (fhv. senator (Rep.)), Edmund Muskie (fhv. udenrigsminister og senator (Dem.)) og Brent Scowcroft (pensioneret officer og tidl. sikkerhedsrådgiver). Kommissionen blev nedsat, da det kom frem, at USA havde solgt våben til Iran i et forsøg på at få frigivet amerikanske gidsler i Libanon, hvilket var i strid med en erklæret amerikansk politik. Overskud fra våbenhandlen var givet til amerikansk støttede oprørere i Nicaragua, hvilket var brud på amerikansk lovgivning. Operationen var gennemført af National Security Council (NSC). Kommissionen blev anmodet om at undersøge NSC's rolle i nationale sikkerhedsoperationer, herunder i våbenhandlen med Iran. Den skulle endvidere gennemføre en undersøgelse (comprehensive study) af NSC's fremtidige rolle og procedure i udvikling, koordination og udførelse af fremmed og national sikkerhedspolitik. Det anførtes udtrykkeligt, at kommissionen ikke skulle vurdere individuelt ansvar eller være den endelige dommer med hensyn til vurderingen af facts, hvilket også - som nævnt af kommissionen - lå indirekte i den korte tid, kommissionen fik til rådighed. Rapporten blev afgivet den 26. februar 1987 og omhandlede 3 emner: omstændighederne i Iran/Contra-sagen, andre »case studies« som kunne afsløre styrke og svaghed i NSC, når rådet arbejdede under stress, og den måde NSC havde tjent 8 præsidenter siden dets oprettelse i 1947. Oplysningerne fremkom ved udlevering af dokumenter fra offentlige kontorer og »discussions« med relevante nuværende og tidligere embedsmænd. Det fremgår ikke, om der har været vidnepligt eller evt. været pålagt som tjenestepligt at medvirke. (Note 15).

Præsidentielle kommissioner kan også nedsættes enten i medfør af en kongreslov eller efter ordre fra Præsidenten med det formål at studere et socialt, økonomisk eller andet nationalt problem mere bredt, såsom i de seneste år, civile optøjer i amerikanske byer, det strafferetlige system, og bistandssystemet. Så længe disse kommissioner kun udfører en undersøgende og beskrivende opgave kan kongresmedlemmer være medlem på lige fod med regerings- eller private repræsentanter. (Note 16).

Kilder

Notatet bygger i vidt omfang på besvarelser af en række spørgsmål fremsendt af Folketingets daværende direktør Helge Hjortdal til Kongressens administration, se nedenfor under 1, og nedennævnte CRS-rapporter til Kongressen. Herudover modtog de udvalgsmedlemmer og -sekretærer, der besøgte Washington i perioden 30. oktober - 2. november 1995, en række oplysninger og baggrundsmateriale fra de institutioner, man mødtes med.

1. Office of the Senate Counsel, Responses to questions submitted on behalf of the committee on bodies of enquiry of the government of Denmark.
2. Authority and Rules of Senate Committees, 1993-94 103 Congress.
3. »Senate Manual«, S. Doc.No. 1, 103d Kongressen, Første samling 25-36 (1993).
4. Congressional Oversight Manual. Prepared for Congressional Use as a general Guideline to the Conduct of Oversight. February 1995.
5. CRS Report for Congress: Investigative Oversight: An Introduction to the Law, Practice and Procedure of Congressional Inquiry. April 1995.
6. The Evolution of the General Accounting Office: From Voucher Audits to Program Evaluations. United States General Accounting Office. History Program.
7. CRS Report for Congress: Statutory Offices of Inspector General. Updated August 24, 1995.
8. CRS Report to Congress. Overview of the Independent Counsel Provisions of the Ethics Government Act. September 12, 1994.
9. CRS Report to Congress: Morrison v. Olson: Constitutionality of the Independent Counsel Law. February 5. 1992.

Noter

1. Congressional Oversight Manual. Prepared for Congressional Use as a General Guideline to the Conduct of Oversight. February 1995.
2. Watkins v. United States, 354 U.S. 178, 187 (1975).
3. Lawrence E. Walsh »The Independent Counsel and The Separation of Powers«, Houston Law Review 25 (1988):1.
4. De seksten stående udvalg i Senatet er følgende: Landbrugsudvalget, Bevillingsudvalget, Forsvarsudvalget, Bankvæsens-Bolig- og Byudvalget, Budgetudvalget,

Erhvervs-, Videnskabs- og Transportudvalget, Energi- og Råstofudvalget, Miljø- og Offentlige Arbejders Udvalg, Finansudvalget, Udenrigsudvalget, Udvalget vedrørende Regeringsanliggender, Domstolsudvalget, Arbejds- og De Menneskelige Ressourcers Udvalg, Forretningsordens- og Administrationsudvalget, Udvalget vedrørende Små Erhvervsvirksomheders samt Udvalget for Veteraners Anliggender. Senatets stående udvalg er nedsat ifølge afsnit 25 i Senatets Forretningsorden. Se Regel XXV. 1, genoptrykt i »Senate Manual«, S. Doc.No. 1, 103d Kongressen, Første samling 25-36 (1993). Den nøjagtige beskrivelse af hvert udvalgs jurisdiktion i henhold til Regel 25 er også beskrevet for hvert udvalgs vedkommende i »Authority and Rules of Senate Committees«, 1993-1994, Senatsdokument d, Nr. 3, 103d Kongressen, Første samling 11-165 (1994) (herafter citeret som »Authority and Rules of Senate Committees« (Senatudvalgs bemyndigelse og regler).

5. Omnibus Committee Funding Resolution for 1993 og 1994, Senats beslutning 71, 103d Kongressen, 13(d)(1), genoptrykt i Authority and Rules of Senate Committees, side 102:

Underudvalgets kompetence er her beskrevet som undersøgelse af alle regeringsprogrammets effektivitet og økonomi, herunder den mulige tilstedeværelse af bedrageri, magtmisbrug, embedsforsømmelse, returkommission, dårlig ledelse, inkompetence, korruption eller umoralsk handling, spild, ekstravagance, modstridende interesser. Herudover overforbrug af regeringsmidler i forbindelse med transaktioner, kontrakter, og aktiviteter hos regeringen eller hos regeringsemployéer og ansatte, samt enhver kritisabel foreteelse knyttet til regeringsansatte og aktieselskaber, enkeltpersoner, selskaber, eller personer tilknyttet sådanne, som laver forretninger med regeringen, og sådanne aktieselskabers, selskabers, eller enkeltpersoners eller andre enheders efterkommelse eller ikke-efterkommelse af reglerne, bestemmelserne og lovene, som gælder for de forskellige regeringskontorer og det pågældende kontors forhold til offentligheden (note 3).

6. Kongressen har også nedsat permanente fællesudvalg til at udføre særlige funktioner, f.eks. et fællesudvalg, der skal studere nationaløkonomien og et fællesudvalg, der skal give Kongressen en ekspert-analyse af bl.a. tekniske skattespørgsmål.
7. Afsnit XXVI. 1, genoptrykt i Authority and Rules of Senate Committees, p.243.
8. Se Authority and Rules of Senate Committees, p.243-50.
9. Afsnit XXVI.2, genoptrykt i Senatudvalgs bemyndigelse og Authority and Rules of Senate Committees, p.243.
10. Disse udvalgsregler er genoptrykt, udvalg efter udvalg i Authority and Rules of Senate Committees.

I publikationen »Senatudvalgs Bemyndigelse og Regler« (Authority and Rules of Senate Committees) 1993-94, genoptrykkes det jurisdiktionelle charta, som vedrører ethvert undersøgelses- eller specialudvalg lige såvel som de proceduremæssige regler, som vedtages af et sådant.

11. Memorandum from President Ronald Reagan for the heads of executive departments and agencies on procedures governing responses to congressional requests for information, November 4 1982. (Optrykt i den i note 1 nævnte manual).
12. Comptroller General's 1994 Annual Report.
13. GAO. Report to the Honorable Kenneth E Bentsen, Jr. House of Representatives september 1995. Electronic Benefits Transfer. Use of Biometrics to deter Fraus in the Nationwide EBT Program.
14. Encyclopedia of the American Presidency 1994 (Commissions Presidential) og Encyclopedia Americana 1991 (Warren).
15. Report of the President's Special Review Board February 26 1987 on the National Security on Council.

Merudgifter til kommissionsdomstole, undersøgelsesretter mv. i perioden 1985-93 (ekskl. undersøgelsen om RF.2's forlis), fordelt på udgiftsarter.

Undersøgelse / udgifter til	Leder	Bistand for leder	Det off.'s repras. i	Bisidder	Andre personer	Trykning mv.	Rejser, transport	Husleje	Andet	I alt
Forekudsvis udbetaling til a-kasserne	175.000	125.000	75.000	73.000	58.100	62.300	9.500		4.400	582.300
Forekudsvis udbetaling af statelige tilskud	125.000									125.000
Statens salg af aktier i Kryol-litælskabet	140.000									140.000
Flytningen af Thule-befolkningen	161.200	22.000	40.000	255.000	58.663		58.765		36.618	632.246
Ikke-screenet donorblod	160.000			224.000						384.000
Aaberg-sagen	393.390	100.000	331.525	774.000	114.354	52.830	35.777		23.294	1.825.170
EDB-udgifter inden for Skatte-ministeriets område	353.600	175.500	2.070.968	2.960.000	236.451	118.950	1.742	75.000	84.896	6.076.907
"Køb-dansk-klausulen"	167.340	250.685	75.110		14.859	32.300	373		7.334	548.001
Landbrugstondene	200.450	54.000	798.500	875.000	70.416	39.200	3.430		62.090	2.101.086
Tamil-sagen	911.980	1.345.410	6.576.564	4.935.000	42.055	1.670.766	30.096		168.309	15.680.180
Flygtninge i Københavns Fængsler	315.810	102.003	120.000	408.000	32.220	54.610	23.417		8.414	1.064.474
FN's Flygtningekommisær	255.000	451.463	316.113	258.600	192.286	49.210	365.161		24.455	1.912.288

1) Betalt i denne kategori dækker for visse undersøgelser vedkommende også udgifter til medhjælper for det offentlige repræsentant og vedrørende Tamil-sagen desuden den kontormæssige betjening af undersøgelsesretten, der var henlagt til det offentlige repræsentant.

* Kilde: Bilag til Rigsrevisionens notat af 1. november 1993 til statsrevisorerne om udgifterne til kommissionsdomstole, dommerundersøgelser og undersøgelsesretter i årene 1985-93.

